



LLAMBÍAS WOLFF, JAIME. AUGE Y CAÍDA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN CHILE Y LOS CAMBIOS EN SU SISTEMA DE SALUD. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA LEGISLACIÓN DE SALUD ENTRE 1924 Y 1990. SANTIAGO, EDITORIAL CATALONIA, 2022, 207 pp.

Nicolás Molina Morales¹  

¹Universidad Andrés Bello, Chile.

Fecha de Recepción	2024-08-05
Fecha de Evaluación	2024-09-10
Fecha de Aceptación	2024-09-20

Jaime Llambías Wolff es un abogado y sociólogo que desde los años noventa se ha dedicado al estudio de los sistemas de salud y su relación con las transformaciones político-jurídicas a lo largo del siglo XX. En su obra más reciente, que aquí reseñamos, el autor nos presenta un análisis sobre la evolución del sistema de salud en Chile a lo largo de un período de sesenta y cuatro años, entre 1924 y 1990, y sobre cómo las transformaciones políticas, económicas y sociales, tanto a nivel externo como interno, fueron condicionando el desarrollo de un sistema de salud que respondió a los principios fundamentales del Estado de bienestar y, posteriormente, a la modernización neoliberal durante la última dictadura cívico-militar chilena.

El argumento central del libro aborda el desarrollo del Estado de bienestar en Chile a partir del análisis de las transformaciones que se produjeron en el ámbito de salud, desde la inexistencia de un sistema público, pasando por el surgimiento y apogeo del Servicio Nacional de Salud, concluyendo con la desarticulación de este y la mercantilización de la salud en Chile a partir de finales de la década de los años setenta.

El libro nos permite comprender el Estado de bienestar y el desarrollo de la salud pública en Chile como un proceso multicausal, donde los factores económicos, políticos y sociales interactúan en las consideraciones que tanto en su origen, como su posterior apogeo y desmantelamiento.

El autor recorre buena parte del siglo XX chileno a través de tres secciones y diez capítulos, desde el primer gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) hasta la dictadura cívico-militar

de Augusto Pinochet (1973-1990), fundamentalmente debido a que el autor considera que los inicios de la legislación social en Chile tiene su origen en la década del veinte, pero sobre todo a partir de dos acontecimientos específicos acaecidos en el período; el Ruido de Sables del 3 de septiembre de 1924, y la promulgación de una nueva constitución el 18 de septiembre de 1925.

Cronológicamente la primera sección, titulada “La dinámica política, el desarrollo del Estado de bienestar en Chile y su impacto en el sistema de Salud”, contiene los tres primeros capítulos; 1) “La dinámica política de los procesos legales”, 2) “El rol de los actores y la influencia internacional” y 3) “Los inicios del Estado de bienestar y las reformas en el sector de la Salud: 1924-1938”. La segunda sección, “El auge del Estado de bienestar y los cambios en el sistema de Salud”, está compuesta por los capítulos cuatro a siete; 4) “Camino hacia el Servicio Nacional de Salud: 1939-1952”, 5) “Los primeros doce años del Servicio Nacional de Salud: 1952-1964”, 6) “El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)” y 7) “El gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende Gossens (1970-1973)”. La última sección, “La caída del Estado de bienestar y el modelo de Salud de Mercado”, presenta los capítulos ocho al diez; 8) “El modelo de Salud de Mercado durante la dictadura militar: 1973-1990”, 9) “Los principios, objetivos y cambios legales para la creación de un modelo de Mercado de Salud” y 10) “La política económica y la racionalidad legal del modelo de Mercado de Salud”.

A lo largo de los capítulos mencionados, el autor identifica cuatro etapas de desarrollo histórico del Estado de bienestar y del sistema de salud pública en Chile.

La sección I, que abarca el período de 1924 a 1938, marca, según el autor, el origen de las políticas sociales en torno a la salud en Chile. Independiente de los límites temporales fijados, lo cierto es que una buena parte de la argumentación de esta sección se centra en definir dos conceptos que para el autor son fundamentales, el de Ley y el Estado de bienestar, por lo tanto, los capítulos uno y dos pueden ser vistos sin mayor dificultad como el entramado teórico conceptual del libro, lo que nos da a entender que la perspectiva de análisis propuesta, haciendo eco de la formación del autor, es fundamentalmente político-jurídica, concluyendo que los principales factores de transformación social estarán siempre condicionados tanto por la Ley como mantenedora del orden y el equilibrio social, y la discusión política en torno a la misma, ya que su aprobación requiere negociación y acuerdo político, lo que para el autor vendría a ser el segundo factor de progreso social.

En cuanto a la temporalidad, el tercer capítulo de la Sección I ahonda en los antecedentes históricos del Estado de bienestar en Chile, concluyendo que fue a partir de la crisis del parlamentarismo, la intervención militar de 1924, el surgimiento de un nuevo marco constitucional

que redefinió el rol del Estado, y la llegada al poder de grupos sociales hasta entonces excluidos, que se configuró en Chile una concepción social del Estado, lo que dio paso al surgimiento de un sistema de salud pública, concluyendo esta primera etapa con la llegada al poder, en 1938, de Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular.

La Sección II del libro es la que tiene mayor extensión, y abarca dos períodos fundamentales, el primero que va desde 1939 a 1952, y el segundo desde 1952 a 1973.

Sobre esta parte del libro es mucho lo que se puede decir. En primer lugar, se debe considerar que el autor usa una estructura que no está articulada en base a problemas, sino que es más bien cronológica, dando cuenta de las principales transformaciones en el sistema de salud siguiendo una línea temporal dada por los distintos gobiernos que se sucedieron durante el período. De esta forma, el capítulo cuatro, si bien trata sobre la discusión parlamentaria en torno a la creación de un Servicio Nacional de Salud, y los primeros rechazos a su creación, lo hace siempre con base en las transformaciones políticas que caracterizaron a Chile durante los gobiernos del Partido Radical.

El capítulo cinco mantiene una lógica argumentativa similar al anterior, abarcando el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y el de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), siendo siempre el factor jurídico y político el catalizador de las transformaciones sociales y, por lo tanto, del rumbo que toma el sistema de salud en Chile.

La Sección II cierra con dos capítulos destinados a los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende Gossens (1970-1973) respectivamente. Podemos suponer que el autor destinó un capítulo en específico a cada gobierno debido a la complejidad de las transformaciones político-jurídicas que se suscitaron en estos años. Una de las conclusiones más relevantes guarda relación con el hecho de que habría sido durante estos años que el sistema de salud pública a través del Servicio Nacional de Salud alcanzó su apogeo, debido a la integración activa de actores sociales claves en la toma de decisiones, como los médicos, del mismo modo que la centralización administrativa habría ido también en la línea de las transformaciones políticas que exigían un Estado cada vez más fuerte, lo que habría de alcanzar su máximo nivel de desarrollo bajo el gobierno de Salvador Allende.

La Sección III es la más crítica de todo el libro, ya que a partir del análisis sobre el cuestionamiento de si acaso los servicios de salud constituyen un derecho social o una mercancía, el autor desarrolla tres capítulos sobre la privatización de la salud en Chile, sobre aquello que se

entiende en términos conceptuales como modelo de salud de mercado, y las consecuencias que ha tenido para la sociedad la implementación de un sistema de salud surgido en un contexto dictatorial, por lo tanto, carente de legitimidad legal y de discusión política, elementos que para el autor constituyen la pieza fundamental del progreso social.

No cabe duda de que el libro es un aporte al estudio histórico del Chile del siglo XX, para lo cual el autor se basa en perspectivas de análisis historiográficas, en las cuales considera la dimensión jurídica, política y social. Cabe decir que estudios sobre el desarrollo del Estado de bienestar, que sigan una estructura cronológica que permita tener una visión amplia del origen, desarrollo, transformaciones y desarticulación de este, son escasos, ya que, fundamentalmente, aquello que existe son análisis sobre problemas que remiten a una especificidad espacio temporal.

A nuestro parecer el Dr. Jaime Llambías Wolff nos presenta una obra que busca entregarnos una visión social y política amplia sobre el rol del Estado en materia de salud en Chile durante el siglo XX, para lo cual recurre al estudio de la evolución del sistema de salud y las discusiones políticas que giraron en torno al mismo. Para esto el autor articula un eje de análisis que considera la discusión parlamentaria, la opinión de expertos, la opinión pública y la influencia política, social y económica externa como principales elementos de transformación.

Aun cuando el libro es en sí mismo un aporte al estudio tanto del Estado de bienestar como del sistema de salud pública en Chile, personalmente considero que el análisis es bastante superficial y más allá de ciertas problemáticas que el autor desarrolla, estas se encuentran delimitadas en la dimensión político-jurídica, lo que es muy evidente en los capítulos uno y dos, así como en los capítulos que componen la Sección III, mientras que la Sección II, que uno en base al título podría llegar a considerar como la más importante y medular del libro, está compuesta básicamente por capítulos que presentan un relato descriptivo y cronológico del período, con alusiones permanentes a los principales avances e hitos en materia de salud pública, pero con poca profundidad analítica.

Del mismo modo, es importante destacar que en ocasiones no existe una uniformidad en la extensión de los capítulos propuestos, y mientras la gran mayoría poseen una extensión que va entre las diez y veinte páginas, existen capítulos como el ocho que, frente al problema del modelo de salud de mercado durante la dictadura cívico-militar, solo presenta tres páginas de análisis, siendo en extensión mucho más breve que la Introducción y la Conclusión de la obra.

Más allá de estos reparos, la obra del Dr. Jaime Llambías Wolff representa un aporte sustancial al que fue el gran proyecto político social de Chile a lo largo del siglo XX, el Estado de bienestar. Podría argumentarse que dicha afirmación no se condice con el título del libro, y la aparente declaración de que el objeto de estudio principal es el sistema de salud, sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que el sistema de salud así como la legislación de salud, son dos objetos de estudio secundario del libro, que cobran sentido en cuanto son consecuencias del desarrollo y los cambios que vivió el Estado de bienestar, por lo tanto, desde esa perspectiva, consideramos que el libro es un aporte fundamental al entendimiento de los factores que llevaron al origen, apogeo y decadencia del Estado de bienestar, y como este se vio reflejado tanto en la discusión parlamentaria sobre salud pública, así como en el surgimiento de un sistema de salud que tuvo en el Servicio Nacional Salud un organismo que permitió al Estado impulsar un proyecto de intervención social que tuvo como principal elemento articulador la idea de que los servicios de salud son fundamentalmente un derecho social, y no una mercancía transable.