

JAIME LLAMBÍAS WOLFF, *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, Catalonia, 2022, 208 págs.

El libro *Auge y caída del Estado de bienestar en Chile y los cambios en su sistema de Salud* de Jaime Llambías Wolff, doctor en derecho y sociología, y profesor emérito de la Universidad de York, destaca en medio de los cuestionamientos y debates que en Chile han surgido en torno a la sostenibilidad de un sistema de salud de carácter mixto, en especial frente a la reciente y aguda crisis que enfrentan las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), así como también en medio de los turbulentos y fallidos intentos por reemplazar la Constitución de 1980.

En esta obra, el autor presenta una exhaustiva exploración de los hitos y transformaciones que configuraron el panorama de la salud en Chile, con una perspectiva histórica y contextualizada de su evolución y dedicando especial atención a las reformas legislativas, analizando cómo estas modificaciones moldearon –al compás de factores ideológicos, económicos y sociopolíticos– el acceso y la calidad de los servicios sanitarios. De igual modo, en un destacado ejercicio de síntesis, examina los acuerdos y desacuerdos más relevantes entre una amplia gama de actores políticos, quienes propiciaron la creación de múltiples instituciones encargadas de implementar sólidas políticas públicas de protección social a lo largo del siglo XX.

El autor abarca un periodo que va desde el ocaso de la República Parlamentaria en los años veinte hasta finales de la dictadura militar en los años ochenta, destacando con notable claridad el auge del Estado de bienestar social tras la Constitución de 1925 y su posterior declive en medio de la represión y las profundas transformaciones impuestas bajo el régimen dictatorial de Augusto Pinochet. Asimismo, el libro es un aporte en tanto logra articular de manera coherente las diversas fuerzas y eventos que han influido en la configuración del sistema de salud, ofreciendo una obra imprescindible para comprender la compleja intersección entre política, sociedad y salud en Chile.

El libro se estructura en tres secciones, cada una subdividida en capítulos. La primera, titulada “La dinámica política, el desarrollo del Estado de bienestar en Chile y su impacto en el sistema de Salud”, aborda la importancia de la legislación, la influencia internacional y los inicios del Estado de bienestar, junto con sus reformas en el sector de la salud. La segunda, denominada “El auge del Estado de bienestar y los cambios en su sistema de Salud”, explora el surgimiento y la evolución del Sistema Nacional de Salud (SNS), hasta llegar al período del gobierno de la Unidad Popular. En la tercera y última sección, que lleva por nombre “La caída del Estado de bienestar y el modelo de Salud de Mercado”, el autor presenta el cambio de paradigma en torno al sistema de salud durante la dictadura y analiza la transformación del enfoque hacia la salud pública y la emergencia de lo que él denomina el modelo de Salud de Mercado y su legislación respectiva.

Para elaborar el libro, el autor se apoya en una extensa variedad de fuentes que incluyen documentos gubernamentales, testimonios, disertaciones, libros académicos, artículos periodísticos, entre otros recursos. Esta gran gama de fuentes primarias y secundarias le proporciona una sólida base para respaldar sus argumentos y enriquecer el análisis presentado a través de sus páginas.

La primera sección consta de tres capítulos e inicia con una exploración de la dinámica política de los procesos legales, recurriendo a la filosofía jurídica para desentrañar no tan solo la función de la ley en la sociedad, sino también para examinar las reformas legislativas en materia de salud en el contexto de los principales debates ideológicos del momento, pues son estos los que reflejan las decisiones, prioridades y valores de los líderes políticos de una época. Su afirmación de que “La ley constituye un elemento de poder, pero también una realidad formal y racional, una expresión de voluntad que, en principio, representa o pretende representar a todos los ciudadanos” (p. 26), subraya cómo estas reformas eran tanto un reflejo de los debates ideológicos como una herramienta para moldear la sociedad.

El análisis se amplía para incluir la dimensión internacional, destacando la influencia de actores y organizaciones extranjeras en la evolución de la legislación sanitaria chilena. Llambías Wolff muestra cómo las colaboraciones internacionales y las presiones externas han sido determinantes en la configuración de las políticas nacionales de salud. Este enfoque global permite entender mejor las dinámicas de poder y la transferencia de modelos de política pública, evidenciando que las reformas no se gestaron en un vacío, sino en un contexto de interacción constante con el entorno internacional.

Asimismo, uno de los aspectos más destacados de la obra es el estudio de las reformas en el sector salud durante los inicios del Estado de bienestar, un periodo crucial en la historia de Chile, que Llambías Wolff sitúa entre 1924 y 1938, cuyo eje vertebral fue la Constitución Política de 1925, pues esta sentó las bases para una serie de leyes destinadas a mejorar la salud pública y la seguridad social de la época. Entre estas reformas legislativas destaca la Ley 4.054, a la que el autor presta atención, considerándola la más importante, ya que, entre otras razones, propició la creación de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, que luego se convertiría en el Servicio de Seguro Social (SSS).

El autor, sin embargo, no omite los desafíos y resistencias que enfrentaron estas reformas. La implementación de la Ley 4.054, por ejemplo, enfrentó una resistencia significativa tanto de la clase empresarial, que amenazaba con cerrar sus empresas, como de los empleadores, que intentaban boicotear los aportes obligatorios (p. 41). Esta resistencia evidencia las tensiones inherentes a la transformación social y económica que las reformas pretendían instaurar, destacando las luchas de poder entre diferentes sectores de la sociedad chilena.

Así, en la primera sección, el autor ya deja entrever una ruta ideológica definida, que no desdibuja, por cierto, los argumentos fundamentales del libro. Podríamos decir que se perfila como un crítico acérrimo de las políticas económicas implementadas durante la dictadura y, a la vez, como un nostálgico del Estado de bienestar que caracterizó a

Chile entre 1924 y 1973. Para Llambías Wolff, “el Estado ha cumplido siempre un papel fundamental en la estructuración y administración de la sociedad chilena, asumiendo un rol protagónico que lo ha llevado a convertirse en el agente más importante de la creación y evolución de dicha sociedad y su legislación” (p. 46).

A partir de la sección dos, que comprende desde el capítulo cuatro al siete, el libro ofrece un detallado y casi cartográfico análisis de las transformaciones que llevaron al establecimiento del Servicio Nacional de Salud (SNS) en 1952, abordando cómo este organismo operó y evolucionó a lo largo de cuatro administraciones diferentes, desde el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo hasta la Unidad Popular. Se examinan las políticas y enfoques de salud pública que marcaron cada periodo, así como los desafíos y logros alcanzados bajo cada gobierno. Este análisis permite al lector comprender no solo la evolución del SNS, sino también su impacto en la calidad de vida de la población y en el desarrollo del sistema de salud chileno.

El periodo anterior al golpe de Estado de 1973 fue crucial para la consolidación de los fundamentos del Estado de bienestar en Chile. La creación de instituciones clave, como la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia (Protinfia) y el Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena) en 1942, fortaleció significativamente el sistema de salud. Sin embargo, el surgimiento de estas instituciones también reveló problemas de atomización y falta de coordinación a nivel nacional, destacando la necesidad de establecer un marco institucional más cohesivo y centralizado.

El capítulo cuatro del libro analiza este contexto, explorando los acuerdos y diálogos entre diversas fuerzas de presión entre 1939 y 1952, un periodo crucial en la historia del sistema sanitario chileno. Durante este tiempo, se sentaron las bases esenciales para una institución que abordara la fragmentación del sistema de salud. A principios de los años cuarenta, el gobierno del Frente Popular presentó al Congreso el “Proyecto del Servicio Nacional de Salud”, inspirado en un modelo solidario de financiamiento comunitario. Aunque inicialmente rechazado, los debates continuaron durante casi una década hasta que la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) se concretó en 1952. Jaime Llambías Wolff destaca la complejidad de la situación, la fragmentación extrema del sistema y la politización del proceso como factores determinantes en las prolongadas negociaciones entre los actores políticos y la sociedad civil (p. 69).

Asimismo, la influencia internacional, especialmente el ejemplo del Servicio Nacional de Salud británico (NHS), creado en 1948, desempeñó un papel significativo. Las visitas de estudio al Reino Unido realizadas por figuras como el médico salubrista Benjamín Viel y el falangista Francisco Pinto Santa Cruz resultaron fundamentales para la eventual creación del SNS en Chile. El autor también aborda los cambios internacionales en la salud pública, como la reconfiguración de la OPS, la creación de la ONU en 1945 y la OMS en 1948, destacando la importancia de integrarse en el contexto global para el desarrollo del sistema de salud nacional.

Entre los capítulos cinco y siete, el autor ofrece un recorrido minucioso por los principales eventos y transformaciones que marcaron la evolución del SNS. Con claridad

suficiente, explica cómo funcionó el SNS bajo los cuatro gobiernos que lo administraron antes del golpe de Estado de 1973. Además, expone los principios que guiaron la filosofía del SNS, y repasa brevemente lo sucedido bajo los gobiernos de Carlos Ibáñez del Campo y Jorge Alessandri Rodríguez, analizando cómo cada administración influyó en el desarrollo del SNS. Posteriormente expone en profundidad las acciones emprendidas por el gobierno de Eduardo Frei Montalva y sus intentos de reestructuración del SNS. Rescata su primer mensaje presidencial, en el cual Frei Montalva expresó su deseo de “convertir el SNS en un genuino proveedor de prestaciones de salud a nivel nacional, cubriendo todos los sectores de la población” (p. 98). Su administración buscaba no solo corregir las deficiencias del sistema de salud, sino también unificar las estructuras duales existentes que separaban a empleados y obreros en dos instituciones distintas: Sermena y SNS, respectivamente. Cabe recalcar que para mayor claridad el autor agrega una tabla comparativa para diferenciar entre estas dos instituciones.

En esta sección, el autor profundiza en la inequidad en el acceso a la salud, especialmente evidente en los sectores más desfavorecidos y en las zonas rurales, señalándola como una de las principales deficiencias del Servicio Nacional de Salud (SNS) (p. 109). Además, se examinan las dinámicas sociales relacionadas con esta problemática, como las huelgas lideradas por la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud y la CUT, que abogaban por una democratización del sistema de salud. Sin embargo, se echa en falta una definición precisa por parte del autor sobre qué implica exactamente esta “democratización”, lo que genera cierta ambigüedad en el concepto presentado.

Asimismo, Jaime Llambías Wolff examina minuciosamente las políticas de salud durante el gobierno de Salvador Allende, dedicando una extensa parte de su análisis a este período. Destaca cómo las reformas implementadas en el Servicio Nacional de Salud (SNS) reflejaban los principios de responsabilidad social y solidaridad, fundamentales en la visión de la Unidad Popular para una sociedad más equitativa. Además, explora detalladamente la política económica de la administración de Allende, vinculándola con las políticas sociales y de salud. El autor analiza también la crisis política que enfrentó el gobierno de Allende, detallando sus dinámicas y los conflictos con la oposición que culminaron en el golpe de estado de 1973. La sección concluye con un análisis de la legislación y su dinámica política, respaldado por el aporte teórico de autores como Althusser, Gramsci y Poulantzas, lo que permite una comprensión más profunda de las implicaciones políticas y sociales del SNS en el contexto del sistema de bienestar social en Chile.

En la tercera sección, de extensión más reducida que las precedentes, el autor analiza el sistema de salud en el contexto de la dictadura chilena entre 1973 y 1990. Se destaca no solo el brusco deterioro del Estado de bienestar que había provisto servicios a la población chilena durante décadas, sino también la implantación de un nuevo modelo económico que culminaría en la eliminación del Servicio Nacional de Salud (SNS). Se sugiere que se ha transitado hacia un Modelo de Salud de Mercado, evidenciando un cambio significativo en la concepción y prestación de los servicios de salud en Chile.

En un capítulo ocho y nueve, breves, pero no menos efectivos, el autor presenta los primeros indicios de lo que sería un progresivo desmantelamiento del Sistema Nacional de Salud (SNS), y los cambios regulatorios que lo hicieron posible. Aquí, también cobra una relevancia mayor el análisis de las secciones anteriores. Mientras que, en décadas anteriores, los debates y acuerdos para establecer políticas de salud se fundamentaban en la esencia del diálogo bajo instituciones democráticas, durante la dictadura este proceso fue abruptamente interrumpido. El sistema de salud experimentó una transformación radical, en especial, con la promulgación de leyes que eludían los procesos legales e institucionales correspondientes (pp. 143-144). Llambías Wolff sostiene, además, que el nuevo enfoque de este período, basado en la idea de que “la salud constituía un servicio que debía ser adquirido individualmente y que las personas tenían una responsabilidad personal en este proceso” (p. 144), confrontó directamente con el principio de solidaridad que se había construido y reforzado en décadas pasadas. Además, en el capítulo 9, realiza una exhaustiva revisión de la institucionalidad legal, analizando diez documentos elaborados por el régimen militar que evalúan los principios en torno a las modificaciones en el ámbito de la salud entre 1973 y 1990. Finalmente, en el capítulo 10, profundiza aún más en la política económica de la dictadura y su conexión con las políticas de salud. Presenta también un organigrama esclarecedor del nuevo sistema de salud y sus instituciones, facilitando la comprensión de su estructura y organización. Además, dedica algunas páginas a explicar la situación del sistema previsional.

En este último apartado, sin embargo, se observa cierta ligereza en sus afirmaciones, que carecen de respaldo suficiente, como la siguiente: «Con seguridad, esta grave crisis que erosiona las pensiones de los afiliados se habría evitado si Chile tuviera un sistema de previsión basado en fondos de reparto» (p. 180). Esta afirmación tajante resulta problemática, ya que no proporciona una justificación adecuada y robusta. El anterior rasgo de superficialidad se debe, en parte, a que el autor pasa por alto una exploración más profunda de los factores económicos que influyeron en la evolución del sistema de salud y del Estado de bienestar. Este vacío es especialmente notable en su análisis de las políticas de salud bajo diferentes administraciones y durante la dictadura, donde una mayor atención a las variables económicas podría haber enriquecido considerablemente el argumento de la obra.

Además, a lo largo del libro, y pese al sugerente trabajo del autor, no es posible obviar otras debilidades, por ejemplo: el excesivo anquilosamiento del texto, vale decir, la densidad de las referencias académicas en ciertos capítulos. La inclusión de teóricos como Fairclough, Litowitz, Christodoulidis, Szabo, Zumbansen, Gramsci y Mangabeira Unger, aunque valiosa para el análisis jurídico, puede resultar abrumadora y dificultar tanto la comprensión como la fluidez del texto. Esto es especialmente problemático al final del capítulo cuatro, donde se intenta explicar la evolución previa al Servicio Nacional de Salud. No obstante, el libro en general destaca por su profundo análisis y detallada exploración de los cambios en el sistema de salud, ofreciendo una visión completa y rica en contenido para quienes se adentran en su lectura.

En suma, el exhaustivo análisis de Jaime Llambías Wolff en su libro ofrece una sugerente contribución al entendimiento de la evolución del sistema de salud en Chile. A través de una investigación meticulosa respaldada por una amplia gama de fuentes, el autor desentraña los momentos cruciales y las transformaciones que configuraron el panorama sanitario del país, desde los albores del Estado de bienestar hasta la implantación del modelo de Salud de Mercado en la época de la dictadura. Aunque el texto presenta algunas debilidades, su profundidad y rigor lo convierten en una lectura imprescindible para aquellos interesados en comprender la intrincada interacción entre la política, la sociedad y la salud en Chile.

JORGE PINO DELGADO
Facultad de Economía y Administración
Pontificia Universidad Católica de Chile