

MARICELA GONZÁLEZ

El Servicio Nacional de Salud Chile, 1952-1973. Doctrina, logros, prácticas

Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2024, 632 pp. ISBN

978-956-357-492-0

Con este libro, Maricela González nos ofrece una rigurosa investigación sobre la historia del Servicio Nacional de Salud entre 1952 y 1973. Se trata de la obra más sólida dedicada al estudio de esta institución durante el período del Estado benefactor y un aporte significativo a la historiografía chilena de la salud. Presenta un abordaje innovador de esta organización que comprende el despliegue de una política pública, enfocado en las relaciones entre los actores sanitarios y las personas. Esta perspectiva extensiva considera el rostro humano del Estado: médicos, asistentes sociales, enfermeras, auxiliares, dirigentes vecinales, funcionarios públicos y muchas otras figuras que participaron en la instalación, consolidación y expansión del Servicio Nacional de Salud. El libro abarca una etapa decisiva en la historia de la salud, desde el control de las enfermedades infectocontagiosas hasta la implementación de programas orientados a extender el sistema de protección social en la población.

El texto se encuentra respaldado por distintas fuentes documentales y orales, entre las que destacan el Archivo del Servicio Nacional de Salud, el Archivo de la Unidad de Patrimonio de la Salud, la *Revista Médica de Chile*, el *Boletín del Servicio Nacional de Salud*, memorias de titulación y entrevistas a médicos, asistentes sociales y otros actores involucrados en el devenir de la institución. Tal diversidad de registros históricos demuestra un trabajo minucioso, una forma de hilvanar este volumen de información a través de un relato amable en que la autora entrelaza el análisis de la trayectoria burocrática de este órgano con la dimensión de las personas en estos procesos. Este último enfoque pone énfasis en las experiencias cotidianas de la administración de salud, revelando las voces de médicos, enfermeras y asistentes sociales que enfrentaron el desafío de mejorar las enfermedades en contextos marcados por la extrema pobreza.

El libro de Maricela González es valioso porque llena un vacío en la historiografía nacional, al exponer de manera sistemática el desarrollo del Servicio Nacional de Salud, una institución fundamental para entender el devenir histórico de la salud en Chile durante el siglo XX. Hasta ahora, esta organización ha sido mencionada con frecuencia o de manera tangencial, sin que existiera una obra que construya la evolución de este aparato público, desde su planificación hasta su disolución durante la década de 1970. La investigación se preocupa de rastrear los antecedentes que condujeron a la creación de esta institucionalidad, lo que permite entender tanto la conformación del Estado asistencial en Chile como la cadena de procesos que marcaron los albores del modelo de protección social. Entre estos hitos se incluyen las primeras leyes laborales de la década de 1920, la fundación de la Caja de Seguro Obligatorio y diversas reformas en la dirección hospitalaria. Se agradece la incorporación de estos antecedentes, ya que no solo ofrece una panorámica de los problemas que afectaban a los habitantes, sino que realiza un balance de las fortalezas y debilidades de las distintas medidas implementadas. En este sentido, el libro contribuye a entender la idea de que el Servicio no fue un ente que surgió de manera abrupta, sino que fue producto de una planificación que tiene raíces en los orígenes de la salud pública chilena.

Sin proponer un resumen ni anticipar contenidos e invitando a la lectura del texto. Su relato, mediante una pluma dinámica caracteriza el trabajo cotidiano del Servicio, las dificultades prácticas, las descoordinaciones, los obstáculos en las comunicaciones y la duplicación de tareas. Estos elementos refuerzan su propuesta de relevar el papel de los

funcionarios encargados de implementar esta política pública, construyendo una historia centrada en los aciertos, errores y experiencias, más allá de una exposición que narra la aplicación de planes o programas dirigidos a la salud. Este preámbulo permite dimensionar la “revolución” que significó la instalación del Servicio Nacional de Salud, cuya puesta en marcha necesitó la fusión de instituciones, la disolución de organismos, la eliminación de reparticiones y la reforma de tareas, además contempló desde una posta rural en Parinacota hasta un consultorio en la austral localidad de Timaukel.

El libro se compone de cuatro partes, que abordan los antecedentes, la década inicial, la extensión y el ámbito humano del Servicio Nacional de Salud. A lo largo de trece capítulos, recorre los factores nacionales e internacionales que condujeron a la formación de este órgano. La primera parte se centra en los antecedentes, con atención en la discusión político legislativa, el papel del Frente Popular, la figura de Salvador Allende como ministro de Salubridad, los distintos actores que participaron en la controversia, como el Colegio Médico y los partidos políticos. También detalla los tres proyectos que delinearon la nueva disposición que debía asumir el sistema de salud: el socialista, el conservador y el socialdemócrata. Esta sección revisa los argumentos, las discrepancias ideológicas y los atributos de cada propuesta, en un debate que duró varias décadas, lo que demuestra la dimensión temporal de las propuestas legislativas que culminaron con la promulgación de la ley que dio origen a la institución el 8 de agosto de 1952.

Para conocer la estructura del Servicio Nacional de Salud, Maricela González presenta organigramas, tablas, diagramas y esquemas que pormenorizan los cargos y funciones de las jefaturas, consejos y direcciones que lo integraban. Paralelamente, analiza la evolución del sistema de seguro social, teniendo en cuenta la extensión de beneficios a una población en constante crecimiento y que requería cubrir sus necesidades, principalmente, de niños, mujeres y ancianos. A partir de esta base, la autora desprende los mecanismos de financiamiento para estas medidas y los aportes que proporcionaban los trabajadores, empleadores y el Estado. Esta exposición permite evaluar los beneficios del nuevo sistema respecto al Seguro Obligatorio, y lleva a comparar el modelo de seguridad social implantado en Chile en relación a otros países de América Latina o de varios países europeos.

La segunda parte del libro examina la configuración del Servicio a lo largo del país. En el plano institucional, se analiza el organigrama de las zonas hospitalarias basada en el principio de descentralización, jerarquización y autonomía. Esta organización implicaba la puesta en marcha de una máquina administrativa que exigía coordinación y que no estuvo exenta de dificultades. Esta dinámica, junto con reflejar la gestión sanitaria, da cuenta de los principales ejes que regularon las atenciones que prestaba el organismo: la protección, la reparación y el fomento de la salud. El primero de estos fundamentos, de carácter preventivo, se conectaba con la higiene ambiental, es decir, la provisión de agua potable, la recolección de desechos y la configuración de infraestructura de higiene en las urbes. Estos antecedentes demuestran la amplitud de tareas y los proyectos asumidos por el Servicio Nacional de Salud, muchas de las cuales podrían calificarse de ambiciosas y que son pormenorizadas a lo largo de la investigación.

Uno de los cambios más trascendentales que imprimió el Servicio Nacional de Salud, fue entender el binomio salud-enfermedad como una situación que se relacionaba con el entorno en que habitan las personas, o sea la dimensión social de las afecciones. Esta nueva mirada contribuyó a atacar de manera directa las enfermedades infectocontagiosas que, a mediados del siglo XX, causaban alta mortandad en la población y cuyas manifestaciones más críticas eran las elevadas tasas de mortalidad infantil, las muertes durante el parto y la incidencia de

enfermedades como la tifoidea, la difteria, la tuberculosis, la neumonía y la poliomielitis. La acción del Servicio no solo transformó el medioambiente, sino que también sirvió de plataforma para llevar a cabo un exitoso programa de vacunación, que abarcó desde la elaboración del suero en laboratorios hasta la disposición de locales para su aplicación en el país.

El segundo de los ejes rectores del Servicio Nacional de Salud fue la reparación de la salud, entendida como la atención médica desarrollada a través de consultas, las visitas domiciliarias y las hospitalizaciones. En esta parte, la autora profundiza en el financiamiento de estas acciones y la utilización de los recursos, expresadas en indicadores como el tiempo promedio de hospitalización. Por último, el tercer fundamento del Servicio que consistía en el fomento de la salud tuvo como sus principales tareas la protección materno-infantil y los programas nacionales de distribución de alimentos. Para ello, fue clave extender la atención del parto en recintos hospitalarios, la entrega de leche a niños y embarazadas, el control prenatal, el programa de inmunización y el aumento de las redes de consultorios.

A continuación, la investigación se enfoca en el proceso de transición desde la antigua burocracia sanitaria hacia el nuevo modelo trazado por el Servicio. A nivel estatal, la fusión de estructuras, la redistribución de funciones y el movimiento de personal entre distintas reparticiones generaron un impacto considerable, especialmente si se tiene en cuenta que la provisión de servicios de salud es una labor que no puede detenerse. En este contexto, la autora examina la formación de las plantas de funcionarios, la capacitación del personal en gestión sanitaria y la organización interna del Servicio. También considera las deficiencias presupuestarias surgidas a raíz de las transformaciones emprendidas, en un escenario marcado por la volatilidad inflacionaria y el déficit fiscal.

Enmarcada en el giro institucional que propone el libro y centrada en los actores detrás de las políticas públicas de salud, la investigación se orienta a tratar problemáticas, como la formación de médicos en competencias directivas, la carencia de la planta de enfermeras y los procesos de instrucción del personal auxiliar sanitario. El itinerario de cada uno de estos actores es seguido desde inicios del siglo XX hasta su formalización universitaria. Paralelamente, se distingue el rol de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, organismo encargado de la renovación, construcción y reparaciones de los recintos de salud. Este aspecto buscó responder al aumento de la demanda por cuidados sanitarios y la prolongación de la infraestructura en los espacios rurales.

La tercera parte del libro estudia los acontecimientos del Servicio Nacional de Salud durante la década de 1960, período en que se consolidó como el principal organismo encargado de la provisión de salud pública y asistencia social. Este fortalecimiento se reflejó en las mejoras en los indicadores demográficos como la disminución de la mortalidad general, aumento de la esperanza de vida y control de las enfermedades que causaban los mayores índices de letalidad. Estos avances respaldaron y legitimaron esta entidad, generando a su vez un crecimiento en la demanda por acceder a sus prestaciones, en la medida que más gente confiaba en el desempeño del organismo. Un ejemplo de ello es el programa que impulsó la Unidad Popular destinado a la prevención de enfermedades diarreicas y los efectos que tuvo en la actividad de los consultorios. En esta línea, la investigación identifica de manera lúcida los factores que obstaculizaron el despliegue del Servicio, entre ellos la disponibilidad limitada de camas, las características del personal sanitario y las dificultades para llevar la salud a zonas lejanas del territorio.

Este libro resulta atinente para distintos debates actuales en materia de salud. Al tratarse de una obra prolija y bien documentada, permite rastrear el progreso histórico de temas como la reforma de pensiones, el rol del Estado, la diferencia entre el sistema público y

el privado, la baja natalidad, los programas de vacunación y la asignación de recursos en materia de salud, entre muchos otros. La autora problematiza la escasez de médicos, los procesos formativos y la desigual distribución de especialistas, tanto entre hospitales como en las regiones, lo que generaba localidades con exceso de profesionales en ciertas áreas y carencias en otras, esto afectaba el tratamiento de enfermedades. Dificultades similares se observaban en el ámbito de la enfermería; sin embargo, el caso de las matronas fue distinto por las raíces históricas de la obstetricia y los procesos de nivelación de conocimientos.

La cuarta parte del libro se inicia con el examen de la participación comunitaria en la acción del Servicio. En este recorrido, como señala la autora, se recupera la imagen humana de la gestión sanitaria a través de las prácticas y el quehacer de los distintos actores de la institución en el territorio. En esta línea, analiza el aumento de participación de las comunidades y las actividades que emprendieron los funcionarios en la educación destinada a la prevención de enfermedades. Así, se profundiza en el desarrollo del Centro de Demostración de Medicina Integral en Quinta Normal, lo que incidió en el movimiento de la población hacia la medicina institucionalizada, posicionando a los consultorios como espacios centrales para las consultas y la incorporación activa de los pacientes en los preceptos de la medicina preventiva.

En el capítulo siguiente, profundiza en las características del Programa de Médicos Generales de Zona. A partir de esta institucionalidad, se examinan las dificultades geográficas que enfrentaban los médicos para ejercer su labor sanitaria, marcadas por el desafío de trabajar en condiciones de aislamiento y ruralidad. La investigación se adentra en aspectos como los caminos intransitables durante el invierno, las complicaciones de conectividad en la zona de Chiloé y los traslados en automóviles hacia poblados recónditos. Todo ello contribuye a delinear la faceta humana del Servicio y que la gestión en materia de salud requirió esfuerzo, motivación y voluntad de quienes la llevaron a cabo.

La obra concluye con un balance de la historia de la salud en Chile durante las últimas décadas, teniendo como premisa de que, si bien el país presenta indicadores de desigualdad, pobreza y marginalidad comparables a los de otros países latinoamericanos, sus cifras a nivel sanitario se asemejan a las del mundo desarrollado, por ejemplo la baja mortalidad infantil y la alta esperanza de vida. La investigación ofrece una imagen precisa de la historia del Servicio Nacional de Salud, lo que representa un valioso aporte para la disciplina y una referencia en la línea de los estudios sobre la salud. Mediante un giro interpretativo, se preocupa por rescatar el rostro humano de los actores encargados del despliegue de la institución, demostrando que su labor fue esencial para la implementación de políticas públicas. De este modo, lo que inicia como un viaje por la conformación del Estado benefactor se convierte en una historia pormenorizada de la salud en Chile durante el siglo XX.

PABLO SEBASTIÁN CHÁVEZ ZÚÑIGA*

Universidad Bernardo O'Higgins
Chile

* Universidad Bernardo O'Higgins. Doctor en Historia por la Universidad de Chile. Santiago, Chile. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-7954> Correo electrónico: pablo.chavez.zuniga@gmail.com