

CARLOS ANTONIO MOLINA BUSTOS

# Institucionalidad sanitaria chilena 1889-1989



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	7
<b>Capítulo I</b>	
<b>Marco conceptual problematizador</b>	13
1. El marco latinoamericano de la formación de las instituciones sanitarias modernas	13
2. Los médicos y la genealogía de la “cuestión social” en Chile	15
3. Algunas consideraciones sobre la “cuestión social” y los sujetos sociales	19
<b>Capítulo II</b>	
<b>Un perfil del siglo XIX hasta 1920</b>	37
1. Desde el Consejo Superior de Higiene Pública a la Dirección de Sanidad	39
2. Las Sociedades de Socorros Mutuos	47
3. La beneficencia pública y su influencia en el desarrollo sanitario	50
<b>Capítulo III</b>	
<b>El Estado asistencial y sus contradicciones</b>	59
1. Un perfil de la Ley del Seguro Obrero Obligatorio	61
2. El escenario político luego de las leyes del 24 y 25	65
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Un perfil de la profesión médica organizada</b>	71
1. El Sindicato de Médicos de Chile	72
2. La formación y el carácter de la Asociación Médica de Chile (AMECH)	76
3. El escenario político sanitario en que se desarrolla la Asociación Médica de Chile	85
4. Las definiciones de Doctrina Sanitaria de la AMECH	87

<b>Capítulo V</b>	
<b>Hacia la creación del Servicio Nacional de Salud: 1932-1952</b>	95
1. El contexto político y sectorial en el período	97
2. La medicina social chilena. El rol de sus debates en la creación del Servicio Nacional de Salud	106
a) El proyecto conservador	110
b) El pensamiento socialista	111
c) El planteamiento del Partido Radical	113
d) El rol de la Falange Nacional	116
3. Las consecuencias de las contradicciones en el resultado de la reforma de las leyes previsionales y sanitarias	119
<b>Capítulo VI</b>	
<b>De la creación del Servicio Nacional de Salud al proyecto de ley de medicina curativa: 1953-1964</b>	125
1. El contexto político del nuevo escenario	125
2. El Servicio Nacional de Salud en el período: una historia de debates y contradicciones	128
<b>Capítulo VII</b>	
<b>El proyecto de ley de medicina curativa</b>	141
1. Los avatares políticos y sectoriales de la compleja tramitación y discusión parlamentaria del proyecto de ley de medicina curativa	144
2. El escenario después de la promulgación de la ley	158
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>El gobierno de la Unidad Popular</b>	161
1. Un perfil de los años anteriores a 1970	161
2. Una mirada al primer escenario político de la Unidad Popular	163
3. Vanos esfuerzos hacia el Colegio Médico	166
4. La Política de Salud de la Unidad Popular	167
<b>Capítulo IX</b>	
<b>El período de la dictadura militar: 1973-1989</b>	173
1. Antecedentes del experimento neoliberal en Chile	174
2. Las políticas sociales al servicio del modelo económico	175
3. Las transformaciones de la institucionalidad sanitaria de la dictadura	181

**Reflexiones finales**

187

**Referencias**

193

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta ha tenido por propósito estudiar el desarrollo y la evolución de la institucionalidad sanitaria chilena durante el siglo veinte, desde una perspectiva situada en el presente histórico.

La finalidad que la anima ha sido poder comprender el curso general del desarrollo de las instituciones sanitarias que la sociedad chilena ha creado en el período estudiado, para responder a las necesidades y problemas de salud que han vivido y planteado los diversos segmentos de la población nacional.

Más allá de los detalles y particularidades de cada momento de la vida nacional y de cada una de esas instituciones, se trata de develar y hacer inteligibles los trazos fundamentales que las han caracterizado, sus alcances y significados mayores, así como los factores políticos y sociales que han concurrido a su existencia, particularmente la forma y modo como los actores sociales, los sujetos sociales protagonistas, han actuado e interactuado en torno a la generación de esas instituciones.

Se trata, en consecuencia, de un vuelo historiográfico a mediana altura que no pretende ingresar a la percepción detallada que proporcionan los lentes de mayor aumento, sino de una mirada que permita dar cuenta de las características estratégicas que adquieren los espacios públicos de la vida nacional en sus diversos períodos o etapas, de cómo se han situado y desplazado los diversos actores sociales en los procesos que han generado las instituciones sanitarias y de los perfiles gruesos que presentaron esas instituciones, como resultado de la dialéctica de los procesos sociales que las generaron.

Sin perjuicio de considerar algunas instituciones que durante el siglo XIX crearon las organizaciones de los artesanos y las primeras expresiones del movimiento obrero, esencialmente la investigación se refiere a la fisonomía sanitaria que nos presenta la evolución histórica del Estado chileno moderno, a los diseños fundamentales del ropaje sanitario con el que el Estado chileno se vistió de modernidad.

Consciente de la presencia inobjetable del hilo de continuidad histórica de los procesos sociales y políticos, siempre resultará parcialmente arbitrario y discutible asumir fechas de inicio o de término de una investigación como la que se presenta en estas páginas. No obstante, he decidido señalar el año de 1889 como punto de partida,

por el carácter emblemático que puede adquirir la creación, por decisión del Presidente José Manuel Balmaceda, del Consejo Superior de Higiene Pública en ese año, como una expresión señera de una nueva concepción del rol del Estado chileno moderno en materias de salud pública. Del mismo modo, he señalado el año de 1989 como año de cierre de esta investigación por corresponder al término formal de la dictadura militar presidida por Augusto Pinochet, habida cuenta de que su institucionalidad sanitaria permanece vigente, en lo principal, hasta nuestros días.

Parece de toda pertinencia puntualizar que por “Institucionalidad Sanitaria” he querido significar al conjunto de instituciones jurídicas, legales y administrativas creadas esencialmente por el Estado, emergidas como una respuesta orgánica y social a las necesidades y problemas de salud-enfermedad vividas, experimentadas y reclamadas por los segmentos mayoritarios de la sociedad chilena, en las diversas etapas del período estudiado, ciertamente más allá de que hayan desaparecido o se hayan modificado sustancialmente y por cierto, más allá de la eficacia y del sentido en que hayan orientado su dirección política y técnica. He incluido también en esta categoría de análisis, las instituciones creadas por el mutualismo y el movimiento de las mancomunales obreras del siglo XIX, al margen del Estado.

Resulta también pertinente señalar los motivos de esta investigación. Ellos aparecen fuertemente vinculados a mi percepción de que resulta muy difícil e insuficiente la inteligencia y la comprensión del presente histórico de la institucionalidad sanitaria chilena, a partir de lo que es posible concluir de la mayoría de los trabajos publicados en la bibliografía disponible sobre la materia, lo que me hace entender como necesario, insistir en profundizar el desarrollo de estudios historiográficos sobre el curso de esas instituciones durante el siglo XX.

En efecto, una primera mirada panorámica de los trabajos aludidos puede ofrecer la imagen de que, desde fines del siglo XIX, la evolución de las instituciones sanitarias, ha sido el resultado de un largo proceso marcado centralmente por un trazo de continuidad histórica, producto de grandes e implícitos consensos sucesivos entre todos los sectores políticos y sociales protagonistas, como expresión de una serena madurez de la conciencia cívica colectiva.<sup>1</sup>

Por otra parte, puede percibirse en las fuentes bibliográficas y en la literatura sanitaria citada, que la mayor parte de los antecedentes ha sido generada desde el

---

<sup>1</sup> Cruz-Coke, Ricardo. “Reseña histórica, política y social de la medicina chilena”. *Revista Médica de Chile* (116), 55-60, 1988. Cruz-Coke, Ricardo. *Historia de la Medicina Chilena*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello, 1995. Mardones Restat, Jorge. “Origen del Servicio Nacional de Salud”. *Revista Médica de Chile*, 105, 654, 1977. Rosselot, Jorge. “Origen, desarrollo y perspectivas de las instituciones de salud pública en Chile”. *Revista Médica de Chile* (121), 1075-1085, 1993. Rosselot, Jorge y Francisco Mardones. “Colegio Médico y salud en Chile”. *Pediatría al Día*, 13 (4), 1997. Mardones R., Francisco. “Planes y Programas de Salud en Chile”. *Cuadernos Médico-Sociales*. Vol. 46, N° 1, Santiago, Chile: 2006.

interior del sector de profesionales y trabajadores de la salud, especialmente de los médicos, con una perspectiva que percibo, en general, coyuntural en lo temático y en lo temporal y que son pocos los trabajos de investigación, que han provenidos de historiadores o científicos sociales, situados en una perspectiva epistemológica de carácter histórico-estratégico de mayores alcances. Es el caso de los trabajos de María Angélica Illanes, a los que aludo reiteradamente en este texto, y a los trabajos de María Eliana Labra, también varias veces citados.

Así, el transcurso histórico de la institucionalidad sanitaria nacional aparece más bien como una cronología insuficientemente explicada, como una secuencia de decisiones estructurales a nivel del Estado que, tácita o explícitamente, se presentan como la lógica arquitectura lineal del progreso, de modo tal que, según la información disponible, parece un esfuerzo descriptivo de estructuras sucesivas y complementarias en una perspectiva de progreso continuo, en cuyo seno poco se advierte la presencia histórica de los conflictos, tensiones y contradicciones que han caracterizado la vida social y política de Chile.

En consecuencia y de algún modo, este carácter de crónica descriptiva, de rasgos lineales, que ha prevalecido en los estudios desarrollados especialmente por los médicos, parece haber ocultado el trasfondo de profundas disputas históricas entre los diversos segmentos sociales, con intereses contrapuestos y/o antagónicos. Ello parece haber operado como una omisión hermenéutica, eventualmente responsable de un grado suficiente de obscurecimiento del conocimiento de cómo ocurrieron los hechos y por qué se produjeron de ese modo, de manera tal que resulta poco comprensible la dinámica entrelazada de avances y retrocesos que permitan comprender la historia reciente y actual de la institucionalidad sanitaria nacional.

Sin duda que mi reiterada percepción en el sentido descrito, ha constituido el motivo central de la investigación que se presenta en este texto y a partir de ella me es posible formular dos hipótesis básicas de trabajo.

La primera de ellas plantea que, una mirada historiográfica más atenta de las diversas etapas del acontecer sanitario, muestra que los procesos a través de los cuales se han desarrollado las instituciones sanitarias en Chile han sido el producto de profundas contradicciones entre los diversos intereses de clases y grupos sociales que se han confrontado en los escenarios políticos y en los espacios públicos de la vida nacional.

Consecuentemente, esta mirada más atenta que intenta historizar los hechos, permite identificar los procesos generales y sectoriales que se desarrollaron en las diversas etapas del período estudiado, con lo que se logra visualizar los diversos sujetos sociales que, desde la conciencia vivida de los grandes problemas de salud-enfermedad, han luchado por la transformación o la conservación del orden social y político vigente,

contienda principal que parece haber determinado el carácter central que tuvo, en cada etapa, la respuesta estructural y social que el Estado dio a esos problemas.

Desde esta perspectiva, la aparentemente serena linealidad progresiva de las instituciones sanitarias creadas por el Estado, se transforma en agitados conjuntos sucesivos y simultáneos de luchas y movimientos sociales, en cuya temporalidad se imponen ciertas tendencias, sin que desaparezcan las otras, en confrontaciones de creciente elaboración ideológica, que se expresan en avances y retrocesos, en una dialéctica permanente que parece alcanzar al siglo XXI, entre la salud entendida como un derecho humano colectivo e individual inalienable y una responsabilidad indelegable del Estado por un lado y por otro, como una mercancía que se compra y se vende en el mercado y con una responsabilidad subsidiaria, distanciada, secundaria y en disminución, del Estado.

Esta contradicción principal que se expresa con rasgos cada vez más nítidos en el devenir de las instituciones sanitarias durante el siglo XX, también está presente en las últimas dos décadas del siglo XIX, aún cuando se expresa y verbaliza en otros términos, particularmente entre la obligatoriedad de las medidas sanitarias impulsadas por el Estado y los derechos individuales, así como entre el alegato a favor de la medicina estatal promovido por la Sociedad Médica de Santiago en momentos en que se vivía un proceso sostenido de privatización de los cuidados médicos, como parte de la consolidación de la concepción liberal de la organización social.<sup>2</sup>

De esta hipótesis primera se desprende como indispensable para conocer el desarrollo de la institucionalidad sanitaria del siglo XX, estudiar “las relaciones que se construyeron entre el Estado, los actores político-sociales y la crisis social de principios de siglo, que surgió como efecto del proceso de cambios, desde una sociedad tradicional hacia una moderna, o que por lo menos presentaba signos de modernización”.<sup>3</sup>

La segunda hipótesis de esta investigación plantea que el surgimiento de las instituciones sanitarias nacionales, particularmente durante la coyuntura crítica de 1920, puede encontrar sus raíces en la década de los ochenta del siglo XIX en la que, como expresión del desarrollo del capitalismo como modo de producción dominante, emerge al escenario social, al espacio público de la política, el movimiento popular organizado con conciencia creciente de historicidad y que, con rapidez, comienza a constituirse en sujeto social enarbolando proyectos de transformación social, es decir, en protagonista de los acontecimientos políticos y sociales.

---

<sup>2</sup> Salinas, René. “Salud, Ideología y Desarrollo Social en Chile 1830-1950”, *Cuadernos de Historia*. Universidad de Chile, 1983 (3).

<sup>3</sup> Yáñez Andrade, Juan Carlos. *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile 1900-1920*. Santiago: DIBAM, 2003, p. 17.