

Reseña bibliográfica de: Ortiz Bergia, M. J. (2022). *La salud como problema provincial. Políticas públicas y estado subnacional en Córdoba, Argentina, 1930-1955*. Buenos Aires: Biblos, 167 pp.

Palabras clave: Federalismo; Organización Estatal; Territorio; Políticas Sanitarias

Keywords: Federalism; State Organization; Territory; Health Policies

El libro a consideración se contextualiza en el amplio campo de las políticas públicas, entendidas como un sistema institucionalizado de acciones instrumentales que se despliega regularmente por alguna forma de autoridad colectiva (*i.e.* el estado). Estas acciones se realizan mediante diversos instrumentos que van desde la producción directa de bienes y servicios hasta la extracción y asignación de recursos económicos y simbólicos, regulación y control de agentes privados y públicos.

La salud como problema provincial, políticas públicas y estado subnacional en Córdoba, Argentina, 1930-1955 se enmarca en la historia social de la política, que conecta dos aspectos de la realidad histórica, lo social y lo político, e indaga en sus diversas interrelaciones. La atención al contexto social en el que se mueven los políticos pasa a ser prioritaria, así como las relaciones sociales que encuadran su actividad y que la condicionan tanto como ayudan a explicarla (Moreyra, 2011 y 2014). En 1980, Geoff Eley y Keith Nield destacaron la urgencia por incorporar para la historia social el papel de las voluntades de los sujetos y de las actuaciones e instituciones públicas en relación con los factores económicos y sociales. En este mismo sentido, Álvaro Santos Acuña (2006, p. 157) afirmaba que “actualmente, la renovación de la historia social pasa por el reconocimiento e intento de determinar con precisión el peso causal de lo político en la configuración de lo social”.

Asimismo, la indagación se inserta dentro de los estudios sociales de la política a escala subnacional, que desde los años noventa del siglo pasado han prestado particular atención a los procesos políticos de las provincias, regiones y localidades de espacios reducidos para desentrañar e interpretar las especificidades de las agencias estatales, los políticos, los funcionarios, las densas interrelaciones entre política, economía, sociedad y la reproducción de las desigualdades sociales. Estos enfoques, que fueron opacados desde una mirada exclusivamente “nacional” de la política, enfatizan, por el contrario, “el carácter complejo, intrincado, inacabado, heterodoxo y



conflictivo de la estructuración del estado en el país” (Soprano, 2008; Ortiz Bergia, 2015). De este modo, más recientemente cobraron vigor otras aproximaciones, preocupadas por comprender las historicidades específicas de los proyectos institucionales de las agencias estatales, que evitan considerar al estado únicamente como una categoría sociológica con pretensiones de totalidad social homogénea. En este sentido, estos novedosos análisis constituyen una clara renovación substantiva en los enfoques y métodos empleados, que permiten configurar un mapa del estado en el que se identifica una diversidad de instituciones, actores, lógicas y prácticas sociales (Ortiz De Roza, 2016). También es substantiva porque nos permite cuestionar en parte el impulso rupturista del peronismo en la construcción del estado social y ponderar los avances logrados en el período previo a los treinta y entre los años treinta y cuarenta. A su vez, metodológicamente, el juego e intercambio de escalas utilizado permite visualizar la operatividad real y efectiva de los diversos modelos de atención social, así como los rostros, prácticas, representaciones e ideas de los distintos actores intervinientes en las políticas sociales. Del mismo modo, posibilita avizorar las interacciones entre ellos y las relaciones de colaboración y de conflicto que los atravesaron.

La periodización adoptada está dada por la unidad interna del fenómeno, que es la condición imprescindible para el deslinde, que permite comprender la inteligibilidad de los procesos precedentes y de los consecuentes. Y la unidad interna del proceso justifica el análisis en dos etapas: una, del treinta al cuarenta, y la otra, la del surgimiento del peronismo, período que contó con más recursos técnicos y materiales para intervenciones de mayor envergadura.

La idea-problema que vertebra toda la investigación es la multidimensionalidad de la provincialización de la política sanitaria en la provincia de Córdoba y el objetivo central es responder a los interrogantes del cómo, cuándo, quiénes y por qué se operaron las transformaciones en el período escogido. Para responder a esos interrogantes, María José Ortiz Bergia pasa revista, a través de un análisis minucioso, aunque no lineal ni evolutivo, a los aspectos esenciales involucrados en el funcionamiento del sistema sanitario provincial sin caer en el descentramiento de la política nacional hacia lo local, sino relacionándolos permanentemente con los desarrollos nacionales e internacionales. Ello le permite superar creativamente el provincialismo descontextualizado. Para ello, analiza las modificaciones operadas en el sistema de salud y las responsabilidades adoptadas por la agencia cordobesa, que implicó la incorporación de las competencias asistenciales preventivas y de coordinación de los diferentes oferentes civiles y estatales. Sin embargo, la autora señala que estas medidas de prevención y tratamiento de epidemias no se convirtieron en medidas de mayor consistencia y densidad hasta los años cincuenta.

Otra dimensión relevante a consideración dentro del cúmulo de aspectos sanitarios fue la reconfiguración territorial de la agenda sanitaria para cubrir las demandas insatisfechas de la región periférica del noroeste cordobés, que padecía de una

dispersión espacial de la oferta de servicios públicos. A ello se sumaban los costos operativos de las prestaciones.

Otra dimensión que no soslaya el libro es el estudio de las capacidades sanitarias, entendidas como las aptitudes y recursos materiales para obtener los resultados planificados. Durante los años treinta, esto implicó un deslizamiento decisivo desde un modelo de subvención a terceros en la prestación de servicios a otro que debía administrar los servicios de salud. Sin embargo, a pesar del propósito delineado, Ortiz Bergia asevera que durante el período abordado no se efectivizaron innovaciones importantes en el diseño de las agencias ni en la asignación de recursos y hubo una escasa organización administrativa. Estas transformaciones comenzaron a concretarse en los años cuarenta y cincuenta con remodelaciones burocráticas como la creación de la Secretaría de Salud Pública, que adquirió el estatus de ministerio y dejó de ser un organismo técnico para adquirir un perfil más administrativo.

Al considerar que lo político es un lugar clave de la sociedad global, la autora analiza el reformismo social en los diferentes partidos, Demócratas y Radicales, y el uso electoral que hicieron de los servicios y empleos públicos. Esa preocupación de los gobiernos que se sucedieron obedeció al carácter reformista de las elites dirigentes y a la convicción sobre la necesidad de desnacionalizar la política sanitaria, fortaleciendo los distintos aspectos del régimen sanitario y preservando la autonomía provincial de los recursos fiscales y la organización y distribución de las agencias.

Otro aspecto no descuidado en el libro fue la importancia del acceso a saberes expertos, cuyo desarrollo fue menor y dependiente de otros circuitos de producción. En primera instancia, se analiza el circuito local a partir de dos espacios de producción y transferencia: el profesional de la universidad y los técnicos de un conjunto de instituciones organizadas en torno a la práctica médica. El segundo circuito para la adopción de saberes expertos fueron los espacios técnicos de carácter nacional e internacional a través de la mediación de las agencias nacionales. El juego de escalas permite a la autora recuperar las experiencias sanitarias en este aspecto y el accionar de los actores institucionales y de la burocracia médica, si bien se demuestra que el perfil receptor/importador de saberes fue un obstáculo que limitó la autonomía de la administración provincial.

Analizados los aspectos centrales del proceso de construcción de las competencias sanitarias a través de un exhaustivo y diversificado análisis documental, Ortiz Bergia pone en evidencia que este proceso implicó cambios, permanencias, consensos y disonancias; también produjo muchas tensiones, especialmente con los otros oferentes del campo asistencial por las dificultades que estos tenían para la atención de la creciente demanda y por un viraje cultural de los asistidos con relación a la eficacia del modelo benéfico asistencial e incluso municipal. En los años treinta, las tensiones con las sociedades de beneficencia y los médicos se maximizaron y comenzó un lento, pero progresivo, avance del Estado sobre el espacio benéfico a través de la regulación de sus actividades y recursos y la definición de los potenciales asistidos; es decir, de su radio

de acción y poder asistencial. Estos conflictos se agudizaron en la década del cuarenta, situación que determinó la erosión de la legitimidad de las prestaciones de estas asociaciones mediante el recorte de las subvenciones y la estatización de los servicios. En lo que hace a las tensiones con el aparato municipal, las agencias provinciales se propusieron limitar la autonomía municipal mediante el control de sus presupuestos y la regulación de los hospitales públicos y la centralización de los servicios municipales.

Finalmente, el seguimiento de la relación entre provincia y nación visibiliza e interpreta una sucesión de medidas reveladoras de dos posiciones subyacentes. Por un lado, las autoridades provinciales defendían una centralización del financiamiento con una descentralización de la autoridad y la administración; es decir, la potestad sobre los gastos y las responsabilidades por las acciones adoptadas. Por el otro, las autoridades cordobesas intentaron rechazar las ambiciones de regulación, imposición de normas y jerarquías que limitaran decisiones locales. Los argumentos nacionales se radicalizaron durante el peronismo y se deslizaron hacia un federalismo cooperativo que implicaba ahondar el proceso de centralización normativa nacional. Las secuencias temporales de este deslizamiento, que se analizan detalladamente, permiten legitimar la adecuación histórica de la periodización escogida a través de una indagación de los avances, retrocesos y acuerdos logrados.

La organización textual del libro en torno a un eje articulador y el desarrollo complejo y empíricamente fundamentado de las distintas partes es adecuada y la narrativa elaborada se compone de secuencias interrelacionadas y conectadas a un interrogante central.

Considero que el libro, además de su valor historiográfico intrínseco, constituye un aporte decisivo no solo a nivel provincial, sino que, conjuntamente con otras investigaciones de diversas provincias –a las que el texto alude comparativamente–, también contribuye, sin dudas, a ampliar y complejizar este enfoque renovador de las políticas sociales, que las concibe bajo una visión más omnicompreensiva e integradora, y, por tanto, superadora de la creciente balcanización disciplinar.

Referencias bibliográficas

- Eley, G. y Nield, K. (2010). *El futuro de la clase en la historia. ¿Qué queda de lo social?* Valencia: PUV.
- Moreyra, B. I. (2011). La Historia Social en los albores del siglo XXI: innovaciones e identidad. En N. Girbal-Blacha y B. I. Moreyra (Comps.), *Producción de conocimiento y transferencias en las ciencias Sociales* (pp. 153-182). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Moreyra, B. I. (2014). El revival de la historia social en la primera década del siglo XXI: ¿retorno o reconfiguración?. *História da Historiografia*, 15, 168-186.

- Ortiz Bergia, M. J. (2015). El Estado en el interior nacional. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. *Estudios Sociales del Estado*, 1 (1), 59-85.
- Ortiz De Roza, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos*, 50, 57-80.
- Santana Acuña, Á. (2006). Entre la cultura, el lenguaje, lo “social” y los actores: la nueva historiografía anglófona sobre la Revolución Francesa. *Historia Social*, 54, 157-181.
- Soprano, G. (2008). Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, 4, 19-48.

Beatriz I. Moreyra
CEH Segreti – IEH CONICET
moreyrabea@gmail.com

Para citar este artículo:

Moreyra, Beatriz I. (2023). Reseña bibliográfica de: “Ortiz Bergia, M. J. (2022). *La salud como problema provincial. Políticas públicas y estado subnacional en Córdoba, Argentina, 1930-1955*. Buenos Aires: Biblos, 167 pp.”. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 24, 195-199.