

BELMARTINO, Susana (2005), *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 255 páginas.

Pablo Souza*

Este trabajo se acopla a una nutrida producción en materia de estudios sobre atención médica en Argentina durante el siglo XX. No es una *continuidad*, antes bien retoma problemas y temas desde una mirada de conjunto que amplía el horizonte de fuentes y preguntas de investigación utilizadas. Entre aquellas obras cabe mencionar *La instituciones de salud en la argentina liberal. Desarrollo y crisis*, escrito en 1987 junto Carlos Bloch, Ana Virginia Persello y Hugo Quiroga, *Corporación Médica y Poder en Salud. Argentina 1920 – 1940* escrita en 1988 junto a Bloch, Persello, y Maria Isabel Carnino, mismos autores con quienes compartió en 1991 *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940 – 1960*.

Un abanico de referencias teóricas aflora a lo largo de la obra. Resalta sobre el conjunto la presencia de Douglass North a través de conceptos como *institución* y *organización*. Mas el concepto no se impone con arbitrariedad al conjunto del prolífico material empírico manejado por la autora; antes bien ambos términos entablen una relación orgánica genuina. Ciertamente no es la única referencia teórica e historiográfica invocada. Al correr de las páginas la autora pone en juego la contraposición entre *Estado de Bienestar* y *Estado de Compromiso* de Francisco Weffor; así como también el concepto de abanico de opciones en coyunturas críticas de Adam Pzeworsky, y de Gosta Esping-Andersen rescata su análisis de la crisis de los ideales de universalismo e igualdad propios de las instituciones del estado de bienestar.

El material empírico puesto en juego es imponente. La autora espiga en estas fuentes orientada por sus preguntas analíticas rectoras, focalizadas estas últimas sobre el problema del financiamiento y le provisión de los servicios de salud. El recorrido de casi un siglo por los procesos históricos que afectan a las instituciones del sector salud, invoca referencias que van desde aquellas centrales en los años 1910 a 1929 tales como Anales del Departamento Nacional de Higiene, la semana medica y los boletines de los distintos círculos médicos – el del este y del oeste – a aquellas no menos importantes hacia fines de siglo XX, como los informes del BID, de las gerencadoras de salud o las obras sociales pertenecientes a los sindicatos desde mediados de siglo.

En términos metodológicos – en el sentido ya clásico de reglas o pasos metódicos puestos en juego para relacionar el material teórico y empírico – la autora concentra su

* Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica «José Babini», EH - UNSAM

atención en un número de temas específicos que ofician de variables desde las cuales explorar el proceso o la «lógica de la historia» según la feliz expresión de E. P. Thompson, en este caso de la historia del SSS. La mirada desde la que se abordan estos temas pone el acento en el proceso de construcción de reglas que se tejió entre ámbitos y actores dispares como las mencionadas anteriormente. Luego, la autora señala al correr de las páginas un grupo de hipótesis de las cuales una oficia de premisa mayor desarrollada en otras tantas hipótesis focalizadas durante los cinco capítulos.

Los capítulos sobre los que esta organizada la obra son la *Presentación*; *La atención médica al despuntar el siglo XX*; *Circa 1920 – 1940: Crisis y percepción de la crisis*; *La conflictiva definición de nuevas reglas de juego, Circa 1970 – 1990: Apogeo y crisis del SSSM*; *Estrategias de salida para una nueva coyuntura crítica*; y finalmente el capítulo dedicado a las *Conclusiones*. En dichos capítulos la autora aborda la compleja tarea de analizar los procesos históricos que atraviesan al sistema de servicios de salud argentino (SSS), produciendo una mirada de conjunto que abarca tanto los rasgos estructurales de dicho sistema, como las coyunturas críticas en que aquellas estructuras son trastocadas, o al menos puestas en jaque por los distintos actores.

En el capítulo 1 la autora detalla el estado de situación de la medicina local a inicios del siglo XX. Con énfasis puesto sobre el proceso de institucionalización de reglas del SSS se detallan temas como la provisión de los servicios médicos y la problemática del financiamiento; luego el papel de las mutualidades y la construcción de identidades y representaciones en el ámbito de servicios de salud, en estrecha relación se abordan las relaciones entre los intereses de la profesión médica y los tipos de asistencia ofrecidas al momento, en especial la asistencia y beneficencia pública.

En el capítulo 2 aborda el problema de la crisis que atraviesa al SSS en las décadas previas a la llegada del peronismo, en donde uno de los procesos centrales de esta crisis es la reformulación de las antiguas «reglas de juego» y el surgimiento de otras nuevas, al compás de la aparición de nuevos actores en la escena del SSS. De gran interés metodológico es la disyunción propuesta por la autora entre las transformaciones que afectan al sistema en su conjunto – ya sean estas deseadas o no por los actores que componen el sistema de salud – y, por otro lado, la percepción de estas transformaciones como una crisis.

En el capítulo 3 se aborda el periodo que va de una coyuntura de crisis a la siguiente cuya existencia es de mediados de los años 1970. Así, se puede apreciar los distintos intentos de construir un nuevo sistema de reglas de juego en materia de SSS; primero el intento puesto en marcha por el gobierno peronista y, segundo, los intentos puestos en juego por los gobiernos de facto y constitucionales que siguieron a la caída de Perón en 1955. Estas tres décadas y los sucesivos intentos de cristalizar un nuevo sistema de reglas de juego aparecen signados por la fragmentación de las distintas opciones y la inestabilidad propia del contexto político e institucional de la época. La retirada del estado de intentos efectivos por estabilizar una modalidad de programa de salud acompaña y sostiene el carácter fragmentario de aquella escena histórica.

Retirada del estado que se acentúa en la nueva coyuntura de crisis que acecha al SSS desde mediados de los años 1970 hasta a fines de los años 80, como se estudia en el capítulo 4. Se destacan en la puja por la definición de nuevas reglas de juego institucional dos actores de peso en los gremios médicos – la COMRA y la CONFELISA – así como también dos secretaría ministeriales, como son Salud Pública y Promoción y Asistencia a la Comunidad. Por último, jugará un papel no menor en esta escena la CGT en representación de las obras sociales de los distintos sindicatos. La ley 18.610 sancionada en Febrero de 1970 garantizaba la cobertura de salud otorgada por las obras sociales a toda la población en relación de dependencia; este hecho generó un clima de tensión entre los actores mencionados. Las estrategias de conflicto y negociación utilizadas cristalizarán en contextos que marcarán el desarrollo del debate en materia de salud durante las dos décadas siguientes. A modo de ejemplo puede mencionarse la aparición en escena de un actor aun hoy importante, como es el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS)

En el capítulo 5 se aborda el SSS en los años en la era de la reforma del estado, focalizando la atención en las transformaciones del sistema impulsadas y resistidas por algunos actores ya clásicos en esta escena, a los cuales se suman algunos nuevos como las empresas de salud de capital internacional o las gerencadoras de los servicios prestados por las obras sociales. Llegan los años en que se confía la necesidad de regular el mal funcionamiento del sistema de salud al poco solidario juego de ofertas y demanda, en este caso oferta de servicios de salud y demanda de los mismos por la población. El punto problemático de tal situación es que la generación de nuevas reglas de juego basada solamente en las fuerzas del mercado, estará fuertemente condicionadas por la trama institucional precedente. Los «corporativismos» lejos de desvanecerse ante el efecto igualador del mercado que los reformadores del sistema preconizaban, se posicionan en el nuevo escenario como actores de pleno derecho.

Oficia de último capítulo el apartado titulado conclusiones donde se pone el acento en los resultados de la reforma del SSS y en especial en la llamativa distancia que separa los cantos de sirena propio de las cosmovisiones neoliberales en materia de salud y por su parte, los resultados inscritos en el registro de lo real. Las conclusiones de la autora son contundentes. Con fina ironía invoca la voz institucional del BID, son sus expertos quienes dan cuenta del fracaso de la reforma del estado en el sector salud, reforma que al no lograr correr de la escena institucional los actores corporativos denostados hasta el hartazgo a inicios de los años 1990, acentuó el estado de fragmentación. En tal sentido, el diagnóstico de «fracaso» en la imposición de un modelo institucional dominante no es explicado por atribución a la mera voluntad de los agentes u organizaciones, sean estos públicos o privados, sino como parte de los resultados inesperados que han traído las decisiones tomadas por dichas organizaciones en coyunturas de crisis, así como también de las estrategias de negociación y confrontación aplicadas en las mismas.

El libro aquí visitado gana un lugar central en la reciente literatura en materia de historia de la salud y la enfermedad local en el siglo XX por que realiza un delicado

equilibrio, difícil de lograr. A nuestro juicio, dicho equilibrio es el que se da entre la disposición de los temas abordados, y las estrategias y herramientas metodológicas puestas en juego para abordarlos. El texto que el lector posee en sus manos no solo puede ser utilizado para enseñar historia del SSS local y del papel de la profesión médica en él. Puede ser recomendado también por que enseña como abordar el estudio de esos temas, desplegando problemas de investigación y discutiendo herramientas conceptuales para resolverlos. No es ocioso recordar la necesidad de ese tipo de miradas en un momento en que el crecimiento y la fragmentación de las disciplinas históricas ha ido acompañado en muchos casos de un piadoso abandono de dichas herramientas.