



HITOS, DEBATES, LEGADOS E INSTITUCIONES DE LA SALUD PÚBLICA ARGENTINA

En esta nueva entrega de la serie de notas sobre la historia de la atención sanitaria y la asistencia social en el país, abordamos en este número los hechos más importantes desde 1945, con el surgimiento del peronismo, hasta 1983 con el retorno de la democracia

Los servicios de salud en el mundo de posguerra

En 1940, J. W. Churchill designó en el Reino Unido una comisión para que estudie los mecanismos que pudiesen

prolongar la armonía social que imperaba durante la guerra, en futuros tiempos de paz. En 1942 se difundió el informe, conocido como "Informe Beveridge", que recomendaba extender la seguridad social a toda la población

para todos los riesgos sociales excepto los de salud; éstos serían el objeto de un Servicio Nacional de Salud dirigido por el Estado, financiado en un 90% por el Tesoro y con una carga reducida y uniforme para el usuario.

En los Estados Unidos, F. D. Roosevelt anunció públicamente al final de la guerra su decisión de estructurar la solidaridad nacional por medio de seguros sociales (obligatorios) y completar de esta manera el proyecto original de 1934 que contenía recomen-

Bibliografía básica

- *Belmartino, Susana, Bloch, Carlos*: El Sector Salud en Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos, 1960-1985. Serie OPS N° 40. OPS/OMS. 1994
- *Pérgola, Federico*: Historia de la salud social en la Argentina. Superintendencia de Servicios de Salud. Editores Argentinos Asociados. Buenos Aires. 2004
- *Veronelli, Juan Carlos, Veronelli Correch, Magali*: Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina. OPS/OMS. Buenos Aires. 2004

Afiche sobre la política sanitaria del 1er gobierno peronista (1946-1955)
Fuente: AGN

Ramón Carrillo cirujano: óleo de Roberto Fantuzzi, 1949
Fuente: www.elsanitaristaargentino.blogspot.com

1943: Se crea la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social a cargo de Eugenio Galli.

1944: Se crea el Instituto Nacional de Previsión Social y se dicta la Ley 30.656 de medicina preventiva y curativa.

1945: Se realiza en septiembre el Primer Congreso Nacional de Salud Pública, que recomienda transformar la DNSP en Secretaría de Salud Pública.

1946: Se crea la Secretaría de Salud Pública y se designa secretario con rango de ministro al Dr. Ramón Carrillo. Perón asume la presidencia y confirma a Carrillo como secretario de Salud Pública. Se crea la Escuela Superior Técnica de Salud Pública y la Escuela de Enfermería.

daciones sobre el seguro de salud, pero que había sido silenciado por la oposición corporativa. Ya en 1951, H. Truman creó una comisión para el estudio de las necesidades nacionales de salud, pero el tema no obtuvo atención del siguiente gobierno, presidido por D. Eisenhower.

Más cerca geográficamente, en Chile, se aceptó en el año 1952 una propuesta del Colegio de Médicos para establecer un Servicio Nacional de Salud sobre la base de la capacidad hospitalaria pública, casi la totalidad de la entonces existente en el país, y del seguro social obrero, que cubría desde 1924 a los trabajadores de menores remuneraciones.

El Ministro Ramón Carrillo y su visión de las políticas de salud

En 1946, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, el doctor Ramón Carrillo asumió la recientemente creada Secretaría de Salud Pública. La situación sanitaria que encontró podía caracterizarse a partir de la heterogeneidad de jurisdicciones y dependencias que operaban en el territorio nacional. Desde su perspectiva, era

Ramón Carrillo (1906-1956)

Ramón Carrillo había nacido en 1906 en Santiago del Estero, donde su padre alternaba la docencia con el periodismo y la política. Llegó a Buenos Aires, en 1924 para estudiar Medicina. En 1928 ingresó como practicante en el Hospital Nacional de Clínicas. Se recibió de médico, con medalla de oro, en 1929, y al año siguiente obtuvo una beca universitaria para perfeccionarse en Francia, Holanda y Alemania.



Foto: AGN

En 1942, Carrillo ganó por concurso el cargo de profesor de Neurocirugía de la Facultad de Ciencias Médicas de Buenos Aires. Formó allí una escuadra de bien elegidos y talentosos discípulos, entre ellos Germán Dickmann, Raúl Matera, D. E. Nijensohn, Raúl Carrea, Fernando Knesevich, Lorenzo Amezúa, Jorge Cohen, Jacobo y León Zimman, Rogelio Driollet Laspiur, Juan C. Christensen y Alberto D. Kaplan.

En el hospital militar, Carrillo conoció al coronel Juan Domingo Perón, un paciente con quien compartía largas conversaciones. En 1946, Perón ganó las elecciones y lo designó al frente de la Secretaría de Salud Pública, que posteriormente se transformaría en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la Nación.

La obra del Dr. Carrillo fue prolífica. Aumentó el número de camas existentes en el país de 66.300, en 1946, a 132.000, en 1954. En sólo dos años, con campañas agresivas, erradicó enfermedades endémicas como el paludismo. Hizo desaparecer prácticamente la sífilis y las enfermedades venéreas. Creó 234 hospitales gratuitos. Disminuyó el índice de mortalidad por tuberculosis de 130 por 100.000 a 36 por 100.000. Terminó con epidemias como el tifus y la brucelosis. Redujo drásticamente el índice de mortalidad infantil del 90 por mil a 56 por mil. Todo esto, dando prioritaria importancia al desarrollo de la medicina preventiva, a la organización hospitalaria, a conceptos como la "centralización normativa y descentralización ejecutiva".

Renunció en julio de 1954, antes de que el segundo gobierno de Juan Domingo Perón fuera derrocado el 16 de septiembre de 1955. Exiliado, enfermo (hipertensión mal atendida), políticamente perseguido (la dictadura que derrocó a Perón presentó ante el gobierno de Brasil una protesta por prestársele a Carrillo ayuda médica, calificándolo de "prófugo"; sus libros y cuadros en Buenos Aires fueron saqueados). Falleció en Belem do Pará, Brasil, el 20 de diciembre de 1956.

Fuente: Ramón Carrillo, *el Gran Sanitarista Argentino*, por Marcos A. Ordóñez, publicado originalmente en *Electroneurobiología*,



Nobel a Houssay

Fuente: Instituto Karolinsk



Efemerides de la OPS sobre la erradicación del paludismo

Fuente: OMS



Lucha contra la polio

Fuente: AGN

1947

Nobel de Fisiología y Medicina para Bernardo Houssay.

1950

La morbilidad palúdica se ha reducido en un 90%.

1954

El Dr. Carrillo renuncia y es reemplazado por Raúl Bevacqua.

1956

La epidemia de poliomielitis pone en evidencia la falta de preparación de los servicios de salud para afrontarla.

1959

Se crea la Escuela de Salud Pública como dependencia ministerial.

evidente la necesidad de organizar y dar dirección al conjunto de los recursos del sistema. La centralización aparecía como una solución posible, acen- tuando la intervención estatal.

El 21 de octubre de 1947, el presiden- te Perón presentó ante el Congreso de la Nación el Primer Plan Quinquenal (1947-1952). En el área de la salud, la principal medida fue la de proyectar la construcción de 80.000 camas hospita- larias, a su vez se proponían un con- junto de políticas sanitarias articuladas en torno a las necesidades observadas y el clima de época, a saber:

- Jerarquizar el sector de la prevención y atención de la salud con la trans- formación de la secretaría en minis- terio, con el consecuente incremento presupuestario.
- Centralizar la administración del sis- tema de salud y alcanzar una mayor articulación mediante la regionaliza- ción sanitaria en delegaciones sani- tarias.
- Desarrollar la asistencia médica am- bulatoria, con contenido sanitario y social, mediante la creación de cen- tros de salud.
- Promover la industria farmacéutica

y la fabricación de medicamentos por parte del Estado para modificar precios de mercado.

De esta forma, uno de los méritos mayores del Dr. Carrillo fue el haber incorporado las ideas sobre planifica- ción y la administración de la salud a la agenda política y al trabajo sanitario, con una visión global y una batería co- herente de lineamientos de acción para el corto y largo plazo y con una clara política de protección, cuidado y co- bertura para los más desvalidos, más allá de su condición laboral.

Entre los logros de su gestión cabe mencionar el diseño, obra y habilita- ción de numerosos establecimientos hospitalarios y centros de salud distri- buidos en las provincias, acompaña- do el desarrollo y el crecimiento mi- gracional observado en esos años en el conurbano bonaerense; la eficaz cam- paña de erradicación del paludismo, dirigida por Carlos Alberto Alvarado y Héctor Argentino Coll y la creación de la primera fábrica nacional de medica- mentos, así como el apoyo brindado a los laboratorios nacionales tendientes a mejorar la accesibilidad de la pobla- ción a los remedios

En lo que hace a la financiación de la

Carlos Alvarado (1904-1986)

Tras graduarse con medalla de oro, el gobierno de Jujuy, su provincia natal, le otorgó una beca para que pudiera perfeccionarse en Europa en la lucha contra la malaria. Nombrado Director Regional de Paludismo desde 1933, coordinó la creación de un Programa de Policía de Focos, formado con cuadrillas para detectar larvas, y los índices comenzaron a disminuir. Ya con Ramón Carrillo como ministro, coordinó la lucha que prácticamente erradicó el paludismo en todo el país y que redujo rápidamente la mortalidad general. Posteriormente, en la década de 1960, diseñó en Jujuy un Programa de Medicina Rural que fue pionero en la estrategia de atención primaria: allí creó la figura de los agentes sanitarios, adiestrados en pocas semanas para censar a la población y detectar embarazos en cada domicilio particular. Mas tarde, los mismos agentes recibían instrucciones adicionales para encarar tareas de mayor complejidad. Alvarado demostró una enorme pericia en la coordinación de campañas y grandes organizaciones, demostrando su eficacia a través de sus notables resultados.



Foto: AGN

Fuente: MSAL

1960 Carlos Alvarado implementa el Programa de Salud Rural, pionero en el combate de contra la tuberculosis y la mortalidad infantil.

1963 Arturo Onativia es designado Ministro de Salud por el recientemente electo presidente A. Illia. Comienza a utilizarse la vacuna Sabin contra la poliomielitis en la Argentina.

1967 Se crea por decreto la Comisión Coordinadora de Obras Sociales y en abril la ley 17.230 establece por el Subsecretario de Salud Pública.

1970 La ley 18.610 generaliza el seguro obras sociales y obliga a crear obras sociales para los trabajadores en relación de dependencia no cubiertos. Nobel de Química para Luis F. Leloir.

1973 Se dicta la ley 19032 que crea el INSSJP (PAMI).

Imagen de Luis F. Leloir:

Logotipo del Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI)
Fuente: INSSJP

asistencia sanitaria, Carrillo reconoció que la “meta final que se vislumbra radica en los sistemas de seguridad social”, pero colocó esa meta en un futuro posterior a su tiempo. Como ministro, pudo avanzar hacia la reunión de la sanidad y la atención médica, fundamentalmente dirigida a la población de menores recursos; para la de ingresos medios se continuaba estructurando de manera progresiva, desde otra dependencia gubernamental, la Secretaría de Trabajo y Previsión, otro sistema financiado a través de un seguro obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia, diseñado en función de ramas de actividad. En general, los servicios médicos que requerían estos seguros colectivos, herederos conceptuales de las mutuales de inmigrantes y las asociaciones gremiales y ya en esa época denominados obras sociales, eran contratados con establecimientos privados.

Las obras sociales

Con el derrocamiento del gobierno justicialista, en 1955, se abrió un período político traumático para la vida nacional. A pesar de haberse decretado entonces la prohibición de los

Arturo Oñativia (1914-1985)

Nacido en 1914, Arturo Oñativia se diplomó como doctor en medicina en la Universidad de Buenos Aires.

Entre 1940 y 1960 desempeñó múltiples cargos en los hospitales Alvear y Rivadavia, y en la Facultad de Medicina (UBA) y en Salta y Tucumán.

Cumplió una intensa actividad en sociedades médicas y congresos.

Fue miembro titular de la Sociedad Argentina de Endocrinología y Enfermedades de Nutrición y miembro titular de la Sociedad de Medicina Interna de Buenos Aires.

En el período 1957/58 organizó y creó el Instituto del Bocio (luego Instituto de Endocrinología) que dirigió hasta su muerte, logrando en 1962 la implantación de la profilaxis obligatoria con sal yodada para el bocio endémico en toda la provincia de Salta.

Militó activamente en la política en las filas de la Unión Cívica Radical (UCR), partido del por el que fue candidato a distintos cargos electivos y al de gobernador. En las elecciones de 1962 no aceptó la designación de Senador Nacional con que había resuelto ungirlo la Legislatura Provincial. En octubre de 1963, el presidente Arturo U. Illia lo designó ministro de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación.



Foto: AGN

Fuente: www.concerteam.com.ar

emblemas, marchas y hasta nombres y palabras referidas al peronismo no pudo hacerse desaparecer la conciencia de las conquistas sociales ni las instituciones y formas organizativas que durante diez años habían marcado al conjunto social. En 1957 se anuló la reforma constitucional de 1949, pero no se pudo volver al texto original y fue necesario incluir el artículo 14 bis por el cual se recuperaban parcialmente los derechos del trabajador y se hacía

referencia explícita al derecho a la seguridad social.

En 1967, un informe de la Comisión Coordinadora de Obras Sociales Sindicales arrojó el resultado de que sobre 1124 entidades sindicales existentes en el país, 400 poseían obras sociales. Más del 80% de éstas, prestaban servicios médicos, los que les insumían a su vez, cerca del 80% de las erogaciones. Sobre esa información se creó, dentro del Ministerio de Bienestar Social, la Comisión Nacional de Obras y Servicios Sociales cuya función sería determinar el rol de las obras sociales estatales y paraestatales dentro del ámbito del Plan de Desarrollo. Esta ley tenía jurisdicción sobre todos los organismos en la administración central, empresas del Estado y entes autárquicos descentralizados y paraestatales.

Finalmente, en febrero de 1970 fue elevada al Poder Ejecutivo el proyecto que luego se sancionó como Ley 18.610 de regulación de las Obras Sociales Sindicales y la creación del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), que sería el encargado de la coordinación, planificación y control de la inversión de los recursos y del funcionamiento técnico-administrativo. La ley encomendó a las asociaciones



Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 1978
Fuente: OPS

Se aprueba el proyecto del SNIS por el Congreso de la Nación (derogado en 1978).

Se efectuó en Alma Ata, URSS, la asamblea de la OMS que planteó la base de la cual se proclamó llegar a salud para todos en el año 2000, mediante la estrategia de atención primaria.

Sanción de la Ley 22.269, de conducción de las obras sociales, nunca reglamentada

1974

1978

1982

profesionales de trabajadores con personería gremial, el otorgamiento de prestaciones asistenciales mínimas a todos aquellos que se desempeñaran en relación de dependencia en la respectiva actividad y a su grupo familiar primario, a financiarse con los recursos provenientes de las remuneraciones a cargo del empleador y los aportes del trabajador A la vez, y por primera vez en la historia de nuestro país, esta ley generalizó la obligación de que todo trabajador en relación de dependencia aportara a una obra social.

Ya en la década de los años 70, el ministro de Bienestar Social, Francisco Manrique, desarrolló la idea de una obra social para jubilados y pensionados. Así, el gobierno sancionó la Ley 19.032/73 que creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), financiado por sus afiliados, más una proporción de los aportantes activos y otra del Estado. Dicho instituto, a través Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI), se haría cargo de la atención sociosanitaria de los jubilados y pensionados.

El Sistema Nacional Integrado de Salud

A poco de haber comenzado 1974, siendo ministro de Salud el Dr. Domingo Liotta, durante el tercer gobierno del presidente Juan Domingo Perón elevó

Bernardo Houssay (1887-1971)

Bernardo Alberto Houssay fue el primer científico latinoamericano distinguido con el Premio Nobel.

Terminó su escuela primaria en el Colegio Británico a los 7 años, fue bachiller a los 13, farmacéutico a los 17, profesor universitario en la UBA a los 21 y médico a los 23 en 1910. Desde 1913 fue médico jefe del Hospital Alvear. Enseñó fisiología en la Facultad de Medicina, y publicó su "Fisiología Humana", que se hizo universal y fue traducido al inglés, francés, griego, italiano, japonés, portugués y alemán. Fue la mayor autoridad mundial en glándulas endocrinas, especialmente hipófisis.

Realizó una brillante carrera académica como profesor titular y Director del Instituto de Fisiología de la Facultad de Medicina de la U.B.A. desde 1919 hasta 1943, año en que fue expulsado de sus cargos por problemas políticos.

El 23 de octubre de 1947 se le otorgó el Premio Nobel de Fisiología y Medicina, por su descubrimiento del papel que desempeña la hormona del lóbulo anterior de la hipófisis en el metabolismo del azúcar.

Fue fundador y presidente hasta su muerte, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina: CONICET y fue profesor honorario de 15 universidades, socio extranjero de 11 academias o sociedades aprendidas, miembro (honorario o correspondiente) de 38 academias, 16 sociedades de Biología, 11 de Endocrinología, 7 de la Fisiología y 5 de la Cardiología. El ha sido decorado por los gobiernos de varios países. Bernardo Houssay murió en 1971.



Foto: AGN


Fuente: FFyB (UBA)

al Congreso Nacional dos proyectos de ley: el del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y el de la Carrera Sanitaria Nacional, que intentaban dar un ordenamiento al ámbito de la salud.

El SNIS fue pensado como el instrumento necesario para organizar los servicios de salud del país, sobre la base de la reasunción por parte del Estado de su papel de garante real del derecho a la salud de los argentinos, partiendo del principio de la solidaridad nacional, en la dirección de un sistema que

debería ser único e igualitario para todos los argentinos. El proyecto destacaba la participación estatal como predominante en los niveles superiores de la definición política; mientras que al nivel de las áreas programáticas –donde se concentrarían todas las decisiones vinculadas con el funcionamiento regular de los servicios– la conducción quedaría en manos de funcionarios capacitados, asesorados por un Consejo que contaría con representantes del personal de la salud y de los trabajadores del área.

Finalmente el proyecto del SNIS fue aprobado por el Congreso en septiembre de 1974, tres meses después de la muerte del presidente Perón. Cabe destacar que se trató del único intento de sistematizar una política sanitaria nacional tendiente a articular los distintos sectores prestadores con una filosofía y una dinámica de carácter federal y participativo.

Sin embargo, el proyecto no llegó a instrumentarse por la tragedia que sufrió el país a partir de 1976, tras el golpe de Estado, y fue derogado por la dictadura en 1978. 

Luis F. Leloir (1906-1987)

Bioquímico, a pesar de haberse graduado de médico en la Universidad de Buenos Aires (1932). En los años 40 se acercó al Instituto dirigido por Houssay. A principios de 1948, dirigió un equipo de trabajo que identificó los azúcar nucleótidos, que tienen un importante rol en el metabolismo de los hidratos de carbono, abriendo el camino para el control de una enfermedad que resultaba fatal para los recién nacidos.

Antes de obtener el Nobel, en 1970, Leloir fue distinguido con el Premio de la Sociedad Científica Argentina (1955), entre muchos otros galardones como los otorgados por la Comisión Nacional de Cultura (1944), Bunge y Born (1965), Fundación Gaidner de Canadá (1966) y por la Asociación Química Argentina (1969). Para entonces, ya era director del Instituto de Bioquímica de la Fundación Camponar, creada en 1947. También fue autor de más de 200 trabajos sobre su especialidad, titular de la Academia Nacional de Ciencias Exactas y de la Asociación Argentina para el Progreso de la Ciencia y doctor "honoris causa" de la Universidad de París. Leloir murió el 15 de diciembre de 1987.



Foto: AGN

Fuente: FFyB (UBA)