

**XV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2019
Corrientes - Argentina

XV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de

Derecho y Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2019

Corrientes -Argentina / Fernando Acevedo ... [et al.] ;

compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed.-

Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.

CD-ROM, EPUB

ISBN 978-987-619-345-0

1. Análisis Jurídico. I. Acevedo, Fernando. II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.

CDD 340



ISBN Nº 978-987-619-345-0

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

FEDERALISMO SANITARIO: APROXIMACIONES HISTÓRICO-JURÍDICAS

Leyes, Matías

Monzón Wyngaard, Álvaro

alvaromonzonw@hotmail.com

Resumen

Las relaciones Nación-Provincias siempre fueron complejas. Más aún en el ámbito de la salud, donde debe tenerse presente que el poder de policía sanitario fue en sus orígenes municipal, comenzaron las indicaciones nacionales –conforme al modelo agro exportador- con el Departamento Nacional de Higiene y se centralizaron a partir del surgimiento del Ministerio de Salud Pública de la Nación en tiempos de Perón. En esa ruta histórica, en la Cámara de Diputados de la Nación se sostenía la ineficacia del Federalismo Sanitario.

Palabras claves: Competencias, Conflictos, Nación-Provincias

Introducción

La presente comunicación se enmarca en base a los lineamientos del Plan de trabajo de la Beca Especial de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE, con el objetivo de analizar y evaluar las políticas que, en el área de salud, han sido llevadas a cabo por la Nación en la Provincia de Corrientes, en las postrimerías del Siglo XIX y en el primer cuarto del Siglo XX, ponderando las mismas en un contexto económico claramente impuesto y puntualizando las repercusiones sociales de las mismas.

Este trabajo posee una investigación de histórica ya que nos basamos en la hipótesis de que el protagonismo asumido por el Estado se correlaciona con las pautas del modelo económico liberal, con la complejidad a posteriori del cambio del paradigma sanitario con el modelo sanitario de la Presidencia del Gral. Perón, lo que nos permitirá vislumbrar claramente la ruta de la crisis del tema sanitario en la Argentina.

Materiales y método

En consecuencia, para la presente investigación, seguimos el método histórico y sus respectivas etapas o pasos a saber:

La Heurística: que corresponde a la búsqueda de las fuentes que nos permite reflejar los sucesos del pasado correntino en el período propuesto. Para ello recopilamos:

- a) mediante fichas de transcripción y de síntesis, las leyes, decretos, acuerdos, minutas y notas publicadas entre los años 1853 a 1950, en el Registro Oficial de la Provincia de Corrientes y luego en el Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes;
- b) los periódicos correntinos “El Progreso”, “El Liberal”, “Las Cadenas”, “La Campaña”, “El Autonomista”, “El Litoral”, “El Trabajo”, “Corrientes”, “La Reacción”, “El Comercio”, “La Provincia”, “El Día”, y “La Mañana”, que se encuentran disponibles, sobre el período mencionado;
- c) los “Legajos Administrativos”, archivados por carpetas anuales generalmente con ordenación numérica y no temática.

Esto será posible por la concurrencia a los repositorios de testimonios más habituales:

- 1) al Archivo General de la Provincia de Corrientes y en menor medida (búsqueda bibliográfica)
- 2) a las Bibliotecas del Poder Legislativo y del Museo de Bellas Artes “Juan Ramón Vidal” y del Museo Histórico,

3) a las Bibliotecas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, de la Facultad de Medicina, ambas de la Universidad Nacional del Nordeste; todos de la ciudad de Corrientes.

Con las fichas de transcripción y de síntesis mencionadas, confeccionaremos una base de datos relacional mediante la utilización de herramientas informáticas, lo que permitirá una rápida clasificación.

La Crítica: etapa en la cual se analizaran, confrontaran y valoraran los testimonios antes indicados, clasificándolos y desechándolos –cuando corresponda; y finalmente,

El Ordenamiento y la Exposición: mediante la “recreación intelectual”, con la adecuada ordenación de esos materiales y la presentación de los resultados, a manera de informe sobre el Federalismo Sanitario en Corrientes, durante el período propuesto.

Resultados y discusión

1. Federalismo:

En su *Teoría de la Constitución*, Karl Loewenstein sostiene que en la dinámica del poder político, existen los “Controles Verticales” y entre éstos se destaca el *Federalismo*, entendido como el enfrentamiento de soberanías estatales diferentes, territorialmente separadas y mutuamente equilibradas.

Si bien es una invención exclusiva del constitucionalismo norteamericano, luego fue adoptado por otros países, tales como: Suiza, Austria, Canadá, Australia, Alemania, México, Brasil, Venezuela y nuestro país, cada uno de ellos con más peculiaridades propias que similitudes.

Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América* entiende que el gobierno de los estados miembros es lo habitual o la regla, mientras que el gobierno federal es la excepción. Estados Unidos es el ejemplo palmario de la transición desde una confederación (Articles of Confederation) hacia una federación (Constitución de 1787).

La forma de estado federal, que reiteramos no es el más habitual entre los estados del mundo, implica: la coexistencia por yuxtaposición, en el mismo territorio, de dos o más poderes: uno central o general y otro local, estadual o provincial. La constitución es la que establece el ámbito de las materias, basadas en una “regla de deslinde”, identificándose a partir de ella poderes delegados a la Nación, poderes reservados para las provincias, y facultades concurrentes y compartidas.

El Federalismo es una construcción jurídico-política basada en la praxis, apareciendo siempre entre nosotros, como una “idea fuerza” para salir de las crisis, desde la época de Organización Nacional hasta nuestros días.

La Constitución Argentina consagra en su artículo 1º el sistema federal y a renglón seguido (artículo 5º) manda establecer los recaudos que deben cumplir las provincias, para gobernarse autónomamente. Cumpliendo estos recaudos, el gobierno nacional garante el ejercicio y goce de las instituciones locales.

Si bien algunos autores entienden que la citada reforma definió con claridad la distribución de las competencias entre el gobierno federal y el de las provincias; la dinámica de esta relación influye en que se incline la balanza a favor de la Nación. Para ello se ha hecho un sensible abuso de la intervención federal (art. 6º CN), de la jurisprudencia de la Corte Suprema mayoritariamente a favor de los planteos nacionales, (recordando en el peor de los casos las dictaduras militares) que reiteramos, influyeron a favor del “centralismo” del gobierno nacional.

Hay una suerte de retroceso de las provincias frente a la Nación, una suerte de “desfederalización”, que algunas provincias (Córdoba y Río Negro) intentan frenar estableciendo “cláusulas federales” en sus cartas magnas, a fin que sean las propias provincias, quienes identifiquen –y se hagan responsables- de los poderes no delegados al estado nacional. El genial Bidart Campos sostenía que esta capiti diminutio de las provincias podía medirse en el *volumen real de la participación...en los márgenes de cooperación, negociación...en el grado de sucursalización de las provincias*, aseverando que en el replanteamiento de la competencia tributaria y su coparticipación en virtud de leyes-convenio –tema pendiente de la mentada reforma constitucional- es donde con mayor claridad se lograría visualizar que el interés de todas las provincia es una y viceversa.

El federalismo es proceso, es amalgamar diversidades en pos de un ideal común, para lo cual se necesita libertad y esencialmente, capacidad para consensuar.

2. *Economía*. “Estado-Economía”:

La Argentina y en general los países latinoamericanos, ajustaron sus servicios de salud a las necesidades de una producción capitalista destinada al mercado exterior. La relación entre estos países y las economías capitalistas más avanzadas obligó a estructurar administrativamente al Estado, a fin de lograr una transformación que facilitare la implantación del capitalismo en América Latina.

Esta tarea fue asumida por la burguesía surgida de la producción capitalista de materias primas y de productos alimenticios exportables, etapa denominada: de acumulación originaria.

Desde mediados del Siglo XIX la sucesión de las epidemias interrumpían el desarrollo de las economías de exportación, circunstancias que contribuyeron al establecimiento de “juntas de sanidad de emergencia” (Cueto), y en consecuencia, la lucha contra las enfermedades que justificaban la “cuarentena” sería el punto de partida para la transformación.

En este contexto debe tenerse presente la necesidad que tuvieron las élites de utilizar la salud para controlar a grupos subordinados, mantener su supremacía política, protegerse de un entorno social inseguro y la idea de la hegemonía cultural a través de estereotipos higiénicos y estigmas sobre la enfermedad, que indicamos a continuación.

3. *Salud Pública en su conjunto*:

La Medicina que era esencialmente individual –desde el modelo hipocrático-, tendría un cambio sustancial a partir del año 1848. El proceso de las revoluciones liberales, traería aparejado el nacimiento de una nueva disciplina, la Medicina Social, con excelentes cultores en estas tierras, como los trabajos del padre de la Higiene Pública Argentina Guillermo Rawson, o de su discípulo el correntino Emilio Coni.

El período que motiva este trabajo es significativo para analizar la transición de las concepciones para explicar la transmisión de las enfermedades: por una parte, la explicación se la disputaban las dos teorías en pugna (Ideas contagionistas vs. Ideas anticontagionistas) que se basaban en la existencia de seres vivientes que directa- indirectamente transmitían la enfermedad de personas enfermas a sanas, mientras que las segundas postulaban que las enfermedades epidémicas afectaban a un gran número de personas debido a la influencia de las condiciones atmosféricas, climáticas y del suelo; y, por la otra, con los descubrimientos de Koch y principalmente de Pasteur en bacteriología, se destaca la hegemonía del modelo etiológico basado en el papel de los insectos como vectores, creando en consecuencia, modelos institucionales donde la teoría del germen interactúa con los intereses imperialistas.

Precisamente estos años de transición (1880-1922) condujeron a la plena medicalización de la sociedad, al entenderse que los galenos constituían la primera línea de defensa contra las enfermedades, y ciertamente este fenómeno está relacionado con la época del imperialismo.

En este contexto y aún con posterioridad, cobra relevancia el papel del Departamento Nacional de Higiene, en su lucha contra las epidemias; que será ampliada por el accionar del primer Ministro de Salud Pública el Dr. Ramón Carrillo.

Conclusión

En esta primera producción, queda palmariamente expuesto, que la salud era esencialmente Municipal, en lo atinente a la “Salubridad”, con la conformación de la “Asistencia Pública”, mientras que la “Sanidad” estaba a cargo de la Sociedad de Beneficencia. La conformación del Departamento Nacional de Higiene y en especial de su Sanidad Portuaria, acompañó al modelo económico: Hay progreso si hay comercio; en tiempos de epidemias y sus consecuentes cuarentenas, no hay progreso.

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ AMEZQUITA, José y otros **Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México**, Secretaría de Salubridad y Asistencia, 4 tomos, 1960
- BELMARTINO, Susana y otros. **Las Instituciones de Salud en la Argentina Liberal: desarrollo y crisis**, SECYT-Buenos Aires, 1987
- BIDART CAMPOS, Germán J. **Compendio de Derecho Constitucional**. Ediar S.A. Editora Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires; 2004

- BOWIE, Robert **Estudios sobre el Federalismo**. Ed. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires; 1958
- CARMAGNANI, Marcelo (Coordinador) **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México; 1994
- CARNOTA, Walter F. (Director) **Derecho Federal. Sus implicancias**. Grün Editora. Buenos Aires; 2005
- CASTELLO, Antonio Emilio. **Historia de Corrientes**, Editorial Plus Ultra (Colección Historia de nuestras provincias (12)), 1984
- CUETO, M (editor) **Salud, Cultura y Sociedad en América Latina**, IEP/OPS, 1996
- DOMINGUEZ, A. **Policía Sanitaria Doctrina - Legislación Nacional y Provincial-**, Depalma, 1946
- FERRANDO BADIA, Juan **El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional**. Tecnos. Madrid; 1978
- FUENZALIDA-PUELMA, Hernán L. y Susan Scholle Connor (editores). **El Derecho a la Salud en las Américas**, OPS (P.C. N° 509), 1989
- GARCIA, J.C. **Pensamiento social en SALUD en América Latina**, Interamericana McGraw-Hill y OPS, 1994
- GOMEZ, Hernán F. **Instituciones de la Provincia de Corrientes**, Lajouane & Cía-Editores, 1922
- . **Bases de Derecho Público Correntino**. Tres Tomos. Editorial "Corrientes". Corrientes.
- HERNANDEZ, Antonio María (h) y otros. **Derecho Público Provincial**. Lexis-Nexis. Buenos Aires; 2008
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (h) **Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994**. Depalma. Buenos Aires, 1997
- LA PERGOLA, Antonio **Los senderos del federalismo**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid; 1994
- MANTILLA, Manuel Florencio. **Crónica Histórica de la Provincia de Corrientes**, Tomos I y II, Reedición del Banco Provincia de Corrientes, 1972
- MIDÓN, Mario A. R. **Crónica de la Reforma Constitucional de Corrientes**. Ediciones del Centro. Corrientes, 1993
- Manual de Derecho Constitucional**. La Ley. Buenos Aires; 2004
- Prerrogativas del Congreso**. Lexis Nexis. Buenos Aires; 2007
- MONZON WYNGAARD A. **El Tribunal de Medicina de Corrientes**, Tesis de Maestría en Salud Bucal, Facultad de Odontología de la Universidad Nacional del Nordeste, ed. Autor, 2001
- El Consejo de Higiene Pública de Corrientes**. Moglia Ediciones, 2012
- Poder y Epidemia de Fiebre Amarilla. Estudio de Caso**. Moglia Ediciones, 2014
- Provincia y Salud**. Moglia Ediciones, 2018
- MONZON WYNGAARD A. et al. **Derecho Público Provincial y Municipal de las Constituciones del NEA**. ConTexto, Resistencia, Chaco, 2018
- OPS **Estructura y Comportamiento del Sector Salud en la Argentina, Chile y el Uruguay: Estudios de Casos y Modelo Histórico-Evolutivo de Organización y Comportamiento Sectorial** OPS, 1995
- PEREZ GHILOU, Dardo y otros. **Derecho Público Provincial y Municipal**. Vol. I, II III. 2ª Edición actualizada. La Ley. Buenos Aires; 2004-2007
- RAMELLA, Pedro **Replanteo del Federalismo**. Depalma. Buenos Aires; 1971
- RAMIREZ BRASCHI, Dardo. **La Historia de Corrientes va a la Escuela: Corrientes desde la Confederación Argentina a la Definición de los Partidos Políticos**. Tomo II, Fundación Aguas de Corrientes y UNNE, 2007
- RECALDE, Héctor **Beneficencia, asistencialismo estatal y previsión social/1** Centro Editor de América Latina/Biblioteca Política Argentina, 1991

ROSEN, George. **De la Policía Médica a la Medicina Social**, Siglo Veintiuno editores

TESTA M. **Pensar en Salud**, Lugar Ed., 1989

VANOSI, Jorge Reinaldo **Situación actual del federalismo**. Depalma. Buenos Aires; 1964

VERONELLI, Juan Carlos. **Centralización y Descentralización de la Atención de la Salud en Argentina**, CFI, 1973

VERONELLI, Juan Carlos y Magalí VERONELLI CORRECH **Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina**, T.: I y II, OPS, 2004

ZORRAQUIN BECU, Ricardo **Historia del Derecho Argentino**, T.: II, Editorial Perrot, 1985

. **El Federalismo Argentino**. Ed. Perrot. Buenos Aires; 1958

Filiación

Matías Leyes: Becario de Investigación de Pre-Grado. PEI-FD 2017/011: “Conflictos entre Nación y Provincia: intromisiones e influencias a las decisiones autonómicas provinciales”, dirigido por el Prof. Dr. Dardo Ramírez Braschi. Álvaro Monzón Wyngaard- Co-Director de Beca de Investigación