

PROYECTO DE LEY

SISTEMA INTEGRADO DE SALUD

El Senado y La Cámara de Diputados de la Nación..., sancionan con fuerza de ley

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1º.- La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar la accesibilidad, la equidad, la calidad y la participación en la atención integral de la salud a todas las personas que habitan el territorio nacional, mediante el ordenamiento de los recursos públicos en un Sistema Integrado de Salud (SIS).

Art. 2º.- Son principios rectores de la presente ley.

. El Estado como garante del derecho a la salud.

. La integración del sistema de salud, de forma consensuada, paulatina y federal, como estrategia sanitaria fundamental para garantizar el cumplimiento de ese derecho, en términos de accesibilidad, equidad, calidad y participación.

. El reconocimiento del Ministerio de Salud de la Nación -en su carácter de rector del proceso de integración- y de los ministerios de salud provinciales como actores indispensables en la gobernanza del sistema integrado de salud.

. La integración de la seguridad social en un sistema de cobertura y provisión de servicios de salud basado en la igualdad de derechos y la equidad para dar respuesta a las necesidades sanitarias para el conjunto de la población.

Art. 3º.- Los recursos prestacionales, a los fines de la presente ley, comprenden el conjunto de acciones conducentes a mejorar el estado de salud de un individuo o comunidad, llevadas adelante por los efectores que ejecutan actividades de salud, incluyendo promoción, prevención, atención básica y especializada, rehabilitación, diagnóstico y tratamiento, de salud pública, de producción sanitaria, de investigación en salud y de fiscalización sanitaria, pertenecientes al Estado nacional,

provinciales y municipales, a las obras sociales nacionales y provinciales, a las universidades nacionales y a las fuerzas armadas y de seguridad.

Art. 4°.- Los efectores del sector privado pueden incorporarse voluntariamente al SIS quedando en tal caso obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley.

Art. 5°.- Los efectores del sector privado no incorporados al SIS quedan bajo el control y fiscalización de las respectivas autoridades sanitarias jurisdiccionales en las materias de su competencia.

Art. 6°.- Los recursos económicos son todos aquéllos destinados a inversión, desarrollo y funcionamiento en materia de salud por el Estado nacional, las provincias y municipios, las obras sociales nacionales, provinciales, universitarias, y las fuerzas armadas y de seguridad.

CAPÍTULO II. OBJETIVOS, GARANTÍAS Y ALCANCES

Art. 7°.- El SIS tiene como objetivos:

- a. Desarrollar condiciones efectivas y universales de accesibilidad, equidad, calidad y participación en la atención integral de salud;
- b. Garantizar el acceso universal a la atención integral de calidad en salud, distribuyendo los recursos con criterio de equidad y asegurando la participación de toda la población.
- c. Promover la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en salud pública
- d. Propiciar la colaboración entre el sector público, de seguridad social y el privado para la prestación de servicios de atención de salud;
- e. Garantizar la igualdad de oportunidades de ejercicio profesional y de trabajo, y la posibilidad de circulación con conservación del trabajo para los equipos médicos en el ámbito del SIS;
- f. Consolidar una política nacional destinada al fortalecimiento de recursos humanos en salud que contemple la igualdad de oportunidades laborales para las y los integrantes de los equipos de salud así como las necesidades y las características propias del territorio para garantizar adecuada disponibilidad, contratación, capacitación, así como despliegue de especialidades críticas.
- g. Promover la integración y coordinación permanente del SIS con los sistemas de salud de los países del MERCOSUR.

Art. 8°.- El SIS debe garantizar a todas las personas que habiten el territorio nacional:

- a. Accesibilidad a todas las prestaciones de salud establecidas en la presente ley y su reglamentación, con la mayor cercanía posible a los lugares de residencia;
- b. Adecuación regional y descentralizada de la atención y de la organización a las necesidades, expectativas y características culturales de las poblaciones;

- c. Movilidad, entendida como accesibilidad garantizada con independencia del lugar del territorio nacional en el que se encuentre un habitante en el momento de necesitar atención de su salud;
- d. Tiempo máximo de espera, acordado para todas las prestaciones programadas, con excepción de los trasplantes y otras de imposible previsión.
- e. Información adecuada y permanente sobre las prestaciones de salud, sobre la forma de acceso a las mismas, y sobre los derechos establecidos en la presente;
- f. Calidad y seguridad en la atención sanitaria en base a estándares de acreditación y desempeño obligatorios y comunes para los prestadores de todo el sistema;
- g. Participación ciudadana en la planificación, gestión y control del sistema, a través de instancias y mecanismos específicos.

Art. 9º.- Es responsabilidad principal y permanente del SIS la garantía del ejercicio efectivo de los derechos establecidos en la presente con criterios de igualdad de género, de accesibilidad para los pueblos originarios y para las y los inmigrantes y en general para todos los grupos de población con especial dificultad para el acceso por razones culturales, lingüísticas, religiosas o sociales o de cualquier otro orden; mediante la adopción de medidas de discriminación positiva y acciones de educación permanente en salud para el abordaje de las diferencias a través de las autoridades sanitarias de los diversos niveles de gobierno.

Art. 10º.- Toda actividad de identificación y registro de las personas para su atención en el SIS tendrá como único propósito facilitar la accesibilidad, la inclusión y la mejor disponibilidad de la información clínica de cada persona. Están prohibidas las actividades administrativas que por cualquier mecanismo obstaculicen el acceso de personas o grupos poblacionales.

Art. 11º.- El SIS debe promover acuerdos y convenios con los estados miembros del MERCOSUR y UNASUR, así como con otros países, sobre sistemas específicos y recíprocos de atención en relación a la atención de los extranjeros en tránsito procedentes de los mismos.

Art. 12º.- Son derechos de toda persona al asistirse en un efector del SIS:

- a. El acceso a las prestaciones necesarias en relación con su proceso de salud-enfermedad, a través del propio efector o de la red de servicios, con garantía de calidad de las mismas;
- b. El respeto a su personalidad, dignidad, identidad e intimidad;
- c. A no ser discriminado;
- d. La recepción de información oportuna, fehaciente y comprensible sobre su proceso de salud-enfermedad y la solicitud de su consentimiento informado cada vez que corresponda;
- e. La existencia de medidas tendientes a posibilitar la libre elección del profesional y el acceso a una segunda opinión ante su requerimiento;

- f. En el caso de enfermedades terminales, la atención que preserve la mejor calidad de vida hasta su fallecimiento;
- g. Acceso a vías de participación, reclamo, quejas, sugerencias y propuestas habilitadas en el efector en que se asiste y en instancias superiores.

La existencia de un Defensor de la Salud a nivel del efector, del ámbito local y/o regional; como instancia orgánica con la misión de velar por el cumplimiento de los derechos en la atención de la salud; con las características y mecanismos de creación y funcionamiento que establezca la reglamentación.

CAPÍTULO III. PLAN DE SALUD DEL SIS

Art. 13°.- El Plan de Salud es el conjunto de acuerdos básicos, con respecto a la situación y prioridades de salud y a los objetivos, estrategias y metas que constituyen las orientaciones generales del SIS para un período determinado. Debe ser elaborado, evaluado y actualizado periódicamente asegurando mecanismos de participación ciudadana

El programa Prestacional y la Cartera de Servicios son componentes operativos del Plan de Salud del SIS. Serán elaborados y actualizados periódicamente por la autoridad de aplicación, a través de las instancias que establezca al efecto.

Art. 14°.- El Programa Prestacional es el conjunto sistematizado de acciones de salud, formas de atención y niveles de intervención que integran el SIS con enfoque interdisciplinario e intersectorial, y comprende los siguientes componentes:

- a. Atención básica;
- b. Atención especializada;
- c. Atención sociosanitaria;
- d. Rehabilitación;
- e. Atención de urgencia;
- f. Acciones de salud pública;
- g. Otras acciones no previstas que determine la reglamentación.

Art. 15°.- La atención básica abarca el conjunto de acciones de carácter inicial, frecuente, oportuno, continuado e integral a las personas y familias a lo largo de toda su vida, con proximidad a su residencia y con capacidad de resolución que permite resolver la mayor parte de los problemas de salud- enfermedad. Las mismas incluyen:

- a. Atención programada de especialidades médicas básicas y de otras disciplinas, por demanda espontánea y por urgencia, en consulta y a domicilio;

- b. Indicación o prescripción y realización, en su caso, de procedimientos diagnósticos y terapéuticos;
- c. Dispensación de los medicamentos prescriptos;
- d. Actividades de promoción de la salud, prevención, atención familiar y comunitaria; en especial, servicios específicos de salud de la mujer, salud reproductiva, violencia familiar y de género;
- e. Rehabilitación básica;
- f. Internación domiciliaria;
- g. Cuidados paliativos a enfermos terminales;
- h. Atención de salud mental, en coordinación con los servicios de atención especializada;
- i. Atención de la Salud Bucal;
- j. Atención de la salud animal con incidencia en la salud humana.

Art. 16°.- La atención especializada comprende las acciones que por su contenido de especialización, complejidad, tecnología utilizada o menor prevalencia de uso, requieren un grado variable de concentración en centros de derivación, y que una vez aplicadas posibilitan que la persona pueda reintegrarse al nivel de atención básica. Las mismas incluyen:

- a. Consulta especializada de especialidades médicas y otras disciplinas;
- b. Internación general y especializada de baja, mediana y alta complejidad;
- c. Atención en hospital de día;
- d. Apoyo especializado en internación domiciliaria;
- e. Indicación o prescripción, y realización de procedimientos diagnósticos y terapéuticos correspondientes al nivel de atención;
- f. Atención paliativa a enfermos terminales;
- g. Atención de salud mental;
- h. Rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

La atención especializada se brindará, siempre que sea posible, mediante modalidades ambulatorias.

Art. 17°.- La atención sociosanitaria comprende el conjunto de cuidados destinados generalmente a personas con procesos crónicos, que requieren de la interacción de servicios de salud y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social.

Se incluyen en la atención sociosanitaria las actividades asistenciales de larga duración, a personas convalecientes y con problemas sociales de naturaleza individual o socio-familiar, provistas en un ámbito institucional o domiciliario, incluyendo el acompañamiento domiciliario y el traslado en los casos necesarios.

Art. 18°.- La rehabilitación comprende el conjunto de actividades específicas y especializadas en pacientes con déficit funcional recuperable en grados variables. Incluye asimismo el conjunto de prestaciones básicas y servicios específicos establecidos en la Ley No. 24.901 de Sistema Integral de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad.

Art. 19°.- La atención de salud mental comprende el conjunto de prestaciones básicas y servicios con preferencia en un abordaje interdisciplinario e intersectorial basado en los principios de la atención primaria de la salud, incluyendo las adicciones, tal como lo establece la Ley N° 26.657, de Salud Mental.

Art. 20°.- La atención de urgencia es el conjunto de acciones dirigidas a las personas cuya situación clínica hace impostergable la atención inmediata o en plazos perentorios. Comprende la atención médica y de enfermería en los efectores, en la vía pública y en domicilio, y los sistemas de traslado durante las 24 horas del día.

Art. 21°.- Las acciones de salud pública son aquéllas dirigidas a la preservación y mejora de la salud de todas las personas a través de acciones colectivas o sociales. Comprenden:

- a. Información y vigilancia epidemiológica y sanitaria;
- b. Promoción de la salud, prevención de las enfermedades y de las deficiencias;
- c. Vigilancia y control de vectores y de riesgos derivados del tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros;
- d. Promoción y protección de la salud ambiental;
- e. Promoción y protección de la salud laboral;
- f. Promoción de la seguridad alimentaria;
- g. Otras que incluya la autoridad de aplicación.

Art. 22°.- La Cartera de Servicios es el conjunto detallado de prestaciones, prácticas y procedimientos avalados científicamente, mediante los que se hace efectivo el Programa Prestacional y constituye el conjunto de exigencias mínimas para todo el territorio nacional, pudiendo las provincias y el GCBA disponer exigencias mayores en sus respectivas jurisdicciones.

Art. 23°.- Toda prestación, práctica o procedimiento incluido en la Cartera de Servicios, deberá reunir fehacientemente los siguientes requisitos:

- a. Constituir una acción eficaz para la prevención, diagnóstico o tratamiento de enfermedades, para la mejora de la expectativa de vida, del desempeño autoválido, la eliminación o alivio del dolor y el sufrimiento, o el mejor cuidado de grupos vulnerables;
- b. Aportar una mejora efectiva y evidente, o una reducción de costo con igual calidad, respecto de las otras alternativas existentes al momento de la inclusión;
- c. En el caso de tratarse de medicamentos o material sanitario, cumplir con las exigencias de la legislación vigente;
- d. En el caso de las tecnologías de salud, ser previamente categorizada como tecnología adecuada, en base a la evaluación que lleve adelante la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías (CONETEC) o el Organismo que en el futuro la reemplace, en la cual se establezca una recomendación acerca de la incorporación, forma de uso, financiamiento y políticas de cobertura de la tecnología evaluada.

Art. 24°.- Toda nueva prestación, práctica o procedimiento, con carácter previo a su incorporación a la Cartera de Servicios, será sometida a la evaluación de los requisitos fijados en el artículo anterior. La CONETEC o el Organismo que en el futuro la reemplace será la autoridad técnica de evaluación en las materias de su competencia.

Entiéndase por uso tutelado, la realización de una determinada prestación, práctica o procedimiento bajo determinadas condiciones técnicas de evaluación, a fin de establecer su grado de seguridad antes de aprobar su inclusión en la Cartera de Servicios.

El uso tutelado se efectuará previa autorización de la autoridad de aplicación, en base a un diseño de investigación con las garantías bioéticas y de seguridad correspondientes, por períodos de tiempo limitados, en centros expresamente autorizados.

Art. 25°.- La exclusión de una prestación, práctica o procedimiento de la Cartera de Servicios se decidirá en las circunstancias siguientes:

- a. Evidenciarse su falta de eficacia, efectividad o eficiencia, o un balance entre beneficio y riesgo significativamente desfavorable;
- b. Perder su interés sanitario como consecuencia del desarrollo tecnológico y científico;
- c. Dejar de cumplir los requisitos establecidos por la legislación vigente.

Art. 26°.- La autoridad del SIS, a través de los niveles de gobierno correspondientes, autorizará la realización y la financiación de determinadas prestaciones, prácticas o procedimientos por los efectores solamente cuando las mismas estén incluidas en la Cartera de Servicios.

CAPÍTULO IV. ORGANIZACIÓN DEL SIS

Art. 27°.- La autoridad del SIS promoverá bases y criterios organizativos uniformes en todo el territorio nacional, especialmente en materia de organización prestacional, de formación y actividad profesional, de información sanitaria, de investigación en salud, de medicamentos y tecnología, y de calidad.

Art. 28°.- La organización prestacional del SIS se basa en la estrategia de atención primaria, con el ordenamiento de los efectores con criterio de redes, en tres niveles de atención categorizados por riesgo y/o capacidades de resolución; con la jerarquización del primer nivel.

Se debe propiciar el desarrollo de las redes de efectores sobre la base de la distribución geográfica local, provincial y regional de la población, a fin de garantizar un adecuado acceso universal al primer nivel de atención y mecanismos efectivos de referencia y contrarreferencia.

Art. 29°.- La organización del primer nivel se basa en los siguientes criterios:

- a. Constituir la instancia de ingreso y de seguimiento de las personas en las redes de atención, tendiendo a la adscripción de grupos poblacionales definidos a equipos de salud interdisciplinarios, con base geográfica determinada;
- b. Realizar las actividades de atención correspondientes de acuerdo al Programa Prestacional, garantizando la calidad de las mismas, y estableciendo articulaciones horizontales y con los otros niveles, con criterio de redes y mecanismos de referencia y contrarreferencia;
- c. Ejecutar a nivel local los programas provinciales, regionales y nacionales;
- d. Coordinar e implementar en su ámbito el sistema de información y vigilancia epidemiológica y sanitaria;
- e. Promover instancias de participación comunitaria y del equipo de salud.

ART. 30º.- La autoridad del SIS propiciará la progresiva concentración de los servicios de primer nivel en el ámbito de los municipios, la descentralización de la gestión a los mismos y la integración o coordinación con los efectores de nivel similar pertenecientes a la seguridad social.

Art. 31º.- El segundo nivel de atención comprende todas las acciones y servicios de atención y diagnóstico y tratamiento ambulatorios especializados, y de internación de baja y mediana complejidad.

Art. 32º.- La organización del segundo nivel se basa en los siguientes criterios:

- a. Programar su actividad prestacional y su capacidad de respuesta principalmente en base a los estudios epidemiológicos y a la demanda programada del primer nivel de atención;
- b. Realizar las actividades de atención correspondientes de acuerdo al Programa Prestacional, garantizando la calidad de las mismas, estableciendo articulaciones horizontales y con los otros niveles, con criterio de redes y mecanismos de referencia y contrarreferencia;
- c. Ejecutar las actividades correspondientes de los programas provinciales, regionales y nacionales;
- d. Participar en la implementación y funcionamiento del sistema de información y vigilancia epidemiológica y sanitaria;
- e. Desarrollar nuevas modalidades de atención no basadas exclusivamente en la internación hospitalaria, tales como cirugía ambulatoria, participación en internación domiciliaria y hospital de día;
- f. Promover la participación comunitaria.

Art. 33º.- La autoridad de aplicación propiciará la progresiva concentración de los servicios de segundo nivel en la órbita de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 34º.- El tercer nivel de atención comprende todas las acciones y servicios que por su alta especialización y/o baja incidencia y/o alto costo tienen carácter de referencia para la red asistencial.

Art. 35° - La organización del tercer nivel se basa en los siguientes criterios:

- a. Programar su actividad prestacional y su capacidad de respuesta principalmente en base a los estudios epidemiológicos y a la demanda programada de las redes, garantizando la óptima capacidad de resolución de las necesidades de alta complejidad a través de equipos profesionales altamente especializados;
- b. Ejecutar las actividades correspondientes de los programas provinciales, regionales y nacionales;
- c. Participar en la implementación y funcionamiento del sistema de información y vigilancia epidemiológica y sanitaria;
- d. Realizar las acciones de atención correspondientes de acuerdo al programa prestacional, garantizando los mecanismos de referencia y contrarreferencia con los otros niveles;
- e. Promover todas las instancias de participación comunitaria y del equipo de salud.

Art. 36°.- Los entes de cobertura pertenecientes al SIS deben garantizar a sus beneficiarias y beneficiarios el acceso a una organización prestacional como la establecida por la presente, por sí o como integrantes de redes con otros terceros prestadores.

CAPÍTULO V. FORMACIÓN Y ACTIVIDAD PROFESIONAL

Art. 37°.- Créase una Comisión Nacional Permanente de Recursos Humanos en Salud, presidida por un representante del Ministerio de Salud de la Nación, con participación interjurisdiccional y de las organizaciones educativas, profesionales y académicas, la que entenderá en las actividades de análisis de necesidades profesionales en cantidad y perfil, en la planificación y diseño de programas de formación y desarrollo de recursos humanos, y en la definición de los criterios comunes de evaluación del ejercicio y de las competencias profesionales. La Comisión contará con un Observatorio de Recursos Humanos para el desarrollo técnico de sus actividades.

Son funciones de la Comisión Nacional Permanente de Recursos Humanos en Salud:

- a) Establecer instancias de cooperación permanente con las áreas de educación, trabajo y políticas sociales, con el fin de procurar el desarrollo de equipos de salud adecuados en cantidad, perfil profesional y distribución.
- b) Analizar y proponer un régimen marco con perspectiva de género para las y los trabajadores de salud del subsector público de todas las jurisdicciones, que establezca criterios comunes en materia de remuneraciones y condiciones laborales adecuadas y seguras, fomento del horario prolongado y dedicación exclusiva, ingreso y promoción por concurso, formación y capacitación continua.

Art. 38°.- La educación permanente formación y capacitación continua es un criterio básico en la programación del SIS. Todos los efectores del SIS estarán disponibles para la educación de

pregrado, postgrado y permanente, en la medida en que puedan ser garantizados los derechos de los usuarios y la calidad educativa. Asimismo, el SIS dará prioridad a la provisión de los medios y condiciones adecuados en los efectores, para el desarrollo de la gestión clínica y de la atención de salud basada en evidencias científicas.

Art. 39°.- La autoridad del SIS desarrollará los mecanismos necesarios para la homologación directa y la validez en todo el territorio nacional, de los títulos y certificados profesionales y de especialistas otorgados por las diversas jurisdicciones, sobre la base de la garantía de requisitos mínimos por parte de los organismos formadores.

Art. 40°.- La autoridad del SIS:

- a) Promoverá la homologación de los títulos y certificados de las especialidades con los restantes países del MERCOSUR, sobre la base del cumplimiento de los requisitos mínimos fijados en las instancias correspondientes.
- b) Garantizará la mayor movilidad posible de los profesionales de salud en términos de facilitar su inserción laboral y su ejercicio en una jurisdicción distinta a la de origen, principalmente a través de la homologación de sus competencias y de las normas de ejercicio profesional en todas las jurisdicciones.
- c) Desarrollará mecanismos de promoción de la formación del recurso humano crítico y de radicación en zonas desfavorables, mediante los que cooperará con las autoridades provinciales y municipales.

CAPÍTULO VI.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SANITARIA ARGENTINO (SISA)

Art. 41°.- Créase el SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SANITARIA ARGENTINO (SISA) del SIS, con el propósito de garantizar la calidad e integralidad de la información del sector de Salud y dar respuesta adecuada a las necesidades de información sanitaria de las autoridades sanitarias, los equipos de salud, y la ciudadanía en general.

Art. 42°.- El SISA deberá incluir los aspectos y datos demográficos, socioeconómicos, epidemiológicos, de salud y género, de recursos, acceso y cobertura, sanitarios y ambientales, bases de datos técnicas, científicas y académicas, y demás información necesaria para el conocimiento, seguimiento y decisión sobre la situación de salud y sobre el SIS. Incluirá asimismo información sobre el Programa Prestacional y la Cartera de Servicios del SIS.

Art. 43°.- La autoridad del SIS establecerá la definición y normatización de datos, la selección de indicadores y los requerimientos técnicos necesarios para la integración de la información y para su análisis. Deberá contemplarse prioritariamente la uniformidad de las diversas fuentes de datos

generales y jurisdiccionales, y la congruencia de los registros con los sistemas de vigilancia epidemiológica y sanitaria y de garantía de calidad.

Art. 44°.- La información sanitaria del SISA tendrá carácter público y estará a disposición de las personas usuarias del SIS de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, debiendo la Autoridad de Aplicación garantizar la confidencialidad de la información personal obtenida, de acuerdo a la Ley 25.326 de protección de datos personales. Se priorizará el desarrollo de los medios que permitan el acceso a la información en todo el territorio nacional.

Art. 45°.- Las autoridades provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales aportarán al SISA los datos necesarios para su mantenimiento y desarrollo. Del mismo modo, tienen derecho de acceder y disponer de los datos que formen parte del sistema de información que precisen para el ejercicio de sus competencias.

CAPÍTULO VII. INVESTIGACIÓN EN SALUD.

Art. 46°.- El SIS tiene como objetivos principales en materia de investigación en salud:

- a. Garantizar el cumplimiento de los derechos y la protección de las personas usuarias y las y los profesionales involucrados en la actividad de investigación;
- b. Promover la creación de instancias de evaluación ética y de evaluación de investigación en todos los niveles e instituciones del SIS relacionados con la actividad científica;
- c. Promover la investigación en salud en el subsector público como una prioridad nacional, tendiendo a su desarrollo equilibrado en todo el territorio;
- d. Propiciar la integración de la investigación científica con la actividad asistencial, la orientación al abordaje de los problemas de salud prioritarios, el enfoque interdisciplinario, y la transferencia de resultados científicos a la práctica asistencial;
- e. Favorecer el intercambio científico regional, nacional e internacional;
- f. Institucionalizar la cooperación técnica con Universidades nacionales y entidades académicas y científicas;
- g. Impulsar la creación y desarrollo de la carrera de investigador en salud en el marco de la política científica general.

Para llevar adelante la planificación de las actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos en investigación, el SIS deberá contemplar la participación interjurisdiccional y de los organismos vinculados con la investigación.

CAPÍTULO VIII. POLÍTICA DE MEDICAMENTOS

Art. 47°.- La política de medicamentos del SIS se basa en la consideración del carácter de bien social de los medicamentos, como elemento central para el desarrollo de políticas tendientes a garantizar la provisión de los mismos, independientemente de las condiciones del mercado.

Art. 48°.- El SIS tiene los siguientes objetivos en materia de medicamentos:

- a. Garantizar el acceso de las personas usuarias del SIS a medicamentos eficaces, accesibles y seguros a toda la población;
- b. Desarrollar al máximo nivel la capacidad de evaluación de drogas y medicamentos, incluyendo bioequivalencia y biodisponibilidad, por los organismos técnicos específicos;
- c. Apoyar la investigación y la producción nacional de medicamentos;
- d. Desarrollar la producción pública de medicamentos, y el desarrollo de una red de laboratorios de producción de dependencia estatal, que intervenga en el aprovisionamiento de medicamentos del subsector público en todo el territorio nacional;
- e. Elaborar y actualizar un formulario terapéutico de uso obligatorio en todo el país;
- f. Promover la educación médica continua en el uso científico, racional y ético de los medicamentos;
- h. Establecer limitaciones rigurosas a la venta libre y a la publicidad comercial de medicamentos.

Art. 49°.- El SIS elaborará y actualizará de manera permanente la composición de un Formulario Terapéutico Nacional con la coordinación de la ANMAT.

El Formulario Terapéutico Nacional y sus actualizaciones será de uso obligatorio en la adquisición, abastecimiento, prescripción y dispensación en todos los niveles e instancias del SIS.

Art. 50°.- Todas las actividades de registro, adquisición, información, prescripción y dispensación en materia de medicamentos deberán efectuarse utilizando la denominación genérica.

CAPÍTULO IX. CALIDAD Y SEGURIDAD EN LA ATENCIÓN SANITARIA

Art. 51°.- Créase una Comisión Nacional de Calidad y Seguridad en la atención Sanitaria con integración del Ministerio de Salud de la Nación, las jurisdicciones y con participación de representantes de las personas usuarias y organizaciones de la salud.

Art. 52°.- La Comisión tendrá como objetivos:

- a. Promover un sistema de calidad y seguridad en la atención sanitaria integral, con especial énfasis en la satisfacción de las personas usuarias;

- b. Fijar indicadores y estándares mínimos de calidad y seguridad en la atención sanitaria de todos los efectores del SIS, a fin de garantizar una actividad asistencial segura para personas usuarias, trabajadores y trabajadoras;
- c. Elaborar y proponer los criterios para la acreditación pública de efectores;
- d. Desarrollar y difundir guías de práctica clínica y guías de práctica asistencial;
- e. Llevar un registro de buenas prácticas, que recogerá información sobre aquellas prácticas que ofrezcan una innovación o una forma de prestar un servicio mejor a la actual;
- f. Crear un registro de eventos adversos, que recogerá información sobre aquellas prácticas que hayan resultado un problema potencial de seguridad para el paciente.
- g. Promover la creación de instancias de calidad en las jurisdicciones, efectores y programas del SIS.

CAPÍTULO X. CONDUCCIÓN DEL SIS

Art. 53°.- La conducción del SIS es única y la autoridad de aplicación es ejercida por los distintos niveles de gobierno a través de las competencias comunes y de sus respectivas competencias específicas, a saber:

- a. El Ministerio de Salud de la Nación ejerce las competencias comunes y las específicas del nivel nacional;
- b. Los Ministerios de Salud u organismos equivalentes de las respectivas provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercen las competencias comunes y las específicas de los niveles provinciales;
- c. Las Secretarías de Salud u organismos equivalentes de los municipios ejercen las competencias comunes y las específicas de los municipios; podrán constituir consorcios con el carácter vinculante que acuerden, para realizar en conjunto las acciones que les correspondan;
- d. Las Provincias y CABA podrán constituir asociaciones regionales para el desarrollo de programas y acciones comunes.

Art. 54°.- Los respectivos niveles de gobierno adecuarán progresivamente su programación, organización, sistema de información y de evaluación, a los lineamientos generales y criterios producto de los acuerdos en el ámbito del SIS.

Art. 55°.- La descentralización de competencias con la asignación de recursos adecuados para ejercerlas, de la Nación a las provincias y CABA, y de las provincias a los municipios respectivamente, será un lineamiento permanente en la organización general del SIS.

Art. 56°.- La Nación, las provincias, CABA y los municipios ejercerán en sus respectivos ámbitos las siguientes competencias comunes:

- a. Elaboración del plan de salud del nivel de gobierno correspondiente;
- b. Conducción de los efectores, redes y programas de su dependencia;
- c. Administración presupuestaria y financiera del sector;
- d. Celebración de acuerdos y convenios relativos a salud, saneamiento y medio ambiente;
- e. Organización del sistema de información sanitaria en el nivel correspondiente;
- f. Desarrollo de los programas y campañas nacionales en el nivel jurisdiccional;

Art. 57°.- Son competencias nacionales específicas:

- a. Formulación, implementación, evaluación y apoyo de políticas de alimentación y nutrición para todo el territorio nacional;
- b. Participación en la formulación e implementación de las políticas ambientales, de saneamiento básico y de condiciones y medio ambiente de trabajo;
- c. Definición y coordinación de los efectores y redes referenciales de alta resolución; las redes de laboratorios de salud pública; y los sistemas de vigilancia epidemiológica y sanitaria;
- d. Establecimiento de normas y ejecución de la vigilancia sanitaria de puertos, aeropuertos, y fronteras;
- e. Establecimiento de criterios, métodos y estándares para control de calidad sanitaria de productos, sustancias y servicios de consumo y uso humano;
- f. Articulación con órganos educativos y de fiscalización de ejercicio profesional;
- g. Cooperación técnica y financiera a provincias y municipios para el perfeccionamiento de su desarrollo institucional;
- h. Formulación, sanción y aplicación de las normas de homologación de profesiones interprovinciales y con los países del MERCOSUR;
- i. Elaboración de normas para regular las relaciones entre el SIS y los servicios privados que se contraten para atención de salud;
- j. Descentralización, previo acuerdo, de las acciones y servicios de salud que correspondan a los niveles provinciales y municipales;
- k. Colaboración con las jurisdicciones y las sociedades científicas en la elaboración de planes integrales de salud sobre los problemas de salud más prevalentes;
- l. Creación, conducción y evaluación de las Comisiones nacionales y otras instancias establecidas en la presente ley;
- m. Conducción y supervisión del programa nacional de trasplantes y todo otro programa de dependencia nacional directa.
- n. Toda otra competencia que surja de la presente ley.

Art. 58°.- Son competencias específicas de las provincias y de la CABA:

- a. Promoción de la descentralización a los municipios y comunas de las acciones y servicios correspondientes;
- b. Monitoreo, control y evaluación de las redes de servicios;

- c. Apoyo técnico y financiero a los municipios y comunas y ejecución supletoriamente de acciones y servicios de salud;
- d. Coordinación y ejecución complementaria de acciones y servicios de vigilancia epidemiológica, sanitaria, alimentación y nutrición y condiciones y medio ambiente de trabajo;
- e. Participación en las funciones de coordinación de servicios de la órbita nacional.
- f. Conducción y supervisión del programa jurisdiccional de trasplantes y todo otro programa de dependencia jurisdiccional directa.
- g. Habilitación municipal, control y fiscalización de los servicios privados de salud.

Art. 59°.- Los municipios tendrán como criterio organizativo prioritario, el desarrollo de todas las instancias posibles de participación social en la programación, la gestión y el control de las actividades sanitarias.

Son competencias específicas municipales:

- a. Programación, organización, gestión, control y evaluación de las acciones y servicios de salud;
- b. Planeamiento, programación y organización de las redes regionalizadas del Sistema Integrado de Salud en conjunto con la conducción provincial;
- c. Ejecución de servicios de vigilancia epidemiológica, sanitaria, alimentación y nutrición, saneamiento básico y condiciones y medio ambiente de trabajo;
- d. Ejecución en el ámbito municipal de la política de insumos y equipamientos;
- e. Formación de consorcios administrativos intermunicipales;
- f. Habilitación municipal, control y fiscalización de los servicios privados de salud.

CAPÍTULO XI. COMITÉ DE INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD

Art. 60°.- Créase, en el marco del Consejo Federal de Salud, el Comité de Integración del Sistema de Salud, que constituye la instancia máxima de acuerdo y coordinación entre el Estado Nacional, las provincias, y los municipios para la fijación de los lineamientos y organización del SIS.

Art. 61°.- El Comité de Integración del Sistema de Salud dictará su propio reglamento, y funcionará mediante reuniones ordinarias, extraordinarias y comisiones de trabajo que creará de acuerdo a sus necesidades.

Art. 62°.- El Comité de Integración del Sistema de Salud está constituido por miembros plenos, miembros consultivos y miembros invitados.

Art. 63°.- Los miembros plenos del Comité de Integración del Sistema de Salud son:

- 1) El Ministerio de Salud de la Nación,
- 2) La máxima autoridad en salud de cada jurisdicción,
- 3) Los municipios, a través de la Federación Argentina de Municipios.

Art. 64°.- Los miembros consultivos del Comité de Integración del Sistema de Salud conformarán una Comisión Asesora Consultiva Permanente, que estará integrada por:

- la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS),
- ANMAT
- las Obras sociales nacionales comprendidas en la Ley N° 23.660 y la Ley N°23.661,
- El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP),
- Las Obras Sociales Provinciales de la República Argentina,
- Las Obras Sociales de Regímenes Especiales,
- Las entidades de medicina prepaga, mutuales y cooperativas comprendidas en la Ley N° 23.682 que adhieran a la presente ley
- Las instituciones académicas y científicas vinculadas a la salud,
- Las asociaciones de profesionales de la salud
- Las asociaciones de pacientes y usuarios.

El número total de miembros consultivos será establecido por la reglamentación, debiendo asegurar una representación equitativa.

Art. 65°.- La Comisión Asesora Consultiva Permanente tendrá por función informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del SIS, y en particular sobre:

- a. Los proyectos normativos que afecten a las prestaciones de salud y su financiación;
- b. El Plan de Salud, el Programa Prestacional y la Cartera de Servicios, cuando sean sometidos a su consulta;
- c. Las disposiciones o acuerdos del Comité de Integración del Sistema de Salud, que afecten directamente a materias relacionadas con los derechos y deberes de las y los pacientes;
- d. Toda propuesta que por iniciativa propia considere oportuna acerca de la política sanitaria.

Art. 66°.- Los miembros plenos podrán convocar en carácter de invitados a todas aquellas personalidades o representantes de instituciones del ámbito público y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos sanitarios nacionales e internacionales cuya participación sea considerada conveniente para el cumplimiento de sus objetivos.

CAPÍTULO XII. COBERTURA Y FINANCIACIÓN

Art. 67°.- Los presupuestos de salud de los niveles nacional, provinciales, CABA y municipales ajustarán su programación de actividades a los objetivos y metas fijados en la presente ley.

Art. 68°.- El presupuesto nacional incluirá un Fondo Nacional del SIS, con las asignaciones necesarias para el funcionamiento y desarrollo del sector y para la financiación específica de los siguientes objetivos:

- a. Creación y apoyo de servicios de referencia regional y nacional;
- b. Apoyo y financiación de la cobertura de grupos poblacionales;
- c. Creación de las Comisiones e instancias previstas en la presente ley;
- d. Financiación de los programas prioritarios en todo el territorio nacional;
- e. Fondo de prestaciones especiales para la cobertura de las prestaciones de baja incidencia y alto costo o catastróficas.

Deberán contemplarse mecanismos de compensación de inequidades territoriales o de solidaridad interregional.

Art. 69°.- Todas las obras sociales de cualquier dependencia, incluidas las provinciales, universitarias, municipales y de las fuerzas armadas y de seguridad deben adecuar sus lineamientos al Plan de Salud del SIS, y brindar a sus beneficiarios la totalidad del Programa Prestacional y la Cartera de Servicios establecida por la presente, en forma directa o a través de terceros prestadores.

Art. 70°.- La obligación de cobertura integral del Programa Prestacional y la Cartera de Servicios a sus adherentes rigen para las Entidades de Medicina Prepaga y todo otro ente de cobertura con o sin fines de lucro. La autoridad del SIS reglamentará los requisitos y condiciones para la constitución y funcionamiento de los entes de cobertura parcial.

Art. 71°.- Las obras sociales incorporarán al subsector prestador público como red de atención de sus beneficiarios, sin perjuicio de las otras alternativas prestacionales que les ofrezcan a los mismos, y en la medida que la estructura pública permita cumplir con los requisitos de la Cartera de Servicios y con la garantía de calidad. Aunque no medie convenio particular, las obras sociales, entidades de medicina prepaga y empresas de seguros deberán abonar a los efectores públicos las prestaciones realizadas a sus respectivos beneficiarios.

Art. 72°.- Se establece la libertad de elección de obra social para los beneficiarios de todas las obras sociales de cualquier dependencia. La opción podrá ser inclusive entre obras sociales de diversas dependencias.

CAPÍTULO XIII.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS

Art. 73°.- El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley dentro de los 180 (ciento ochenta) días de su promulgación.

Art. 74°.- Hasta tanto la autoridad del SIS reglamente el Plan de Salud, el Programa Prestacional y la Cartera de Servicios, los prestadores y entes de cobertura deberán continuar garantizando como mínimo las prestaciones establecidas en el PMO aprobado por Resolución 201/2002 y sus modificatorias del Ministerio de Salud de la Nación.

Art. 75°.- El Poder Ejecutivo deberá completar la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires, de las funciones de regulación, registro, control y fiscalización del ejercicio profesional, de los establecimientos asistenciales, y de toda otra competencia que corresponda a los niveles provinciales, dentro de los 180 (ciento ochenta) días de promulgada la presente.

Art. 76° Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 77°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señora presidenta:

El proyecto de ley que se pone en consideración propone garantizar accesibilidad, equidad, calidad y participación en la atención integral de la salud, mediante el ordenamiento de los recursos públicos prestacionales y económicos en un Sistema Integrado de Salud (SIS) con el objetivo de construir una Argentina solidaria y justa. Desde el Partido Socialista venimos trabajando por un sistema de salud que incluya a todos los habitantes de nuestro suelo y es por eso que este proyecto retoma e impulsa esta iniciativa de mi autoría que fuera presentada originariamente en el año 2010 y luego por el Diputado Hermes Juan Binner en 2014 y 2016.

El sistema de salud en la Argentina está caracterizado por la fragmentación, la superposición de lógicas, la sobreoferta y la exclusión. Este sistema puede ser visto como la consecuencia de fuertes pujas redistributivas que operaron en el país desde mitad del siglo XX.

Consideramos necesario recordar que la gran mayoría de los problemas persistentes de salud, como lo destaca la Organización Panamericana de la Salud, son atribuibles a factores sociales: la pobreza, la desnutrición, el desempleo, el insuficiente acceso a la educación y a los servicios de salud, y la exclusión social de diversos grupos poblacionales. Sin embargo, el deterioro social originado por la aplicación del modelo neoliberal produjo la marginación y exclusión de amplios sectores de población, especialmente los juveniles, con respecto al trabajo, a la educación y a todo tipo de rol y de articulación social. La consecuente ruptura de las redes solidarias y la imposibilidad creciente de cohesión de la sociedad, generó las condiciones de gran complejidad de la problemática social actual.

La situación de salud es un reflejo en buena medida, de la injusticia y desigualdad persistentes entre personas, grupos y regiones. La mayor posibilidad de enfermar y de morir afecta a los más pobres, a los desocupados, a los grupos discriminados como los pueblos originarios, a las mujeres y las infancias, a las poblaciones más alejadas del interior.

La desigualdad se expresa paralelamente en las formas de cobertura y acceso a la atención de los argentinos. Como en gran parte de América Latina, el sistema de seguridad social de nuestro país se estructuró durante el siglo XX alrededor de la relación laboral formal de los trabajadores. Los

sistemas de protección social buscaron dar respuesta de tal manera a la reproducción de la fuerza de trabajo (1) .

Bajo este modelo se desarrollaron las obras sociales en nuestro país, que a principios de los 80 brindaban cobertura a casi las tres cuartas partes de la población. De esta manera, los hospitales públicos constituían la respuesta, mayoritariamente, a la población que carecía de cobertura. Sin embargo, en la década del 90, el incremento de la desocupación, subocupación y precariedad laboral afectaron gravemente la base constitutiva de la seguridad social. Este proceso, que con diversos grados acaeció en todos los países, puso en debate las bases de los sistemas de protección social.

Hay en general coincidencia en que las políticas sociales deben dirigirse hoy a la construcción de ciudadanía, a la constitución de sujetos de derecho con posibilidad efectiva de ejercicio del derecho a la protección social, superando el usufructo del derecho ligado exclusivamente a la condición de trabajador formal

El presente proyecto hace foco fundamentalmente en cuestiones que deben ser materia de debate y reformulación: La reorganización de los recursos públicos de salud en un Sistema Único, a fin de contribuir a la equidad y calidad de atención para todos los habitantes de nuestro territorio nacional.

La situación actual

Diversos estudios coinciden en que en nuestro país, los recursos invertidos en políticas sociales, no han alcanzado los resultados esperados para ese nivel de inversión. Efectivamente, diversos países de América Latina, como Cuba, Costa Rica y Chile, con una tasa menor de gasto por habitante en materia de salud, han logrado mejores indicadores en materia, por ejemplo, de mortalidad infantil y materna.

En el campo específico de la atención de salud en Argentina, la fragmentación del sistema de salud es frecuentemente señalada como una de las causas principales de resultados sanitarios insatisfactorios. A la separación del sistema en tres Subsectores -público, seguridad social y privado-, debe agregarse la diversidad de dependencia de los efectores y programas del Estado entre la órbita nacional, provinciales y municipales, frecuentemente con escasa coordinación entre las mismas.

Asimismo, el marcado predominio de las Provincias en el gasto público en salud -el aporte provincial es el 70% del total- determina un rol secundario del Ministerio nacional, y una consecuente limitación para impulsar orientaciones comunes.

Argentina destina el 10% del PBI en salud, que equivaldría al 8% de su producto bruto, sin embargo y teniendo en cuenta los recursos que destina Nación, Provincia, municipios, comunas, obras sociales nacionales, provinciales y el PAMI, se genera una masa de recursos que, de ser utilizados más eficientemente, se tendría la calidad de atención que todas y todos los argentinos merecemos y queremos.

Con respecto a la capacidad instalada hospitalaria, el ámbito nacional alcanzó un desarrollo importante en Argentina; ello fue especialmente notable a principios del siglo XX, con la creación de hospitales por la Comisión encabezada por el Dr. Domingo Cabred; y durante la década del 40, por la insigne labor del Ministro de Salud del primer gobierno del peronismo: el Dr. Ramón Carrillo. Pero a partir de 1957 se inició un progresivo proceso de transferencia de hospitales a las provincias y municipios, que en 1993 dejó a la Nación prácticamente sin establecimientos asistenciales propios, y se dio lejos de un proyecto sanitario global que diera coherencia a un nuevo modelo organizativo del subsector público.

La seguridad social argentina, como ya se ha mencionado, se desarrolló alrededor del trabajo en relación de dependencia y de las obras sociales sindicales. Estas últimas jerarquizaron históricamente la atención de sus beneficiarios por los prestadores privados. Esta forma de desarrollo produjo al menos tres de los factores de incoherencia e inestabilidad del sistema de salud. El primero, ha sido la desvinculación del sistema financiador de la seguridad social con respecto a los prestadores públicos, y la atención de sus beneficiarios en forma casi excluyente en los prestadores privados. El segundo, el peso que alcanzó como eje de organización del sistema la negociación corporativa entre los sindicatos y las asociaciones médicas y profesionales, a expensas de la debilidad de la presencia regulatoria del Estado. El tercer factor fue el profundo deterioro de la cobertura que se produjo en los momentos de crisis de desocupación y subocupación, lo que alcanzó crudos niveles a partir de la crisis de 2001.

El importante desarrollo de las ciencias médicas y de las profesiones de la salud, que constituye una de las virtudes de este complejo sistema, se acompañó de la fuerte presencia histórica de otros actores del mundo sanitario: las empresas de medicamento y de tecnología, entre otros. En muchas ocasiones, esta influencia y la pobre presencia del Estado, confluyeron en el desarrollo de un modelo de atención excesivamente basado en la aplicación tecnológica y medicamentosa acrítica, con la consecuente distorsión de las buenas prácticas.

Otro factor de la mencionada fragmentación es la distribución inadecuada de los recursos de salud: Existe una alta concentración de profesionales y personal sanitario, efectores y equipamiento en las grandes urbes, y una paralela desprotección de las poblaciones alejadas de dichos centros.

Este conjunto de factores esquemáticamente reseñados, ha contribuido a la persistente y compleja percepción de crisis sanitaria en nuestro país. Ni la insuficiencia presupuestaria ni cualquier otro factor considerado unilateralmente, alcanzan a explicar la insatisfactoria evolución de la salud en Argentina. Este análisis redobla la prioridad del acuerdo alrededor de un proyecto nacional de salud, y el desarrollo de un sistema de atención sobre lineamientos comunes.

Antecedentes legislativos

Aunque la constitución de un sistema nacional de salud, así como el fortalecimiento de una autoridad sanitaria nacional, fueron motivo de numerosos proyectos en los diferentes períodos legislativos, existen muy pocos antecedentes de normas sancionadas con este contenido.

La Ley No. 20748, sancionada en 1974, creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Su aplicación efectiva se limitó a algunas pocas provincias, por la resistencia que generó en diversos sectores; y fue derogada junto con la Ley No. 20.749 de Carrera Sanitaria Nacional, por la Ley de facto No. 21.902.

La Ley No. 23660 de Obras Sociales y la Ley No. 23661 de Sistema Nacional del Seguro de Salud, sancionadas en diciembre de 1988, constituyen desde entonces el marco regulador de las obras sociales de nuestro país; pero no contribuyeron sustancialmente a un ordenamiento integral de todos los recursos y subsectores de salud.

Un propósito central del presente proyecto es el avance en la integración sanitaria entre los diversos niveles de gobierno sin que los mismos pierdan identidad. En esa orientación, es de interés señalar algunas leyes extranjeras que produjeron avances importantes en los respectivos países. Nos parece especialmente significativa la experiencia de España, a través de la Ley General de Sanidad No. 14 de 1986, y la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud No. 16 de 2003. Igualmente, hemos tenido en cuenta la organización del Sistema Único de Salud de Brasil a través de las Leyes No. 8080 y No. 8142 de 1990.

Es pertinente señalar en este punto, que los sistemas de salud existentes en el mundo se caracterizan por una gran diversidad, dada principalmente por el modo en que el Estado define su intervención en los servicios de salud.

A título de ejemplo, el sistema inglés se basa actualmente en la competencia estructurada, combina universalización de la atención con subsidio a la demanda, y su financiamiento es desde rentas generales.

El Sistema brasileño, por su parte, subsidia la oferta y es de financiamiento y gestión pública.

Canadá incorpora la gestión privada al sistema y sostiene el financiamiento público.

En Cuba, el modelo institucional es de monopolio estatal, el presupuesto en salud es público y el estado es al mismo tiempo financiador, regulador y prestador de servicios.

Por lo expuesto, las experiencias de otros países pueden servir de referencia para el nuestro, pero de ninguna manera deben efectuarse extrapolaciones esquemáticas, ya que la concreción de un sistema de salud requiere contextualizar, analizar la historia, convocar a los actores y construir consenso.

Consideramos necesario destacar una experiencia provincial, en Santa Fe se implementó la Red Pública de Servicios de Salud, donde se aplica un régimen uniforme para la organización y financiamiento de la atención integral e integrada de la salud en el territorio de la Provincia de Santa Fe, asumiendo un compromiso como Estado y el involucramiento y la participación de la comunidad.

Ejes del proyecto

El presente proyecto procura avanzar en lineamientos, objetivos y organización comunes en todo el territorio nacional, a fin de contribuir a garantizar la universalidad y gratuidad del sistema público, así como la accesibilidad, la equidad y la calidad de la atención, constituyendo un Sistema Integrado de Salud (SIS). Sin interferir en la diversidad de fórmulas organizativas, de gestión y de prestación de servicios consustancial con la organización federal, se pretende que la atención de salud al ciudadano responda a derechos y garantías básicas y comunes, que son definidas en el proyecto.

Los lineamientos del proyecto de SIS pueden esquematizarse a través de la respuesta a las siguientes cuestiones:

a. A quiénes se dirige.

Un sistema integrado de salud sólo tiene sentido y es viable cuando se dirige a brindar equidad y calidad a todos. En tal sentido se define como titulares de los derechos y garantías establecidos, a todas las personas argentinas y extranjeras residentes en el territorio nacional.

La salud es definida como un derecho humano básico por los pactos y acuerdos internacionales, por lo que no puede quedar limitado por ninguna circunstancia, ya que ésta se convierte automáticamente en discriminatoria.

Esta conceptualización es clara pero su sostenimiento es complejo. La superación de las discriminaciones hacia muy diversos grupos poblacionales entre los que la discriminación de género tiene un papel superlativo, son todavía una pesada rémora a superar.

En el globalizado mundo actual, las migraciones y desplazamientos masivos de poblaciones por diversas causas constituyen un proceso de extraordinaria incidencia. Tales eventos suelen generar reacciones de desconfianza y de rechazo en la población del país o región receptora. La supuesta competencia que se establece en relación con puestos de trabajo y acceso a las políticas sociales, produce a veces actitudes que se acercan a la xenofobia, y que puede predominar en los sectores más postergados de las poblaciones locales, adoptando modalidades de disputa de "pobres contra pobres".

Estas circunstancias hacen doblemente necesario adoptar formas organizativas más inclusivas, que propicien el acceso de todos los habitantes en condiciones de equidad. Al respecto, la Ley No. 25871 de Migraciones, a la que se hace referencia explícita en el proyecto, establece en su Artículo 6º. que "El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social"; y en el Artículo 8º que "No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria"

La imprescindible inserción de nuestro país en el MERCOSUR, por los mismos motivos anteriores - derecho básico más globalidad epidemiológica- determina que en el proyecto se explicita la prioridad de los acuerdos y organización con los países de la Región. Tal como afirma la OMS, ningún país, por más preparado que esté, o por más rico o tecnológicamente avanzado que sea, puede prevenir, detectar y dar respuesta por sí solo a todas las amenazas para la salud pública. Las amenazas emergentes pueden pasar inadvertidas desde una óptica nacional, requerir un análisis

mundial para evaluar adecuadamente el riesgo, o exigir una coordinación eficaz a nivel internacional. (2)

2.- Qué se debe garantizar.

La fragmentación descrita del sistema de atención es una de las causas de la heterogeneidad del acceso y de la calidad de la atención recibida, aún para aquellos grupos poblacionales que cuentan con cobertura.

Uno de los grandes desafíos, por lo tanto, es definir qué es lo que se le puede y se debe brindar a los usuarios del sistema; y que esa definición sea adoptada por todos los actores del sistema de salud y de la sociedad,

Los antecedentes más recientes de listados y modalidades prestacionales en nuestro país son el del Programa Médico Obligatorio (PMO), aplicado en los últimos años en relación con la población con cobertura; y el Programa de Garantía de Calidad del Ministerio de Salud nacional, éste último sólo de carácter indicativo. El sector público, con su diversidad jurisdiccional, no abordó sistemáticamente hasta ahora el objetivo de armonizar el tipo de servicios brindados en todo el país.

Asimismo, se han realizado grandes avances en materia legislativa en otros aspectos que hacen a la salud. En este sentido se puede mencionar la Ley Pública de Medicamentos sancionada en Junio de 2011 y que tiene por objetivo "promover la accesibilidad de medicamentos, vacunas y productos médicos y propiciar el desarrollo científico y tecnológico a través de laboratorios de producción pública." (3) También en este sentido se encuentra la Ley Nacional de Salud Mental (N° 26.657), la Ley de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud (N° 26.529), entre otras.

El presente proyecto establece un Plan de Salud del SIS que procura convertirse en objetivos y metas comunes para todas las jurisdicciones. Dicho plan se materializa a través de un Programa Prestacional y una Cartera de Servicios, que resumen las prestaciones concretas que se obligan a garantizar todas las jurisdicciones.

El Programa Prestacional es un conjunto amplio que se detalla, y que comprende la atención básica, la atención especializada, la atención sociosanitaria, la rehabilitación, la atención de urgencia, y las acciones de salud pública. Se establece su actualización periódica, y la garantía de acceso a través de la responsabilidad primaria de los distintos niveles de gobierno.

La cartera de Servicios se define como el conjunto detallado de prestaciones prácticas y procedimientos avalados científicamente mediante los que se hace efectivo el Programa Prestacional. Se establece su elaboración y actualización periódica por la autoridad del SIS; su carácter de exigencia mínima para ser garantizada en todo el país; y los requisitos para incluir y excluir prácticas en la Cartera. Se crea el procedimiento del uso tutelado, dirigido a la comprobación de la seguridad de una práctica bajo condiciones de control riguroso, antes de su aceptación.

3.- Con qué bases asistenciales comunes

En el capítulo de Organización del SIS se abordan los componentes principales que necesariamente deben ser materia de lineamientos uniformes y acción conjunta para toda la Nación, más allá que su aplicación y control estén en la órbita de diferentes niveles de gobierno.

Por la naturaleza de este proyecto, que no está dirigido a constituir un extenso código sanitario, sino a definir bases comunes y genéricas de atención, los componentes no están desarrollados como leyes completas de los temas específicos para sustituir la normativa vigente -tal el caso de medicamentos. En cambio, establece lineamientos sobre los criterios mínimos que son materia de tratamiento conjunto y permanente entre los diversos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal.

En estos componentes se han incluido:

- La organización prestacional, que en términos generales se basa en la estrategia de atención primaria, con el ordenamiento de los efectores con criterio de redes, en tres niveles de atención categorizados por capacidades de resolución; con la jerarquización del primer nivel. El proyecto detalla los criterios básicos de cada uno de los niveles. Es de destacar que se establece el papel activo del nivel nacional en la creación y sostenimiento de los efectores y servicios de tercer nivel que constituyen centros de referencias regionales o para todo el país. Asimismo, los entes de cobertura deben garantizar a sus beneficiarios una organización de estas características.
- La formación y actividad profesional: en este orden se establece la creación de una Comisión Nacional Permanente en procura de la definición y desarrollo de equipos de salud adecuados en cantidad, perfil y distribución. Establece la educación permanente como criterio básico en la programación del SIS, y la coordinación intersectorial.

Se establece asimismo la homologación, a través de las medidas que adopte la autoridad del SIS, de los títulos y certificados profesionales y de especialistas en todo el territorio nacional, a partir del establecimiento de requisitos comunes a los organismos formadores. Se promueve una tesitura similar a concretar con los restantes países del MERCOSUR. La autoridad sanitaria deberá facilitar asimismo la movilidad de los profesionales de salud en términos de facilitar su inserción laboral en jurisdicciones distintas a la de origen.

- Información sanitaria: se define con amplitud como un sistema a organizar por el SIS, que debe dar respuesta a las necesidades de información de los gobiernos, los equipos de salud, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad. Se establecen mecanismos y alcances. Se establece el dominio público de toda la información.

- Investigación en Salud: Se enuncian los objetivos prioritarios del SUS en la materia, procurándose un equilibrio entre las prioridades del desarrollo de la investigación nacional, y la necesaria protección de pacientes y profesionales. Se crea una comisión permanente de carácter interjurisdiccional para impulsar los mismos.

- Medicamentos: Se definen lineamientos comunes para todo el país, dirigidos a la garantía de medicamentos eficaces, accesibles y seguros. Se establece un Formulario Terapéutico Nacional de uso obligatorio en todo el proceso reaprovisionamiento, indicación y dispensación, al igual que el uso de las denominaciones genéricas. Reforzando de esta manera la legislación vigente en este área.

- Calidad en salud: Se crea una Comisión Nacional de Calidad y Seguridad en la atención Sanitaria, y se definen los objetivos en la materia.

4.- Cómo se conduce el SIS.

Existen diversos ejemplos de sistemas de salud no centrados en la conducción unitaria por su dificultad o inviabilidad; sino en el acuerdo, la coordinación y la participación alrededor de un proyecto común y un fuerte compromiso y rectoría del Estado nacional en su implementación. Podemos citar con estas características, las ya nombradas experiencias de Canadá, de Brasil, de España.

En ese sentido el presente proyecto establece una conducción única del SIS, con ejercicio de la autoridad de aplicación por los distintos niveles de gobierno a través de competencias comunes y competencias específicas, que se enumeran.

Se da especial relevancia al Comité de Integración del Sistema de Salud, que actuará en el marco del Consejo Federal de Salud, como la instancia máxima de acuerdo y coordinación entre el Estado Nacional, las provincias, y los municipios para la fijación de los lineamientos y organización del SIS. Se define su composición, dando participación y funciones explícitas, además de la Nación y las Provincias, a los municipios. Se incorporan además como miembros consultivos permanentes, las representaciones de la seguridad social, del INSSJP, de las diversas organizaciones sociales, académicas y universitarias vinculadas.

Cabe destacar que, dado el peso relativo de la seguridad social nacional en el sistema de salud argentino (y sin olvidar la diversidad y desigualdad en la atención entre las y los beneficiarios del universo), la integración de este subsistema (que concentra aproximadamente 17 millones de personas usuarias) al SIS; resulta fundamental para pensar en un sistema de cobertura y provisión de servicios de salud basado en la igualdad de derechos y la equidad en la respuesta a necesidades sanitarias para el conjunto de la población, independientemente de su posición relativa en la sociedad y en el mercado de trabajo (Cambio de Rumbo, FAMSA. 2022).

5.- Cómo se financia el SIS.

El proyecto de ley se constituye como una política pública de salud con una proyección a largo plazo, por lo tanto su aplicación y puesta en marcha será de manera escalonada, progresiva y en etapas, quedando descartados los cambios automáticos y apresurados. Sabemos que llevará un tiempo adaptarse y acomodarse a esta modalidad pero sabemos hacia donde vamos.

En este sentido, se establece el ajuste progresivo de todos los presupuestos públicos de todos los niveles a los objetivos y metas del SIS. Se crea un Fondo Nacional del SIS para el cumplimiento de los objetivos del orden nacional.

Se establece la obligatoriedad de todas las obras sociales de cualquier dependencia de brindar al Plan de Salud del SIS a sus beneficiarias y beneficiarios, al igual que las entidades de medicina prepaga.

Se define la obligación de las obras sociales de incorporar al subsector prestador público como red de atención de sus beneficiarios, sin perjuicio de sus otras alternativas, y en la medida que la estructura pública permita cumplir con los requisitos de la Cartera de Servicios y de garantía de calidad.

Se establece la libertad de elección de los beneficiarios a las obras sociales, cualquiera sea su dependencia y la obligatoriedad de todas las obras sociales y de las entidades de medicina prepaga, de brindar a sus beneficiarios la totalidad del Programa Prestacional y la Cartera de Servicios.

Síntesis del proyecto

a. El objeto es garantizar la accesibilidad, la equidad y la calidad en la atención integral de su salud a todos los habitantes del territorio nacional, mediante la constitución de un Sistema Integrado de Salud (SIS).

b. El eje es el ordenamiento de todos los recursos públicos, que abarcan a los fines de la ley, los efectores y presupuestos de la Nación, provincias y municipios, y de las obras sociales de todas las dependencias, inclusive provinciales y universitarias.

c. El sector privado puede incorporarse voluntariamente, pero aún en su defecto debe cumplir con los criterios básicos establecidos de calidad y seguridad.

d. Se establecen las garantías de accesibilidad, movilidad, tiempo máximo de espera, información adecuada, seguridad y calidad; y diversos derechos básicos en la atención.

e. Los sujetos de derecho son todas las personas residentes en el territorio nacional, argentinas y extranjeras. Se jerarquiza el impedimento de cualquier tipo de discriminación. Se hace hincapié en la accesibilidad de los inmigrantes en el marco de la Ley 25871 de Migraciones, y en la concreción de acuerdos con los países del Mercosur.

f. Se establece un Plan de Salud del SIS para garantizar la atención integral, integrada, continua y en el nivel adecuado; que está integrado por un Programa Prestacional y una Cartera de Servicios que deben ser elaborados en detalle y actualizados periódicamente por las instancias del Consejo Federal del SIS.

g. Se establecen requisitos rigurosos para la inclusión de nuevas prácticas en la Cartera de Servicios, y se crea el uso tutelado previo a la autorización de prácticas de seguridad no establecida.

h. Se define la organización prestacional del SIS, a observar en todo el país, basada en la estrategia de atención primaria, con el ordenamiento de los efectores con criterio de redes, en tres niveles de

atención categorizados por capacidades de resolución; con la jerarquización del primer nivel y tendiendo a la concentración del primer nivel en municipios y del segundo nivel en provincias.

i. El tercer nivel de efectores de referencia o alta especialidad debe contar con la intervención activa del nivel nacional en la creación y desarrollo, más allá de la dependencia jurisdiccional de los efectores.

j. En materia de recursos humanos, se crea una Comisión Nacional de integración plural que realizará la planificación general del área. Se establece la prioridad de la educación permanente, y el rol que tendrá el nivel nacional para la homologación directa de títulos y certificados en todo el territorio y con los países del MERCOSUR; y para facilitar la movilidad e inserción laboral de los profesionales entre jurisdicciones.

k. Se jerarquiza al SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SANITARIA ARGENTINO (SISA), convirtiéndolo en una política de Estado.

l. Se establecen los criterios básicos para la prioridad de la investigación en salud.

m. Se definen criterios generales en materia de política de medicamentos a fin de garantizar fármacos eficaces, accesibles y seguros a toda la población. Se crea el Formulario Terapéutico Nacional de uso obligatorio, al igual que la denominación genérica de los medicamentos.

n. Se sientan las bases para la garantía de calidad y seguridad sanitaria en todas las actividades del SIS.

o. Se define una única conducción del SIS, formada por todos los niveles de gobierno, en la que las jurisdicciones no pierden su identidad ni sus competencias específicas, pero el conjunto de sus acciones se dirigen al cumplimiento de los fines del Sistema Integrado.

p. El Comité de Integración del Sistema de Salud, de amplia integración y funciones, pasa a ser un elemento clave en los acuerdos de políticas y estrategias sanitarias, y en la coordinación de las acciones de salud en todo el territorio, con un ámbito importante también para los municipios.

q. Se establece una Comisión Consultiva Permanente para la participación de la seguridad social, el INSSJP, las organizaciones sociales, universitarias y académicas. Se prevé la invitación a instituciones y personalidades significativas para los fines del Comité.

r. Con respecto a cobertura y financiación, se define que los diferentes niveles de gobierno deberán ajustar sus programaciones a los objetivos y metas fijados en la ley. Se crea un Fondo Nacional para los objetivos prioritarios de orden nacional. Se establece la obligación de los terceros pagadores de cubrir el Programa Prestacional y la Cartera de Servicios fijados por esta ley; y de la incorporación del subsector público a sus redes de atención.

s. Se fija la libre elección de los beneficiarios entre las obras sociales de cualquier naturaleza.

Consideramos que solo se logrará un sistema equitativo y eficiente con una mayor articulación entre todos los sectores, lo que implica una reformulación estructural del sistema de salud.

Por todas las razones expuestas y en pos de la salud de todos los argentinos y argentinas, solicitamos la aprobación del presente proyecto.