

29ª REUNION — Continuación de la 10ª SESION ORDINARIA — JULIO 22 DE 1987

Presidencia de los señores diputados Roberto Pascual Silva  
y Jorge Reinaldo Vanossi

Secretarios: doctor Carlos Alberto Bravo y señor Carlos Alberto Béjar

Prosecretarios: señores Hugo Belnicoff y Ramón Eladio Naveiro

MINISTRO PRESENTE:  
de Salud y Acción Social,

doctor CONRADO HUGO STORANI

DIPUTADOS PRESENTES:

ABDALA, Luis Oscar  
ABDALA, Oscar Tupic  
AGUILAR, Ramón Rosa  
ALBERTI, Lucía Teresa N.  
ALBORNOZ, Antonio  
ALENDE, Oscar Eduardo  
ALSOGARAY, Alvaro Carlos  
ALSOGARAY, María Julia  
ALTERACH, Miguel Ángel  
ALLEGNONE de FONTE, Norma  
ARAMBURU, José Pedro  
ARRECHEA, Ramón Rosaura  
ARSÓN, Héctor Roberto  
AUSTERLITZ, Federico  
AUYERO, Carlos  
ÁVALOS, Ignacio Joaquín  
AZCONA, Vicente Manuel  
BAKIRDJIAN, Isidro Roberto  
BARBEITO, Juan Carlos  
BARRENO, Rómulo Víctor  
BERNASCONI, Tulio Marón  
BERRI, Ricardo Alejandro  
BIANCIOOTTO, Luis Fidel  
BIANCHI de ZIZZIAS, Elia A.  
BIELICKI, José  
BISCIOTTI, Victorio Osvaldo  
BLANCO, Jesús Abel  
BLANCO, José Celestino  
BONINO, Alberto Cecilio  
BORDÓN GONZÁLEZ, José O.  
BRIZ de SÁNCHEZ, Onofre  
BRIZUELA, Défor Augusto  
BRIZUELA, Guillermo Ramón  
BRIZUELA, Juan Arnaldo  
BRUNO, Ángel Atilio José  
BULACIO, Julio Segundo  
CAMISAR, Osvaldo  
CANATA, José Domingo  
CANGIANO, Augusto  
CANTOE, Rubén  
CARDOZO, Ignacio Luis Rubén  
CARMONA, Jorge

CARRANZA, Florencio  
CARRIZO, Raúl Alfonso Corpus  
CASTILLO, Miguel Ángel  
CASTRO, Juan Bautista  
CAVALLARI, Juan José  
CLÉRICI, Federico  
CORNAGLIA, Ricardo Jesús  
CORTESE, Lorenzo Juan  
COSTANTINI, Primo Antonio  
CURATOLO, Atilio Arnold  
DALMAU, Héctor Horacio  
DELFINO, Jorge Raúl  
DE LA VEGA de MALVASIO, Lily M. D.  
DEL RÍO, Eduardo Alfredo  
DE NICHILLO, Cayetano  
DÍAZ, Manuel Alberto  
DÍAZ de AGÜERO, Dolores  
DI CÍO, Héctor  
DIGÓN, Roberto Secundino  
DIMASI, Julio Leonardo  
DOUGLAS RINCÓN, Guillermo F.  
ESPINOZA, Nemeccio Carlos  
FALCIONI de BRAVO, Ivelise I.  
FAPPIANO, Oscar Luján  
FINO, Torcuato Enrique  
FURQUE, José Alberto  
GARAY, Nicolás Alfredo  
GARCÍA, Roberto Juan  
GARGIULO, Lindolfo Mauricio  
GAY, Armando Luis  
GIMÉNEZ, Jacinto  
GIMÉNEZ, Ramón Francisco  
GINZO, Julio José Oscar  
GOLPE MONTIEL, Néstor Lino  
GÓMEZ MIRANDA, María F.  
GONZÁLEZ, Héctor Eduardo  
GONZÁLEZ, Joaquín Vicente  
GOROSTEGUI, José Ignacio  
GRIMAUX, Arturo Aníbal  
GUATTI, Emilio Roberto  
GUELAR, Diego Ramiro  
GUZMÁN, Horacio  
HORTA, Jorge Luis  
HUARTE, Horacio Hugo  
IBÁÑEZ, Diego Sebastián  
IGLESIAS VILLAR, Teófilo  
INGARAMO, Emilio Felipe  
JANE, Miguel

JAROSLAVSKY, César  
LAZCOZ, Hernaldo Efraín  
LEMA MACHADO, Jorge  
LENCINA, Luis Ascensión  
LEPORI, Pedro Antonio  
LESCANO, David  
LESTELLE, Eugenio Alberto  
LÓPEZ, Santiago Marcelino  
LUGONES, Horacio Emerico  
LLORENS, Roberto  
MACAYA, Luis María  
MAC KARTHY, César  
MANZANO, José Luis  
MANZUR, Alejandro  
MARINI, Norberto Enrique  
MARTÍNEZ MÁRQUEZ, Miguel J.  
MASINI, Héctor Raúl  
MATZKIN, Jorge Rubén  
MELÓN, Alberto Santos  
MILANO, Raúl Mario  
MIRANDA, Julio Antonio  
MONSERRAT, Miguel Pedro  
MOTHE, Félix Justiniano  
MULQUI, Hugo Gustavo  
NEGRI, Arturo Jesús  
NIEVA, Próspero  
ORTIZ, Pedro Carlos  
PAPAGNO, Rogelio  
PARENTE, Rodolfo Miguel  
PATINO, Artemio Agustín  
PEDRINI, Adam  
PELÁEZ, Anselmo Vicente  
PELLIN, Osvaldo Francisco  
PEPE, Lorenzo Antonio  
PERA OCAMPO, Tomás Carlos  
PEREYRA, Pedro Armando  
PÉREZ, René  
PIUCILL, Hugo Diógenes  
POSSE, Osvaldo Hugo  
PUPILLO, Liborio  
PURITA, Domingo  
RABANAQUE, Raúl Octavio  
RAPACINI, Rubén Abel  
RATKOVIC, Milivoj  
REALI, Raúl  
REYNOSO, Adolfo  
RÍQUEZ, Félix  
REZEK, Rodolfo Antonio

RODRIGO, Juan  
 RODRÍGUEZ, José  
 RODRÍGUEZ ARTUSI, José Luis  
 ROJAS, Ricardo  
 ROMANO NORRI, Julio César A.  
 SALTO, Roberto Juan  
 SARQUIS, Guillermo Carlos  
 SILVA, Carlos Oscar  
 SILVA, Roberto Pascual  
 SOCCHI, Hugo Alberto  
 SORIA ARCE, José María  
 STAVALE, Juan Carlos  
 STOLKINER, Jorge  
 STORANI, Conrado Hugo  
 STUBBRIN, Marcelo  
 SUÁREZ, Lionel Armando  
 ULLOA, Roberto Augusto  
 USIN, Domingo Segundo  
 VACA, Eduardo Pedro  
 VAIRETTI, Cristóbal Carlos  
 VANOLI, Enrique Néstor  
 VANOSI, Jorge Reinaldo  
 VIDAL, Carlos Alfredo  
 YUNES, Jorge Omar  
 ZAFFORE, Carlos Alberto  
 ZAVALAY, Jorge Hernán  
 ZINGALE, Felipe  
 ZUBIRI, Babino Pedro

## AUSENTES, EN MISION OFICIAL:

CASTIELLA, Juan Carlos  
 ELIZALDE, Juan Francisco C.

## AUSENTES, CON LICENCIA:

ALAGIA, Ricardo Alberto<sup>1</sup>  
 ALTAMIRANO, Amado Héctor H.<sup>1</sup>  
 BERCOVICH RODRÍGUEZ, Raúl<sup>1</sup>  
 BONIFASI, Antonio Luis<sup>1</sup>  
 BORDA, Osvaldo  
 BOTTA, Felipe Esteban.<sup>1</sup>  
 CABELLO, Luis Victorino<sup>1</sup>  
 CONTRERAS GÓMEZ, Carlos A.<sup>1</sup>  
 COPELLO Norberto Luis<sup>1</sup>

CORZO, Julio César<sup>1</sup>  
 D'UD, Ricardo<sup>1</sup>  
 DE LA SOTA, José Manuel<sup>1</sup>  
 DOMÍNGUEZ FERREYRA, Dardo N.<sup>1</sup>  
 DOVENA, Miguel Dante<sup>1</sup>  
 ENDEIZA, Eduardo A.<sup>1</sup>  
 FERRÉ, Carlos Eduardo<sup>1</sup>  
 GARCÍA, Carlos Euclides<sup>1</sup>  
 GEFARDUZZI, Mario Alberto<sup>1</sup>  
 GONZÁLEZ CABANAS, Tomás W.<sup>1</sup>  
 GOPI, Erasmo Alfredo<sup>1</sup>  
 GRACISO, Carlos Alfredo<sup>1</sup>  
 IRIGOYEN, Roberto Osvaldo<sup>1</sup>  
 JUEZ PÉREZ, Antonio<sup>1</sup>  
 LAMBERTO, Oscar Santiago<sup>1</sup>  
 MACEDO de GÓMEZ, Blanca A.<sup>1</sup>  
 MARTÍNEZ, Luis Alberto<sup>1</sup>  
 MASSEI, Oscar Ermelindo<sup>1</sup>  
 NATALE, Alberto A.<sup>1</sup>  
 PÉREZ VIDAL, Alfredo<sup>1</sup>  
 PERL, Néstor<sup>1</sup>  
 PIERRI, Alberto Reinaldo<sup>1</sup>  
 PRONE, Alberto Josué<sup>1</sup>  
 PUGLIESE, Juan Carlos<sup>1</sup>  
 RAMOS, Daniel Omar<sup>1</sup>  
 RAUBER, Cleto<sup>1</sup>  
 RIUTORT de FLORES, Olga E.<sup>1</sup>  
 SAMMARTINO, Roberto Edmundo<sup>1</sup>  
 SELLA, Orlando Enrique<sup>1</sup>  
 SERF ALTA, Miguel Jorge<sup>1</sup>  
 SOLARI BALLESTEROS, Alejandro<sup>1</sup>  
 SPINA, Carlos Guido<sup>1</sup>  
 SRUR, Miguel Antonio<sup>1</sup>  
 TELLO ROSAS, Guillermo Enrique<sup>1</sup>  
 TOMA, Miguel Angel<sup>1</sup>  
 TORRES, Manuel<sup>1</sup>  
 TORRESAGASTI, Adolfo<sup>1</sup>  
 TRIACA, Alberto Jorge<sup>1</sup>  
 ZOCCOLA, Eleo Pablo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Solicitud pendiente de aprobación de la Honorable Cámara.

## AUSENTES, CON AVISO:

ALDERETE, Carlos Alberto  
 AR. BOLAZA, Marcelo Miguel  
 BAGLINI, Raúl Eduardo  
 BELARRINAGA, Juan Bautista  
 BELLO, Carlos  
 BIANCHI, Carlos Humberto  
 CACERES, Luis Alberto  
 CAFERRI, Oscar Néstor  
 CAFIERO, Antonio Francisco  
 CAPUANO, Pedro José  
 CARIGNANO, Raúl Eduardo  
 CAVALLARO, Antonio Gino  
 COLLANTES, Genaro Aurelio  
 COJ. NOLLY, Alfredo Jorge  
 DRUETTA, Raúl Augusto  
 DUSSOL, Ramón Adolfo  
 FLORES, Aníbal Fulglio  
 GAZIANO, Rubén Alberto  
 GIACOSA, Luis Rodolfo  
 GONZÁLEZ, Alberto Ignacio  
 GUZMAN, María Cristina  
 IGLESIAS, Herminio  
 L URUME, José Luis  
 LOSADA, Mario Aníbal  
 MAGLIETTI, Alberto Ramón  
 MASSACCESI, Horacio  
 MAYA, Héctor María  
 MEDINA, Alberto Fernando  
 MOREAU, Leopoldo Raúl  
 MOREYRA, Omar Demetrio  
 PUEBLA, Ariel  
 RIGATUSO, Tránsito  
 RODRÍGUEZ, Jesús  
 SABADINI, José Luis  
 SANCHEZ TORANZO, Nicasio  
 STORANI, Federico Teobaldo M.  
 TERRILE, Ricardo Alejandro  
 TORRES, Carlos Martín

## SUMARIO

1. Continúa la consideración de los dictámenes de mayoría y minoría de las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Previsión y Seguridad Social, de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el régimen legal de las obras sociales (26-P.E.-87). (Pág. 2844.)
2. Salutación de la Presidencia con motivo de hallarse presenciando la sesión el vicepresidente de la Asamblea Nacional de Senegal, señor Imaïla Diagne. (Página 2887.)
3. Continúa la consideración del asunto al que se refiere el número 1 de este sumario. Se sanciona —con modificaciones— el proyecto de ley contenido en el dictamen de mayoría. (Pág. 2887.)
4. Apéndice:
  - A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 2898.)
  - B. Inserciones. (Pág. 2904.)

—En Buenos Aires, a los veintidós días del mes de julio de 1987, a la hora 16 y 22:

## 1

## REGIMEN LEGAL DE LAS OBRAS SOCIALES

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Continúa la sesión. Prosigue la consideración en general de los dictámenes de mayoría y minoría de las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Previsión y Seguridad Social, de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece el régimen legal de las obras sociales (expediente 26-P.E.-87).<sup>1</sup>

Tiene la palabra el señor diputado por Santiago del Estero.

**Sr. Aguilar.** — Señor presidente: una vez más me dirijo a esta Honorable Cámara para hacer algunas reflexiones sobre este tema tan caro a

<sup>1</sup> Véase el texto de los dictámenes en el Diario de Sesiones del 16 y 17 de julio de 1987, pág. 2803.

la historia política argentina y especialmente al movimiento obrero organizado.

Contrariamente a la evolución registrada en los países europeos, las asociaciones sindicales no estuvieron jurídicamente prohibidas en América latina. En cambio, en Europa, el sindicato y la huelga han pasado por tres etapas: en la primera, la existencia de asociaciones o coaliciones era considerada delito; la segunda fue una etapa de tolerancia, donde las asociaciones se consideraban como un hecho más o menos aceptado, pero el afiliarse a ellas no era reconocido como derecho; y la tercera está signada por la protección, porque se dictan leyes que protegen las organizaciones y derechos sindicales. Esta etapa concluye reconociendo jerarquía constitucional a tales derechos, proceso conocido como de constitucionalización de los derechos sociales.

En la evolución conceptual cabe mencionar especialmente la influencia de las encíclicas papales *Rerum novarum*, de León XIII, de 1891; *Quadragesimo anno*, de Pío XI, de 1931; *Mater et magistra*, de Juan XXIII, de 1961; *Populorum progressio*, de Pablo VI, de 1967, y *Laborem exercens*, de Juan Pablo II, de 1981, que enuncian conceptos relacionados con el trabajo, el salario, la propiedad, el capital, las asociaciones profesionales, la justicia, la seguridad social, la empresa, la actividad agraria, la familia, el bien común y la solidaridad.

En la Argentina, la Constitución de 1949 dedicó dos capítulos a esta materia: "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura" y "La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica".

En lo que respecta al problema de la autonomía sindical frente al Estado, el tema se enlaza con el de la libertad sindical, pues comprende dos aspectos: por un lado, el derecho individual de los trabajadores a afiliarse o desafiliarse de una asociación y, por otro, el derecho de la institución a regirse en forma autónoma e independiente de toda injerencia estatal.

Este segundo aspecto, denominado autarquía sindical, tiene básicamente el siguiente contenido. Primero, la facultad constituyente, o sea, el derecho de la asociación de elaborar sus propios estatutos; en segundo lugar, la autonomía interna, es decir, el derecho de designar sus dirigentes y ejercer la administración sindical sin injerencia estatal; en tercer lugar, la facultad de acción sindical, o sea, la posibilidad de ejercer los medios necesarios para la realización de sus fines; y por último, en cuarto lugar, la facultad federativa.

Al respecto, no puede haber duda alguna de que dentro del principio general se encuentra incluido como fin particular o específico todo cuanto se refiera al mejoramiento de las condiciones de trabajo, no sólo en su aspecto económico sino también en cuanto a las condiciones de higiene, salubridad y seguridad industrial.

Sin embargo, la evolución de las instituciones ha determinado que también extiendan su actuación al campo de la seguridad social, de manera tal que no podría negarse que tales fines específicos se encuentran incluidos en el fin general de defensa de los intereses profesionales.

Además, teniendo en cuenta la defensa efectiva de los intereses profesionales de sus afiliados, a los sindicatos les interesa que las disposiciones legales vigentes en materia laboral y de seguridad social se cumplan efectivamente y no se conviertan en letra muerta o en meras declaraciones líricas carentes de virtualidad.

La concentración de poder, que constituye uno de los elementos esenciales de la hipertrofia burocrática, es una característica general de la sociedad industrial que se verifica en todas las instituciones, y el sindicato no puede constituir una excepción. Al considerar el tema de la burocracia sindical debemos tener en cuenta que no puede ser abordado propiciando el debilitamiento sindical en nombre de la democracia. Esta actitud constituye una suerte de fantasía regresiva —similar a la de quienes intentan combatir la sociedad de consumo propiciando el retorno a la sociedad agraria— y es doblemente perniciosa: en primer lugar, por su propio carácter fantasioso y, por lo tanto, utópico, y en segundo término, por cuanto su carácter regresivo hace que sea políticamente reaccionaria.

Existen sectores del gobierno que, en nombre de la democracia, se proponen básicamente impedir el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. En realidad, a partir de 1955 en nombre de la democracia se han efectuado toda suerte de agresiones contra el movimiento obrero, tales como proscripciones, asaltos y una legislación sindical indudablemente regresiva que en el plano político y sindical pareció plasmarse en un singular apotegma: "La democracia, para los democráticos".

Muchos de quienes se preocupan por la democratización y desburocratización sindical no demuestran similar preocupación en cuanto al resto de las instituciones.

Existe un viejo aforismo fatídico que afirma: "El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente". No obstante, pensamos que el movimiento obrero mantiene básicamente inalterable su salud social, lo que se trasunta en la permanencia de una vitalidad realmente extraordinaria que le ha permitido sobrevivir a toda suerte de agresiones y seducciones intentadas desde 1955.

Después de más de tres años de gobierno constitucional, continuamos regidos por leyes de la dictadura. El gobierno hizo varios intentos de cercenar o, mejor dicho, de completar la obra del proceso militar, que vino a despojar a los sindicatos de sus derechos con el *slogan*: "Hay que terminar con la burocracia y la corrupción".

Hoy, con la perspectiva del tiempo y considerando los resultados de la gestión del proceso, observamos que los sindicatos se vieron privados de administrar los bienes que legítimamente les correspondían: las obras sociales.

Estos proyectos a consideración de la Honorable Cámara, en los hechos, anulan el ejercicio de ese derecho de propiedad.

Existen dos razones, a mi modesto entender, que orientan el accionar del gobierno para el tratamiento de estas iniciativas: en primer lugar, un ostensible afán de limitar el poder de los sindicatos, con la restricción al derecho de propiedad de sus obras sociales.

Desconoce el gobierno con esta orientación la evolución misma del concepto del derecho de propiedad. Bidart Campos dice que "el constitucionalismo clásico protegió con más intensidad el derecho individual de propiedad. Sin embargo, el derecho de propiedad de cuño individualista recibió el impacto de las transformaciones ideológicas, sociales y económicas, hasta llegar a las doctrinas que le asignan una función social y a las fórmulas del constitucionalismo social que —como en la Constitución de México de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919— enuncian el principio de que la propiedad obliga".

Entre el extremo del liberalismo individualista y el de las concepciones afirmativas de que la propiedad tiene una función social, transcurre una etapa suficientemente larga como para advertir el progreso que significa la última de las teorías señaladas.

No obstante, surge por otro lado el vasto movimiento socialista y luego marxista que se encarga de llevar su ataque a la propiedad privada, especialmente con respecto a los me-

dios de producción, a los que propone colectivizar para alcanzar la emancipación del proletariado.

La doctrina social de la Iglesia ha reivindicado para el derecho de propiedad individual el carácter de derecho natural primario. Sin embargo, no deja de advertir que hay un destino común de los bienes, conforme al cual —dice el Concilio Vaticano II— "Dios ha destinado la Tierra y todo lo que ella contiene para uso de todos los hombres y de todos los pueblos, de modo que los bienes creados deben llegar a todos en forma justa, según la regla de la justicia, inseparable de la caridad".

Ahora bien: la Constitución enfoca la propiedad en el aspecto de propiedad adquirida. Sus normas presuponen entonces para poder funcionar que quien las invoca ya es propietario de algún bien. Por eso el artículo 14 consagra entre los derechos subjetivos el de usar y disponer de "su propiedad".

Esta declaración es acompañada por la del artículo 17, que afirma que la propiedad es inviolable y que ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. El sujeto pasivo de la prohibición del artículo 17 es fundamentalmente el Estado.

Si las obras sociales son propiedad legítima de los trabajadores organizados, evidentemente el Estado cercenará el derecho de propiedad que los sindicatos tienen sobre sus obras sociales por una especie de confiscación, ya que en los hechos, por más que los sindicatos tengan la propiedad, la administración de las mismas se transfiere a la ANSSAL, que lejos de dinamizar la prestación de los servicios de salud —como todos lo sabemos por experiencia histórica— burocratizará, retardará y entorpecerá las prestaciones que hoy cumplen las obras sociales.

Si bien este proyecto de ley no priva de la titularidad de las obras sociales, al afectarlas al sistema del seguro de salud cercena el ejercicio del derecho de propiedad de los sindicatos.

Dijo Bidart Campos: "Se trata en estos casos de aplicar el principio de que es inconstitucionalmente retroactiva toda norma que priva de propiedad a un sujeto que hasta entonces investía derecho adquirido o titularidad sobre ella".

La norma constitucional sobre inviolabilidad de la propiedad, coordinada con la que exige indemnización en caso de expropiación, proyecta un principio general de nuestro derecho constitucional según el cual cuando un derecho

patrimonial cede por razón de interés público frente al Estado o sufre daño por actividad del Estado o de los particulares, el daño debe ser indemnizado.

El segundo aspecto a considerar es el objetivo no disimulado del gobierno de limitar al máximo el poder de los sindicatos, sin tener en cuenta que ellos son dentro de la organización institucional moderna un factor dinámico y necesario para el progreso social.

El movimiento obrero sindicalizado no tiene en la Argentina carácter contestatario. Desconocer ese dato es desconocer la realidad histórica. Muy por el contrario, el sindicalismo se encuentra en la Argentina insertado en el sistema que nos rige, y es una de las posibles respuestas de la sociedad dentro de una perspectiva evolucionista pacífica.

Sólo quiero recordar la posición de la Iglesia Católica sobre este tema. El Concilio Vaticano II ha declarado: "Como en muchos casos, no es a nivel de empresa sino a niveles institucionales superiores donde se toman las decisiones económicas y sociales de las que dependen el porvenir de los trabajadores y sus hijos; deben los trabajadores participar en semejantes decisiones por sí mismos o por medio de representantes libremente elegidos..."

Luego continúa: "Por medio de esta participación organizada, que está vinculada al progreso en la formación económica y social, crecerá más y más entre los trabajadores el sentido de responsabilidad, que los llevará a sentirse sujetos activos, según sus medios y aptitudes propias, en la tarea total del desarrollo económico y social y del logro del bien común general".

A su vez, dice Juan XXIII en la Encíclica *Mater et magistra*: "No podemos dejar de hacer notar cuán necesario y oportuno sea que la voz de los trabajadores tenga la posibilidad de hacerse oír y escuchar más allá del ámbito de cada organismo productivo (empresa) y en todos los niveles. La razón consiste en que cada uno de los organismos productivos, por muy amplias que puedan ser sus dimensiones y elevada e influyente su eficiencia, está vitalmente insertado en el contexto económico-social de las respectivas comunidades políticas y condicionado por él. Pero las resoluciones que más influyen sobre aquel contexto no son tomadas en el interior de cada uno de los organismos productivos. Son, por el contrario, decididas por poderes públicos o por instituciones que operan en el plano mundial o regional o nacional o de sector económico o de categoría productiva.

De ahí la oportunidad o la necesidad de que en tales poderes o instituciones, además de los que aportan capitales o de quienes representan sus intereses, también se hallen presentes los trabajadores o quienes representen sus derechos, exigencias o aspiraciones..."

Uno de los modos de participación concreta de los sindicatos en la búsqueda del bien común ha sido la organización y conducción de sus obras sociales. Los trabajadores han dado muestra de su eficiencia para controlar las obras sociales. Ello se ha traducido no sólo mediante las prestaciones de salud, sino también por intermedio de innumerables obras de turismo, recreación, esparcimiento y toda actividad destinada a la promoción de la dignidad de sus afiliados y grupos familiares.

Además de su eficiencia como administradores, hay que destacar su gran honradez. Prueba de ello es que después de la caída del gobierno constitucional en 1976, se hicieron investigaciones por supuestas defraudaciones. Todas fueron en vano, ya que no se comprobó ninguna irregularidad. En este sentido, puedo aportar mi propia experiencia, pues siendo dirigente de la UOCRA en Santiago del Estero, fui investigado en esa época y el proceso militar no pudo acusarme de mala administración de los fondos sociales.

Hacemos nuestras las palabras de Juan Pablo II en la encíclica *Laborem exercens*: "Los trabajadores no pueden estar condenados a constituir un derivado de los sistemas económicos, los cuales a escala más amplia o más restringida se dejan guiar sobre todo por el criterio del máximo beneficio. Al contrario, es precisamente la consideración de los derechos objetivos del hombre del trabajo —de todo tipo de trabajo: manual, intelectual, industrial, agrícola, etcétera— lo que debe constituir el criterio adecuado y fundamental para la formación de toda la economía, bien sea en la dimensión de toda sociedad y de todo Estado, bien sea en el conjunto de la política mundial, así como de los sistemas y relaciones internacionales que de ella derivan. Los derechos de la persona humana constituyen el elemento clave de todo orden moral y social."

Quiero destacar que no es verdad lo que ciertos sectores del gobierno desean hacer creer a la opinión pública respecto de que nos oponemos a la legislación laboral, que es necesaria. No renunciaremos a nuestra responsabilidad de representar los legítimos intereses de los trabajadores; por eso el bloque renovador está comprometido con la concreción de una política laboral justa.

Reconocemos la necesidad de normalizar toda la situación laboral, pues no podemos dejar de considerar los diversos aspectos que ella comprende, pero por supuesto sin despojar a los sindicatos de sus obras sociales. Decimos que es necesario normalizar toda la situación laboral porque la salud y el bienestar del pueblo dependen fundamentalmente del nivel del salario. ¿Por qué no se prioriza la defensa del salario de los trabajadores? La inflación es un negocio de unos pocos que carcome la vida y la salud de los trabajadores, y no un trauma psicológico como dicen algunos; es una realidad que duele y que tenemos la obligación de abordar y solucionar.

Estamos convencidos de que ya no podemos vivir sin leyes que satisfagan mínimamente la necesidad de volver al Estado de derecho. En ese sentido, sabemos que hay que instrumentar en forma legal las prestaciones de salud; sin embargo ello no debe ser utilizado como medio para debilitar a las asociaciones profesionales mediante el despojo de sus obras sociales. Ellas tienen una larga y heroica historia; existen y seguirán existiendo y constituyendo el factor dinámico de esta sociedad decadente, porque son depositarias de las aspiraciones de cambio en paz que necesita nuestro querido país.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Cornaglia.** — Señor presidente: el 16 de julio pasado, en la reunión anterior de esta misma sesión, se produjo un intercambio de opiniones con la bancada de la Ucedé, en el que se utilizó como ejemplo al eminente cirujano doctor Favalaro.

En esa ocasión quien habla citó ese ejemplo con el objeto de caracterizar lo que un profesional de la medicina puede hacer en el marco de su actividad específica en esta sociedad de consumo y dependiente. Tanto el señor diputado Alsogaray como yo aludimos al doctor Favalaro con los mejores conceptos, calificándolo de brillante y mencionándolo como un ejemplo de actividad profesional. Sin embargo, si se observa fuera de contexto la versión taquigráfica de mis manifestaciones al respecto, puede dar lugar a alguna suspicacia referida a si se emitió un juicio de valor acerca de la actividad profesional del cirujano Favalaro en esta sociedad consumista. Evidentemente, ése no era mi propósito, pues lejos de intentar agraviar a ese cirujano lo que pretendía era citarlo como ejemplo de profesional brillante y probo.

Formulo esta aclaración porque el objeto de mis expresiones no era el de causar un daño a

este profesional de la medicina, sino abordar el tema sin personalizaciones, caracterizándolo con la altura que corresponde.

Quizá cometimos un error tanto el señor diputado Alsogaray como quien habla. Observo que el señor diputado Clérico asiente a mis palabras, y ello es importante porque podemos considerarlo como el intérprete más auténtico del significado de las expresiones del señor diputado Alsogaray. Vale decir que así como muchas veces el señor diputado Alsogaray pretende ser exegeta de mis palabras, en esta oportunidad el señor diputado Clérico puede ser exegeta de las motivaciones profundas que guiaron el accionar del señor diputado Alsogaray en el episodio al que me refiero.

En este tema, por lo menos coincidimos en lo secundario: coincidimos en que no estaba en juicio el doctor Favalaro. Lo que sí está en juicio es qué puede hacer un hombre de la medicina en esta circunstancia especial de la sociedad argentina debido a las crisis que debe enfrentar ante las angustias del enfermo y de vastos sectores de la población que no tienen ningún tipo de cobertura médica.

En este proyecto de ley que estamos discutiendo tratamos de dar un paso importante para avanzar ordenadamente, de acuerdo con el estado cultural de nuestro propio movimiento obrero particular y de nuestra sociedad en general.

En esta cuestión que debatimos tienen un papel importante distintos factores, como es el caso de la actividad privada que tiene que ver con la medicina, y también la función que desempeñan los médicos que, por ser grandes protagonistas, deben tener una visión que no sólo corresponde a la actividad empresaria sino al quehacer del arte de curar. Con referencia a todos aquellos que tienen relación con la actividad involucrada en el proyecto de ley que consideramos, intentamos legislar de una forma que permita garantizar la seguridad social, porque se trata de un paso que debe ser dado por la importancia que tiene.

Con respecto a lo anteriormente comentado, la Constitución nos dice que debemos garantizar los mecanismos atinentes a la seguridad social. Es del caso mencionar aquí que en el proyecto de ley de Seguro Nacional de Salud que hace poco sancionamos, como en el proyecto que hoy debatimos, referente a las obras sociales, estamos avanzando por los caminos que nos marca la Constitución Nacional. Al proceder de esta forma dejamos de lado intereses legítimos que se encuentran comprometidos en algunos casos.

Evidentemente, algunos pueden sentirse agraviados por el hecho de que en este nuevo planteo que se hace en búsqueda de la seguridad social, la sociedad argentina pueda estar pasando por sobre conceptos concernientes a la propiedad basada en un individualismo que consideramos debe ser totalmente superado.

No tenemos nada contra el individualismo cuando sirve para garantizar libertades; sí estamos en contra de él cuando encubre formas abusivas de la existencia en la vida social, que a la vez significan que vastos sectores de la población estén sumergidos en una forma de desprotección y marginalidad que no es ética ni correcta.

Estas circunstancias nos hacen advertir que si no entendemos este proyecto con el trasfondo que debe tener una vez que sea sancionado, será difícil comprender la importancia del artículo 2º, cuando dice que las obras sociales funcionarán como entidades de derecho público no estatal, con individualidad jurídica, financiera y administrativa y tendrán el carácter de sujeto de derecho, con el alcance que el Código Civil establece para las personas jurídicas.

¿Para qué es necesaria esta figura que hace de las obras sociales personas jurídicas de derecho público no estatal? Es necesaria para poder enhebrar una política coordinada que les permita desarrollar un accionar coherente como agentes del Seguro Nacional de Salud. ¿Para qué es necesario el Seguro Nacional de Salud? Es necesario para superar los problemas de los hombres que no están cubiertos por ningún mecanismo que garantice la cura de sus enfermedades en nuestra tierra.

Esto podrá concretarse con este paquete de leyes y en función de una concepción social de la democracia, pero no será posible si pensamos que las leyes de un mercado dependiente y consumista han de regir todas las necesidades de la atención que reclama la enfermedad y el infortunio en la vida de los trabajadores y de los desempleados, especialmente de los marginales.

A partir de una concepción ética distinta sí es posible comprender el papel que pueden cumplir todas estas instituciones que van conformando no sólo un nuevo concepto de la propiedad —una propiedad con sentido social—, sino también un sector social, incluso de la economía, afectado a un esquema constitucional. Me refiero al esquema del artículo 14 bis de la Constitución, que se correlaciona con otras disposiciones, como podrían ser las del derecho de propiedad. Sin ninguna duda, no podrían ser puestas en marcha en todo lo que tienen de programa transforma-

dor si no contribuyéramos en la actualidad, con los recursos de que disponemos, a dar el paso hacia la búsqueda de la seguridad social.

Por ello, estas obras sociales son agentes protagónicos y fundamentales del mecanismo en virtud del cual la atención de la salud en el país debe producirse con sentido universal e igualitario. A eso apuntamos cuando defendemos un concepto de igualdad con un sentido humanista e integrador y con una concepción socializante. Ello, sin ninguna duda, habrá de enmarcar las próximas décadas de la vida argentina. También apuntábamos a eso cuando sosteníamos que la igualdad no significa que los eminentes profesionales atiendan a más de cien mil pacientes, sino que lo hagan con un sentido igualitario y ético en relación con los que tienen más necesidad de ser atendidos.

Todo ello es posible si hay una contribución de las obras sociales; si esto puede concretarse es porque el movimiento obrero dio su consenso a este proyecto de ley, comprendiendo que éste es un paso importante y trascendente que hay que dar, superando el estadio anterior, en el cual tuvo que construir para una sociedad distinta las condiciones reales que ahora avanzan por este camino.

En nuestro país, el antecedente de las obras sociales son las mutuales, cuya aparición dio lugar a los primeros sindicatos. En realidad, del espíritu solidario que reunió a los trabajadores para enfrentar las situaciones de riesgo por enfermedad y muerte nació el espíritu asociativo que permitió iniciar la etapa reivindicativa. La aparición de los sindicatos fue desarrollando un fortalecimiento de la existencia de las mutuales y esto dio pie a que un buen día esas mutuales se transformaran en obras sociales. Cabe señalar que previamente el Estado argentino había comprendido la importancia que ellas tenían en la vida de la sociedad y en la cobertura de las angustias de los trabajadores.

Numerosas leyes dispusieron la creación de institutos mixtos, los cuales eran obras sociales de representación tripartita; en este sentido podemos citar el instituto que cubre las necesidades sociales de los ferroviarios, o de los trabajadores del vidrio. Sin embargo, el conjunto anárquico de todas estas situaciones llegó a cubrir el 70 por ciento de las prestaciones médicas del país. En este punto deseo señalar que un país que en el campo de la atención sanitaria margine a importantes sectores de su población, está en deuda con su pueblo.

El movimiento obrero ha entendido esto y ha dado otro paso importante para que, a partir

de la estructura de las obras sociales y mediante el Seguro Nacional de Salud, nos acerquemos a los mecanismos de la seguridad social con un sentido integral para toda la población argentina. Lo hace con la generosidad que siempre lo caracterizó y no con un sentido apropiativo por parte de los sindicatos, como titulares de todos los fondos que se recogen para estos destinos a los fines de explotarlos como lucro; lo hace en función de la concepción de una sociedad distinta y de la necesidad de cubrir el riesgo; lo hace para emanciparse de las leyes del mercado en algo que no es un negocio sino la necesidad de cubrir un servicio público de altas y trágicas consecuencias si no es atendido. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — La Presidencia informa a la Honorable Cámara que se encuentra en antecámara el señor ministro de Salud y Acción Social de la Nación. Si hubiera asentimiento, se lo invitará a ingresar en el recinto.

—Asentimiento.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Habiendo asentimiento, se invitará al señor ministro a ocupar su asiento en el recinto.

—Ocupa su asiento en el recinto el señor ministro de Salud y Acción Social, doctor Conrado Hugo Storani.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Blanco (J. C.).** — Señor presidente: mi intención no es la de hacer una reseña histórica del significado que tienen las obras sociales para el movimiento obrero, porque ya otros señores legisladores han expresado que estas obras sociales surgieron como consecuencia de la solidaridad nacida de la persecución atroz que sufrió el peronismo desde 1955 en adelante, hasta adquirir la importancia real que hoy tienen, atendiendo los servicios médico-asistenciales, recreación y turismo de más de un 60 por ciento de la población argentina.

Los dueños reales de estas obras sociales son los trabajadores, porque son los que aportan directamente con su salario para su mantenimiento; no lo son los patrones, cuyo aporte lo trasladan a los costos, por lo que vuelven a pagarlos los trabajadores.

En nuestro país las obras sociales ya llevan once años de intervención, sin servir concretamente a las necesidades de quienes fueron sus creadores. Fueron intervenidas por el gobierno militar con el afán de limitar, según decía en virtud del signo ideológico que lo caracterizaba, el poder económico de las organizaciones obre-

ras. También se adujo para intervenirlas que se buscaba eficiencia y una buena administración. Y después de once años esas obras sociales, que aún siguen intervenidas, aparecen quebradas y no pueden mantener los servicios médico-asistenciales, ocurriendo lo propio en la parte de recreación, de enseñanza o de turismo.

Por el régimen que estamos considerando, se devuelve en parte al movimiento obrero la administración de sus obras sociales. Posiblemente no es todo lo que los trabajadores desean de esta ley. Pero nosotros vamos a votar como bloque afirmativamente, porque los compañeros de la Confederación General del Trabajo, que han participado de las negociaciones, saben que los trabajadores tienen necesidades permanentes y que deben avanzar sobre las conquistas que les fueron arrebatadas, lo que les da derecho a poder administrar sus propias obras sociales.

Por lo tanto, nuestro bloque, asumiendo el criterio sustentado en las negociaciones por la Confederación General del Trabajo, va a votar tanto en general como en particular afirmativamente este proyecto de ley de obras sociales.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Aramburu.** — Señor presidente: en primer lugar debo agradecer y destacar la presencia en el recinto del señor ministro de Salud y Acción Social, ya que no hemos tenido oportunidad de hacerlo hasta el momento. Aprovecho la ocasión para señalar que no es nueva su preocupación por discutir con nosotros en forma permanente este tipo de problemas. Asimismo quiero dejar asentado mi deseo personal de que el resto de los ministros imiten su actitud y conducta y concurran a este recinto cuando se traten proyectos fundamentales como el de presupuesto de la Nación.

La opinión del Partido Intransigente es conocida por la comisión, por el señor ministro y por la Cámara. Hemos presentado un proyecto alternativo integrador, al que denominamos "Servicio integral de salud", en cuyo Título VIII incluimos todo un capítulo dedicado a las obras sociales.

Por estas razones, nuestro bloque no va a votar afirmativamente el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y se referirá a su propia iniciativa.

Trataré de hacer una síntesis de todo el material que hemos preparado para un debate más prolongado, adelantando que oportunamente solicitaremos a la Honorable Cámara que nos permita insertar en el Diario de Sesiones

algunas planillas a efectos de que en algunos casos podamos obviar su lectura y así lograr que la discusión sea más llevadera.

Nosotros hemos dicho y continuamos diciendo —y en esto estamos de acuerdo prácticamente casi todos— que separar las obras sociales del proyecto de ley del Seguro Nacional de Salud o del proyecto integrado de salud, constituye un grave error. Las obras sociales son una parte integrante del proyecto de salud.

Si bien esto ha sido necesario en razón de la formulación de un acuerdo, creo que sigue siendo un error, porque pienso que corremos el peligro de que por este camino la Cámara termine transformándose en una receptoría de acuerdos y que esta mala práctica haga que resigne funciones que realmente tiene que ejercer en plenitud y todos los días.

La Comisión de Asistencia Social y Salud Pública ha calificado este acuerdo como un pacto social. Creo que se trata de una excesiva buena voluntad del señor presidente y, además, de una vieja costumbre que tenemos en algunos casos de utilizar grandes expresiones para calificar la realización de obras no tan grandes.

Aclararé cuál es la opinión del Partido Intransigente con respecto al papel de las obras sociales. Para ello me permitiré leer dos pequeños párrafos que determinan nuestra posición.

En nuestro proyecto decimos lo siguiente: "El papel de las obras sociales en el sistema de asistencia sanitaria debe apreciarse en el contexto general de las relaciones socioeconómicas. Tal cual estas relaciones se plantean hoy, la contradicción parecería pasar por quien dispone de los fondos de las obras sociales, si los sindicatos o el Estado, y hasta dónde se dirigirán: a la actividad privada o a la pública (oficial). Creemos que no es ésa la verdadera contradicción, es necesario visualizar que de cualquier manera el mayor volumen de gastos iría a las multinacionales a través de lo empleado en medicamentos y en tecnología y que son ellas, sumadas a sus socios locales, quienes nos proponen y empantanar en esta falsedad evitando la orientación de estos recursos a actividades de atención primaria y prevención".

En una inmediata y primera etapa se propone la devolución de las obras sociales a sus verdaderos dueños: los trabajadores legítimamente organizados, a través de elecciones de conducción surgidas de la expresión de las bases.

No me referiré a la historia de las obras sociales, que fue muy bien relatada por los señores diputados Blanco, Martínez Márquez y

Barbeito, pero sí diré que la medicina social aparece y se incrementa a medida que va declinando la acción del Estado, porque lo suplanta ante el incumplimiento de su obligación de satisfacer esta necesidad social primaria consistente en el derecho a la salud. El Estado debe ser el garante permanente de ese derecho y no cumplir sólo con un rol subsidiario, ya que ello no es lo que conviene a un proyecto general de salud.

Ese es un proceso que se verifica históricamente en los presupuestos que se destinan a la política de salud; en la medida en que estos últimos disminuyen, aumenta la participación de las obras sociales en su cobertura en materia de salud. Esto ha llegado a un punto tal en el que el porcentaje del producto bruto interno que invierten las obras sociales en prestaciones de salud es prácticamente el mismo que el que destina el Ministerio de Salud y Acción Social.

Este no es un fenómeno de la República Argentina, sino que se verifica en todos los países de Latinoamérica y también en algunas naciones centrales. Latinoamérica ha dado un ejemplo, ya que en Costa Rica las obras sociales tuvieron que asumir la conducción del hospital público.

Dado que no tenemos que entrar en el análisis de una filosofía conocida, y que además ya ha sido aprobada por la enorme mayoría de la comunidad social y política de la Argentina, me referiré a qué son y qué significan las obras sociales en la República Argentina, ya que éste es un aspecto que no hemos considerado con propiedad, salvo en algunos pasajes del brillante discurso del señor diputado Martínez Márquez.

En nuestro país existen 337 obras sociales. Además de prestaciones de salud, a las que después me referiré —solicito que se inserten en el Diario de Sesiones las planillas pertinentes—, ¿qué otra cosa hacen estas obras sociales? Tienen 194 bibliotecas públicas, 64 colonias de vacaciones, 38 comedores escolares, 28 campos deportivos, 6 cooperativas, 274 escuelas sindicales, 67 farmacias sociales, 235 gestorías de jubilaciones, 13 hospitales, 69 proveedurías, 122 clínicas, 75 institutos de seguros y 15 talleres.

Es cierto que —como señalaban muy bien los señores diputados Martínez Márquez y Barbeito—, hay obras sociales de muy diferentes clases: ricas, medianas y pobres.

De las 337 obras sociales que existen, 50 tienen establecimientos propios. Doce de estas últimas poseen los dos tercios de los establecimientos y el 83 por ciento de las camas instaladas. Además, en sólo dos obras sociales —las de los metalúr-

gicos y los ferroviarios— se concentra la mitad de las camas instaladas.

Deseo repetir parte del discurso del señor diputado Berri, en la que se refirió a las obras sociales cuando estuvieron en manos de los trabajadores, con distintos grados de representatividad —que es lo que los intransigentes queremos para ellas—, y cuando fueron administradas por el Estado. Dijo el diputado Berri que la obra social de los metalúrgicos —quizá la más poderosa del país y una de las más integradas en cuanto a prestación de salud— tenía 10 millones de dólares en caja cuando fue intervenida en el año 1976, pero cuando por este proyecto de ley se devuelva al sindicato, tendrá más de 50 millones de australes en concepto de déficit.

Con estas expresiones quiero señalar cuán importante es que la administración de la obra social esté en manos de quienes la han hecho, de quienes la quieren y de quienes permanentemente la sirven, y no en poder de estos caballeros de paso que actúan como chimangos y chúcaros en el cuerpo social de la Argentina.

¿Cuál es la cobertura que hoy las obras sociales prestan al servicio de salud? Las obras sociales de la ley 22.269 atienden 17.350.000 afiliados. Las provinciales y municipales, 4 millones; las nacionales y de fuerzas armadas, un millón. La suma total de la cobertura de las obras sociales alcanza a 22.350.000 habitantes, constituyendo así el 74,3 por ciento de la población con algún grado de cobertura, pues muchas de estas personas poseen más de un grado de cobertura.

Quedan sin cobertura 7.700.000 habitantes, que representan el 25 por ciento de la población.

En cuanto a camas instaladas, las obras sociales poseen 6.801, cifra que representa el 5,4 por ciento del total de camas instaladas. La actividad privada cuenta con 47 mil camas, configurando el 31 por ciento del total; mientras que pertenecen al sector público 97 mil camas, que representan el 63 por ciento.

Respecto a medicamentos, la obra social cubre un 45 por ciento de la inversión total. Pero continúan cometiendo el mismo error filosófico, práctico y sanitario, ya que el 30 por ciento de estos medicamentos está constituido por sedantes y vitaminas, es decir, medicamentos que en líneas generales resultan inocuos a los efectos del planteo en materia de salud; y fíjense el porcentaje importante del gasto que representan. El 20 por ciento lo dedican a consulta médica, otro 20 por ciento a internación y un 14 por ciento a laboratorio.

Nosotros hemos querido ser claros. No sólo reconocemos su historia, sino el duro sacrificio que los trabajadores —desde aquellos que hace un siglo integraron la Federación Gráfica Bonaerense— debieron afrontar para tener una obra social que cubriera en algunos aspectos un déficit que en el Estado es permanente.

Entendemos —esto lo decimos en nuestro proyecto y lo vamos a sostener siempre porque es nuestra cosmovisión de una democracia participativa— que la conducción de las obras sociales tiene que efectuarse por medio de un padrón de beneficiarios y que debe haber representación de las minorías. Además, afirmamos en él que sus gastos administrativos no pueden superar el 5 por ciento y planteamos un conjunto de incompatibilidades con las direcciones sindicales, con las direcciones empresariales y con instituciones vinculadas al ejercicio del contrato de obra de salud.

También sostenemos el principio de la integralidad, porque así como hemos aceptado que la obra social del Poder Legislativo no pertenezca a este sistema —la obra social de las fuerzas armadas tampoco lo compone—, entendemos que en el proyecto de seguro nacional de salud deben incluirse, con una cosmovisión diferente, todas las obras sociales.

Asimismo, instamos el establecimiento de auditorías internas y externas de las obras sociales. Estamos elaborando además un proyecto de ley para crear en el sistema universitario nacional una carrera de posgrado de auditoría. Pensamos también que es necesario formar a nivel terciario auditores que realicen una actividad supletoria a la de los auditores médicos, porque entendemos que se debe hacer tanto una auditoría interna como una externa no sólo en las obras sociales sino también en los hospitales públicos y en todos los centros de medicina primaria.

Creemos que es preciso modificar los mecanismos de contratación para limitar los acuerdos a aquellas sociedades de profesionales que posean un sistema de libre elección de prestadores, y no realizar contratos con las privadas.

No pensamos que propiciar el padrón de usuarios y la representación de las minorías implique un enfrentamiento con el sindicalismo. La insistencia en las auditorías responde a viejas y caras ideas abrazadas de uno a otro extremo del espectro político argentino. Tales ideas figuraban en la propuesta del radicalismo para las elecciones del 83. No actuar de conformidad con ellas quizás sea el fruto de haberse tragado algún sapo —merced a la extraordinaria capacidad de digestión que han demostrado los alfonsinistas—, pero no lo creo probable. A lo mejor es el resul-

tado de este acuerdo, arreglo o pacto que se ha celebrado con un sector de la fuerza sindical para lograr consenso en torno de estos dos proyectos de ley.

Creo que no me equivoco si digo que en un futuro muy cercano todos tendremos que empezar a pensar de acuerdo con el criterio que está exponiendo la bancada del Partido Intransigente. Tal vez este criterio no sea apropiado para las ríspidas relaciones de hoy. Alguna vez leí en esta Honorable Cámara el discurso del director de un hospital marplatense que, al recordar el vigésimo quinto aniversario de su fundación por parte de Alende, decía que si no se alcanzaron las finalidades últimas y si no se logró la integración al resto del país, ello fue debido a que estaba adelantado 20 años en la historia. No tenemos ahora esa pretensión ni mantenemos una actitud soberbia; pero estamos convencidos de que la participación íntegra de los usuarios en la conducción de las obras sociales y la integración plena de las mismas a un proyecto de salud que involucre a la órbita ministerial correspondiente y la participación del pueblo en un sistema de regionalización serán los elementos básicos para que algún día, sobre estas bases —que no son tan malas como algunos creen, ni tampoco la panacea como algunos utopistas sueñan—, vayamos construyendo el edificio de una seguridad social y de una salud pública que los argentinos que han trabajado por ellas se merecen. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Bruno.** — Señor presidente: encontramos en el proyecto de ley de obras sociales en consideración un aspecto sustancialmente positivo, consistente en que ellas vuelven a manos de los trabajadores, sus legítimos dueños.

En varias oportunidades hemos hablado de la importancia que tienen las obras sociales para las asociaciones profesionales. Precisamente cuando discutimos en este recinto el proyecto de asociaciones profesionales, dijimos que éstas no pueden quedarse en un papel meramente reivindicativo de mejoras salariales o de condiciones de trabajo, sino que —tal como lo indica el artículo 3º del referido proyecto de ley sobre asociaciones profesionales— tienen que bregar para lograr el pleno desarrollo humano de los trabajadores. Hemos expresado que este último objetivo se vincula indisolublemente con las obras sociales, porque ellas son verdaderas creaciones de solidaridad obrera que permitirán que la comunidad de trabajadores obtenga una mejor capacitación, y sus miembros acceso a la

cultura y a la educación y que dispongan de viviendas, recreación y servicios de salud. Vale decir que las obras sociales constituyen el canal adecuado para que las asociaciones profesionales cumplan integralmente con la función a la que están llamadas. Evidentemente, entonces, el hecho de que las obras sociales vuelvan a sus legítimos dueños es un aspecto ampliamente positivo del proyecto en discusión.

Sin embargo, es preciso aclarar que tenemos numerosas objeciones con respecto a esta iniciativa. Algunas se vinculan con los porcentajes de distribución y con las formas de conducción. Estos aspectos pueden ser discutidos luego en el debate en particular, pero mantenemos una objeción de fondo que nos llevará a votar negativamente en general el proyecto. Se trata de que esta iniciativa está indisolublemente unida a la ya sancionada sobre el seguro nacional de salud, que nosotros hemos considerado manifiestamente insuficiente como instrumento apto para realizar en el país una auténtica política de salud.

Tanta es la relación entre ambos proyectos, que se obliga a las obras sociales a destinar nada menos que el 80 por ciento de sus fondos al rubro salud. Ya hicimos el diagnóstico sobre la situación de la salud en nuestro país y sobre los modos de mejorarla. Por ello no volveré a referirme a ese tema. Vimos la enorme falta de coordinación que existe entre los distintos recursos con que cuenta el país para el mejoramiento de la salud. Vimos también que nos encontramos ante un avance significativo y sin control del sector privado. Las empresas prepagas de salud —a las que hemos caracterizado como empresas comerciales que lucran con la enfermedad— poseen una alta capacidad tecnológica instalada, pero subutilizan sus abundantes recursos, mientras en otros ámbitos no existen los mínimos indispensables para la atención de las mayorías.

Observamos también que el sector privado, fundamentado en el lucro, no se ocupa de la atención primaria y ni de la atención preventiva de la salud.

Apreciamos un retroceso del sector público, originado fundamentalmente en el escasísimo presupuesto que se le asigna, lo que determina una falta creciente de recursos tecnológicos y humanos, un deterioro edilicio que avanza en forma permanente y una excesiva burocratización en el hospital público, cuestiones para las que todavía no se ha hallado una solución.

Nos referimos asimismo al problema de los medicamentos, que se utilizan como bienes de consumo, dando lugar a un juego competitivo engañoso. Por los distintos medios publicitarios se ofrecen productos que en apariencia son dife-

rentes, pero que sin embargo se basan en la misma droga, propendiendo a una automedicación altamente perjudicial para la población.

Además, a raíz de que el país carece de una política de producción de drogas básicas, en el tema del precio de los medicamentos dependemos de su fijación por parte de las empresas multinacionales.

Como consecuencia de ese diagnóstico —sobre el que no voy a abundar porque ya hice referencia a él en ocasión del debate sobre el proyecto de ley de creación del Seguro Nacional de Salud— observamos que en la República Argentina hay una enorme dispersión de recursos y una sobre y subutilización de ellos en lo atinente a aparatos, tecnología, instalaciones, profesionales, etcétera.

En el país subsisten zonas desatendidas y enfermedades sociales que deberían estar controladas. Hay también una manifiesta desigualdad en las posibilidades de atención médica que tiene la población, porque quienes pueden pagar una cuota, que generalmente es muy alta, acceden a una medicina privada que les brinda un servicio tecnológico que no pueden prestar los hospitales públicos, en donde se atiende la mayoría del pueblo.

Por lo expuesto, consideramos que es necesario sancionar una ley verdaderamente apta para una política nacional de salud que se ocupe de la carrera sanitaria, a efectos de lograr una capacitación permanente de los recursos humanos y profesionales que hoy no existe en el país; que se encargue de la organización hospitalaria, a fin de coordinar y optimizar los recursos materiales y humanos relacionados con la salud; que norme la producción, distribución y consumo de los medicamentos, y que fundamentalmente involucre a todos los sectores —tanto a los públicos como a los privados, a toda la capacidad instalada— en un plan de salud.

El proyecto de ley sobre creación del Seguro Nacional de Salud sancionado días atrás por esta Honorable Cámara y este proyecto de ley de obras sociales sólo comprenden al sector público y al de las obras sociales en un plan integrado de salud, pero no involucran a un sector importantísimo, el privado comercial, aquel que hace de la medicina un lucro y no un servicio social.

Teniendo en cuenta este diagnóstico del estado de la salud en el país, establecido nuestro criterio acerca de una norma alternativa para organizar una política de salud, considerando que este proyecto de ley de obras sociales está indisolublemente unido a ese otro insuficiente proyecto al que no hemos dado nuestro voto afirmativo en la sesión anterior, y a pesar de

que esta iniciativa que hoy estamos debatiendo tiene la virtud de devolver las obras sociales a sus legítimos dueños, o sea, los sindicatos, nuestra bancada se opone y va a votar por la negativa el proyecto en tratamiento.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Clérici.** — Señor presidente: sólo voy a efectuar unos breves comentarios porque, como es sabido, en este proyecto de ley no sólo está de por medio el voto del bloque mayoritario sino también un acuerdo previo entre el Poder Ejecutivo nacional y la Confederación General del Trabajo. No quiero dejar de hacer estas manifestaciones porque pareciera realmente una paradoja que estando a favor de las iniciativas de los trabajadores, uno tenga que hablar contra un proyecto de ley que se supone está protegiendo sus derechos. ¿Por qué digo esto? Porque todas las contribuciones que alimentan este sistema son pagadas por los trabajadores. Alguien me podrá decir que estoy equivocado en lo que sostengo por el hecho de que las contribuciones de los empleadores son más altas que las de los trabajadores. Quien pueda decir esto no conoce cómo se manejan estas cosas.

Es verdad que el empleador hace su aporte a la obra social, pero —como todos sabemos— esto significará un menor salario para el trabajador o un mayor precio para el consumidor. O sea que de una manera u otra todas las contribuciones que se hagan al sistema son efectuadas por los trabajadores. Sin embargo, el trabajador que realice el aporte correspondiente no podrá elegir su servicio de salud; esto está predeterminado por el sistema al cual pertenece.

Si una obra social no le otorga a un trabajador el servicio que le brinda otra, él no puede cambiarla a pesar del esfuerzo que pudo haber hecho para aportar el dinero que le corresponde.

Pero fíjense qué paradoja: fuera de este recinto la gente supone que una vez que sea sancionado este proyecto de ley las obras sociales serán entregadas a los sindicatos. Incluso el público escucha nada menos que a dos ministros del Poder Ejecutivo hablando contra la centralización y contra la estatización. Entonces, ¿cuál es la realidad de este proyecto? La realidad consiste en que a los sindicatos no se les entrega nada, porque todo lo que ellos decidan con relación a las obras sociales puede ser materia de revisión por parte del Estado.

Nuevamente nos encontramos con otra paradoja porque, a pesar de tener algunas discrepancias con el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, nos vemos obligados a leer un párrafo de dicho artículo en el que se dice

que el seguro social obligatorio “estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado...” ¿Dónde está la autonomía? En este proyecto las obras sociales pasan a ser agentes naturales del sistema del Seguro Nacional de Salud. Y de tal forma pasan a serlo, que todo su personal y todos sus elementos están a disposición de la ANSSAL. Es decir que no interesa lo que diga la conducción de cada una de estas obras sociales, ya que todo lo que ellas poseen está, en realidad, a disposición del Estado.

¿Dónde está la participación del Estado? El Estado puede decir sí o no a cualquier decisión de los sindicatos sobre estas obras sociales. Nuevamente el Estado estará al frente de todas las decisiones de cualquier órgano de esta “sociedad”. Por supuesto que todo esto significa que hay que crear una superestructura por encima de todo lo existente.

El proyecto nos habla de que los empleadores van a tener que hacer un aporte adicional y entonces me pregunto: ¿todos los empleadores? Por supuesto que no. Solamente tendrán que aportar los privados. Si el empleador es una empresa del Estado su única obligación es realizar un aporte no menor al que hizo en los doce meses anteriores. Esto nos lleva a preguntarnos cuál es la diferencia entre el empleador privado y el estatal; entre el trabajador privado y el estatal.

Y como integramos un órgano legislativo en el que una de nuestras responsabilidades reside en asegurar la igualdad ante la ley, no entendemos por qué si el empleador es privado aporta más, y si es estatal, aporta menos.

Sólo señalaré una más de las tantas paradojas. Cuando se plantea el tema de la conducción de las obras sociales nuevamente observamos la existencia de dos tipos de trabajadores: los de primera y los de segunda. Los trabajadores de primera son los que corresponden a las obras sociales del sector privado; pero si son trabajadores del Estado pasan a ser de segunda porque no sólo se hallan en minoría en la conducción de las obras sociales del Estado sino que además ni siquiera pueden designar sus propios delegados, ya que éstos son elegidos por el Poder Ejecutivo.

Entonces, si para sancionar este proyecto de ley nos olvidamos de la Constitución, de la igualdad ante la ley y de las libertades fundamentales que cada uno de nosotros debiera tener como individuo, lo único que resta —al igual que en oportunidad de considerar otros proyectos de ley— es salvar nuestra responsabilidad. Mientras

no podamos modificar la situación, seguiremos salvando nuestra responsabilidad para que haya argentinos que sepan que en nuestro país todavía se defiende al individuo en uno de los elementos cruciales de su vida: la salud.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Curátolo.** — Señor presidente, señores legisladores: con el advenimiento de la democracia el pueblo argentino, con nuevas esperanzas, con nueva fe, con expectativa creciente, comenzó a observar a sus hombres políticos, a sus representantes, a quienes había conferido el honor y la responsabilidad de conducir una etapa dura de reconstrucción institucional, de recuperación económica, de refundación y consolidación ética y moral de la República. Así, esperaba los gestos de grandeza que la Nación en crisis reclama, las actitudes que nos comprometieran y que comprometimos en la multipartidaria, los hechos que respondieran a las intenciones expresadas en los verbos de la campaña electoral por unos y otros, tal vez por todos los partidos políticos populares.

El pueblo esperaba y espera la conjunción de voluntades, el hallazgo de caminos comunes, la unidad en el disenso, la concertación, el diálogo fecundo, las temporizaciones concretas. En este camino se inscriben las actitudes generosas del Poder Ejecutivo nacional, quien cedió espacios políticos y compartió el poder con hombres y mujeres de distintas extracciones políticas, que a su vez aceptaron también generosamente el desafío de ser extrapartidarios integrantes de un gobierno de transición y consolidación institucional, aportando conocimientos y esfuerzos, compartiendo objetivos superiores y poniendo el interés de la Nación por encima de las cuestiones circunstanciales que nos separan. Estamos también, como expresión de voluntades concurrentes, los ciudadanos, los dirigentes sociales y políticos que en plena crisis militar en Semana Santa nos dijimos a nosotros y al mundo que nos mira que los argentinos somos capaces de juntarnos y estar unidos cuando las circunstancias así lo exigen.

No fueron vanos los esfuerzos de varias comisiones y conferencias de concertación, unas veces con resultados positivos y concretos, otras con intenciones frustradas, pero siempre en un diálogo abierto y en una convocatoria a la participación.

Es así como llegamos a compatibilizar proyectos que en la superficie parecían antitéticos. Allí están las leyes laborales de la democracia —recientemente sancionadas por esta Honorable Cámara— en reemplazo de la legislación autori-

taria de la dictadura, y los proyectos de ley de obras sociales y de Seguro Nacional de Salud, como testigos, ejemplos y frutos del trabajo, con buena fe puestos al servicio de objetivos superiores que exceden el marco legítimo de los intereses sectoriales.

Es así como el proyecto que nos ocupa proviene de una concertación seria y responsable, que tiende al afianzamiento del rol de las entidades intermedias en la gestión social, y pretende regular las actividades de las obras sociales con un régimen de ordenamiento que afiance la universalidad de las coberturas y prestaciones sociales, impulsando la transformación de la solidaridad grupal hacia una concepción más amplia de solidaridad nacional. En lo referente a beneficios asistenciales se integra a las obras sociales como agentes naturales del Seguro Nacional de Salud en el marco de las políticas en la materia, con la activa participación de las provincias adheridas, de las entidades y del conjunto de la sociedad, que realizan el aporte necesario para financiar el sistema, persiguiendo lograr homogeneidad en el ordenamiento y la mayor racionalidad administrativa posible, previendo que las obras sociales sean administradas por sus beneficiarios, con participación y control del Estado.

Las concepciones modernas en materia de legislación social indican la conveniencia de implementar mecanismos de coberturas integrales, universales, igualitarias, equitativas y solidarias, que atiendan las necesidades y emergencias elementales de cada uno de sus habitantes. A lograr esos objetivos tiende la ley que estamos estudiando en este Parlamento de la democracia y del pueblo.

El presente proyecto crea la Dirección Nacional de Obras Sociales en el ámbito de la Secretaría de Salud y Acción Social. Ella será la autoridad de aplicación y en consecuencia regulará el funcionamiento de las obras sociales, que por sus formas disímiles de organización, por su heterogeneidad, requieren la articulación funcional sin menoscabo de las facultades de administración de sus beneficiarios.

La norma prevé que el 80 por ciento de los recursos brutos, deducidos los aportes al fondo solidario, sean destinados a la atención de la salud con libertad de las obras sociales para contratar a los prestadores, con libertad para decidir respecto de otras prestaciones sociales y para constituir asociaciones de obras sociales que integren sus recursos a los fines del otorgamiento de prestaciones médico-asistenciales bajo el control de la ANSSAL en lo referente al Segu-

ro Nacional de Salud, y de la DINOS (Dirección Nacional de Obras Sociales) en los aspectos administrativos y contables.

Es importante destacar que los bienes de las obras sociales sindicales seguirán bajo el dominio y propiedad de los sindicatos, mientras que los bienes de la administración central del Estado y organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, paraestatales y de administración mixta afectados a la prestación de los servicios médico-asistenciales del Seguro Nacional de Salud serán transferidos a las obras sociales correspondientes. Se dispone además la condonación de la mayor parte de las deudas que las obras sociales al 31 de marzo de 1987 tenían con el INOS, lo que deja en claro que este proyecto no es estatista, ni fiscalista, ni despoja a los beneficiarios de la titularidad y propiedad de sus bienes.

Tendrán las obras sociales un año de plazo para adecuarse al régimen de la presente ley, siendo los sindicatos quienes designarán un administrador, que será reconocido por la DINOS, y en las demás obras sociales por una comisión normalizadora.

Con la sanción de esta ley habremos saldado un debate prolongado que sin duda sirvió para el intercambio de ideas, la compatibilización de criterios, la armonización de intereses y la concertación final que le otorga la fuerza del consenso de la mayor parte de los sectores interesados. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

**Sr. Ulloa.** — Señor presidente: en nuestro país el sistema de seguridad social fue evolucionando a partir de una suerte de "incrementalismo", es decir, mejorando o modificando las entidades preexistentes. La ley 18.610, que fue la que estructuró el sistema, fue modificada por la ley 22.269, bastante polémica.

Ahora estamos considerando este proyecto de ley, y me parece importante señalar algunos frutos de la experiencia de la aplicación de las leyes precedentes para ver si han sido recogidos o no en él.

El sistema de seguridad social se basa fundamentalmente en una financiación solidaria. La solidaridad es la base del sistema; sobre esto no creo que haya ninguna duda. Sólo a través del aporte solidario de la comunidad es posible satisfacer los requerimientos de las distintas personas, partiendo del concepto de que todo ser humano, por el solo hecho de ser tal, tiene derecho al acceso a un mínimo de bienes y servicios

que le permitan su subsistencia y el desarrollo armónico de su personalidad.

La subsistencia —debo destacarlo— puede ser provista por cualquier régimen, incluso por la dictadura más extrema de cualquier signo. El desarrollo armónico de la personalidad exige el ejercicio responsable de la libertad y, por supuesto, la instrumentación de las formas en que se manifiesta la solidaridad.

El proyecto de ley que estamos considerando contempla este principio de solidaridad, pero pienso que entre éste y un destino único de los recursos existe un paso que debe ser analizado.

Tenemos el siguiente fruto de la experiencia: hay muchas personas en relación de dependencia con dos o tres obras sociales y que, efectuando el correspondiente aporte a todas ellas, utilizan los servicios de una sola. Hay gente que prefiere ser atendida por una mutualidad, lo cual es un derecho.

Citaré como ejemplo el caso de las personas que trabajan en Agua y Energía, empresa que organizó mutuales que funcionaron extraordinariamente bien y que estaban sostenidas por aportes provenientes de la entidad. Pero como esta empresa además tenía que pagar a la obra social, en virtud de una convención colectiva de trabajo, erogaba finalmente un 9 por ciento a la obra social de Luz y Fuerza y otro 9 por ciento a la mutual, porque no había posibilidad de establecer un destino único para los fondos.

La lógica indica que el usuario o beneficiario tiene la obligación de efectuar el aporte solidario a la obra social tal como lo establece la ley, pero le asiste el derecho de decir que el resto de sus aportes y contribuciones deben ser destinados a la obra social o a la mutual que realmente le presta los servicios.

Con esto cumplimos con los objetivos de solidaridad y de decidir qué hacemos con nuestros fondos y dónde se nos prestarán los servicios.

Otro aspecto importante es el relacionado con la necesidad de la inmediatez de la gestión.

La obra social es fundamentalmente un sistema financiero y de gestión; es decir, toma al beneficiario de la mano —en actitud de servicio y no paternalista— y lo lleva ante el efector para exigir los servicios. Acá se da la siguiente relación: el beneficiario paga porque le prestan servicios y le prestan servicios porque paga; si no paga, no le brindan los servicios, y si no se los brindan, no paga. Es decir, estamos ante la capacidad de independencia de este organismo de gestión frente al efector.

Esto es importante y lo señalo porque en las organizaciones de las obras sociales establecidas

por la ley 18.610 muchas veces el beneficiario se veía sometido a la decisión de la obra social y no contaba con el apoyo de su gestión porque había intereses contrapuestos.

Es necesario tener en claro cuál es el rol fundamental de las obras sociales porque a veces se confunde, debido a que en forma simultánea son prestadoras y gestoras de sus propios servicios y aquí no se establece la posibilidad del contralor, que es tan necesario.

Otro aspecto a considerar es el vinculado con la naturaleza de los fondos. Los recursos de las obras sociales se recaudan en virtud de una ley; por imperio de una norma el Estado establece quiénes deben pagar las obligaciones, la forma de recaudación, las penalidades, etcétera. Por lo tanto, se trata de recursos de naturaleza pública, no privada.

Entendemos que los recursos vinculados con la seguridad social son de naturaleza pública por la forma en que se recaudan y por el modo en que han sido instrumentados.

Esto no ha sido contemplado en el proyecto, con lo cual aquellas obras sociales que son personas jurídicas de derecho privado manejan recursos que de esa forma también terminan siendo privados, por más controles que se apliquen.

Por lo dicho, creo que sería conveniente recoger el concepto de que los fondos vinculados con la seguridad social son de naturaleza pública.

A modo de última reflexión, deseo referirme al porcentaje que se destina al Fondo Solidario de Redistribución. Este es un porcentaje que proviene del aporte de los trabajadores.

Este fondo se utiliza, entre otras cosas, para sostener hospitales y de esa forma se asimila a los impuestos que se destinan a "Rentas generales". Esto resulta inequitativo porque el impuesto se paga en función de la capacidad de contribución; el que menos tiene menos paga. Además, hay desgravaciones, mínimos no imponibles y una serie de características que se establecen con el propósito de lograr mayor equidad en el aporte que se hace al Estado.

Si los fondos de seguridad social se manejan de esta forma —tengamos en cuenta que el porcentaje que aportan los empleadores se traduciría en mayores salarios si no lo aportaran—, todos pagarían en la misma proporción, y no habría una diferencia en función de la capacidad contributiva.

Esto es tremendamente inequitativo para aquellos que precisamente tienen menos. Es decir que los conceptos de solidaridad y equidad que-

dan desvirtuados por el desvío de estos fondos a finalidades que corresponden a "Rentas generales".

Estas son las reflexiones que quería hacer sobre este proyecto de ley que —como decía— aspira a ser un avance sobre la legislación vigente, pero que en realidad no satisface ese objetivo, y de tal forma estamos perdiendo la oportunidad de mejorar aspectos como los que ya han sido señalados.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Pereyra.** — Señor presidente: el proyecto de ley en discusión, perfectible en su contenido y sin ser lo que hubiéramos anhelado, no deja de constituirse en un hecho positivo que valoramos en toda su dimensión.

Hoy este honorable cuerpo habrá de confirmar con su sanción una reivindicación largamente sostenida por el movimiento obrero organizado, cual es la modificación a la ley de obras sociales, reformada arbitrariamente por decisión del tristemente célebre proceso militar.

La reintegración de aspectos esenciales que hacen a la conformación de las obras sociales, que conlleva a la restitución, de alguna manera, del eje de su responsabilidad en la organización sindical, no hace sino confirmar una práctica que dio fructífero resultado durante su funcionamiento. Es que no puede negarse que durante la administración de las obras sociales por los sindicatos, ellas perfilaron la cristalización de un buen sistema asistencial que abarcaba en su vastedad la mayor parte de la prestación de salud del país y, sin lugar a dudas, cubría todas las falencias y anomalías que los demás sectores dejaron en este sentido.

Ese sistema de obras sociales definió también en su momento la voluntad de la organización sindical de prestar toda su capacidad de apoyo en pro de un mejoramiento permanente de los sistemas de cobertura de salud de sus representados.

Todo este devenir fue interrumpido bruscamente por el arribo del "proceso" y el cercenamiento de la conducción de las obras sociales y del INOS, cayendo en manos de interventores que mal administraron sus fondos. De modo tal que el panorama que presentan hoy, derivado de tales anomalías, es bastante complejo, pese a lo cual es mi esperanza que el accionar y la decisión de las organizaciones sindicales, con la colaboración del Estado y demás sectores de la sociedad, posibiliten la reestructuración de todo el sistema acorde con las previsiones, presupuestos y exigencias de nuestra sociedad moderna.

Asimismo, debemos expresar que existe una estrecha relación entre esta nueva ley de obras sociales y el seguro nacional de salud, configurando ello un adelanto en el tema de la legislación laboral, atento que determinan la posibilidad de una reorganización tendiente a que la población no cubierta por ninguna obra social y sin recursos pueda acceder a las prestaciones asistenciales en iguales condiciones que los afiliados a obras sociales.

Conviene subrayar que durante la conducción de las obras sociales por las organizaciones sindicales no existió ningún dirigente gremial detenido en el país por manejo discrecional de los fondos, sino que por el contrario sus servicios florecieron y se expandieron, empleando los más sofisticados y últimos adelantos tecnológicos en materia de salud. Es que nadie es mejor que los propios trabajadores para velar y corregir los problemas que afectan el desenvolvimiento de sus sistemas asistenciales.

Señor presidente, señores diputados: creemos firmemente que el funcionamiento del sistema que ha de comenzar a aplicarse a partir de la entrada en vigencia de este proyecto de ley, si bien es perfectible en el tiempo, significará la concreción de una reivindicación largamente esperada por la clase trabajadora, que ayudará a consolidar los cimientos de una justicia social que es condición básica para afianzar de una vez por todas el proceso democrático de la República. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

**Sr. Pellin.** — Señor presidente: podemos afirmar sin lugar a equívoco que este proyecto representa un avance respecto al actual sistema de seguridad social que rige en la Argentina, sobre todo si repasamos brevemente la historia reciente y evaluamos los antecedentes que tuvieron por objeto ordenar al sector.

Sin ir más lejos, en el año 1985 la Honorable Cámara tuvo oportunidad de considerar un proyecto de ley en el cual por lo menos cuatro elementos tornaban inviables los loables propósitos de ordenarlo. Primero, pretendía convalidar la participación de un representante del Estado en la conducción de cada obra social. Segundo, establecía la separación de la función obra social con respecto al sindicato respectivo. Tercero, marginaba en forma casi total la contribución del trabajador al mantenimiento de su obra social, con lo cual se menoscababa la participación que de alguna forma siempre se estaba preguntando como necesaria para dar eficiencia al sistema. Cuarto, creaba la función de sindicatura,

no contemplada ni en la ley 18.610 ni en la 22.269, que sin voto pero con voz tenía obligatoriedad de intervenir en las sesiones del órgano conductivo, mientras que eran las propias obras sociales las que afrontaban el cargo presupuestario para mantener la sindicatura. Por estas y otras razones esa iniciativa fue inviable y generó una situación de confrontación que trabó en estos años de democracia la normalización del sistema de obras sociales, la mayor parte de las cuales permanecen hoy intervenidas.

El proyecto en consideración destraba la situación de confrontación y rescata al menos un punto de partida. Estamos históricamente como si celebráramos la ley que dio organicidad y aportes obligatorios a las obras sociales. Estamos casi en 1970. La sanción de este proyecto es una manera paradójica de ir al futuro volviendo al pasado.

La norma que consideramos respeta dos valores esenciales: la propiedad de los trabajadores sobre las obras sociales y la participación de los aportantes y beneficiarios en la conducción del sistema. La propiedad y la participación son el reconocimiento de la sociedad pluralista de hoy a la iniciativa histórica de los trabajadores de haber impulsado el crecimiento de estas instituciones apoyadas en la fuerza de la doctrina aplicada.

Es cierto que el proyecto propone más controles. La sindicatura fiscalizará y controlará actos de las obras sociales y funcionarios vinculados con la aplicación de normas y disposiciones de la ley del seguro de salud. La Dirección Nacional de Obras Sociales, que reemplaza al INOS y que se convierte en el órgano de aplicación de la ley, tiene como finalidad promover, coordinar e integrar las obras sociales, así como efectuar el control administrativo contable. Finalmente, la ANSSAL es quien designa a los síndicos y es la conductora normativa de los agentes del seguro, entre ellos las obras sociales. Esto eleva los gastos administrativos de la ANSSAL al 8 por ciento, mientras que en el denominado proyecto Neri se estimaban en un 2,5 por ciento. Este aumento, que carece de mucho fundamento, es uno de los elementos que cuestionamos.

No son sin embargo los controles los que justificaron la mayor parte de las intervenciones a las obras sociales. Como todos sabemos, las intervenciones fueron de tipo político, prolongadas a lo largo del tiempo por esa misma razón.

Dice Milton Roemmers que una de las ventajas del seguro social en el que participan los trabajadores es que los fondos obtenidos tienen fines determinados de orden social cuyo no

desvío es garantizado por dicha participación. Desgraciadamente esto no ocurrió así en la Argentina. Hubo desvíos de fondos, particularmente derivados de la gestión del propio Estado, el cual los ha legalizado mediante las leyes 22.451, 22.602 y 22.770, de presupuesto para los años 1981, 1982 y 1983, la última de las cuales decía con respecto a los fondos: "Como excepción a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 22.269, los recursos del fondo de redistribución podrán ser utilizados para atender a las necesidades financieras del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, la operatoria de préstamos y subsidios para la vivienda implementada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y las destinadas a solucionar problemas de salud en situaciones de necesidad".

Se incluye a las obras sociales en un sistema nacional de seguro de salud. Creemos que esto representa un avance. Las obras sociales garantizan propiedad y participación, pero no igualdad, función que debe asegurar el Estado a través de lo que prescribe el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Esta desigualdad en la atención se demuestra por los siguientes indicadores del gasto *per capita* que efectúan las obras sociales en salud. Así, la obra social de los bancarios gasta cinco veces más por afiliado que la de comercio y tres veces más que la del Ministerio de Salud y Acción Social. La obra social del sector asegurador gasta cinco veces más que la de los trabajadores del vidrio, y la de Obras Sanitarias también lo hace en la misma proporción con respecto a la de los rurales.

El gasto promedio de las obras sociales en el rubro salud alcanzó el 78,6 por ciento en 1984. Esto coincide con lo que prescribe el proyecto en el sentido de que el 80 por ciento de la recaudación bruta de las obras sociales deberá ser destinado a la salud. Es decir que este aspecto está perfectamente fundamentado.

No obstante, no existe igualdad en la atención. Así, las obras sociales de los bancarios y la de los rurales destinan el 50 por ciento de su presupuesto a la salud. En cambio, la de los jubilados gasta el 90 por ciento. Si esto no fuera suficiente, podemos mencionar el grado de concentración de recursos que tienen las obras sociales. En este sentido, del universo general de obras sociales, 50 de ellas —el 15 por ciento del total— comprenden al 84 por ciento de la población beneficiaria. En cambio, 150 obras sociales —el 46 por ciento del total— abarcan sólo el 2 por ciento de la población.

Por las razones expuestas, vamos a votar afirmativamente este proyecto. En síntesis, la

iniciativa destraba una situación políticamente confrontatoria, sobre todo en un momento especialmente sensible del país. En segundo lugar, al cesar las intervenciones, se restituyen las obras sociales a sus legítimos dueños y, finalmente, se propone un ordenamiento del sector mediante la creación de un sistema unificado de salud. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Vanossi).— Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Costantini.**— Señor presidente: las obras sociales no sólo abarcan una serie de beneficios vinculados con la salud —en el sentido estricto del cuerpo enfermo—, sino que concretan un vasto abanico de conquistas de los trabajadores en el campo de la cultura, educación, turismo, vivienda y alimentos.

Estos campos de conquistas apuntan a la integración del hombre como un ser en su totalidad. No sólo lo hacen en el aspecto de su vida relacionada con el trabajo, sino que después de sus ocho y —no pocas veces— dieciséis horas de labor, la sociedad en su totalidad tiene la obligación de brindarle mediante la empresa en que trabaja —ya sea privada o estatal— la posibilidad de integrarse al cuerpo social con un desarrollo total de su persona.

Pero, lamentablemente, las condiciones que se han dado en la historia de los pueblos demuestran que las conquistas no se logran como consecuencia de las necesidades sino que se consiguen con luchas, avances y retrocesos, y no pocas veces enlutándose con el manto de la muerte. Luego de que se obtienen esas conquistas y los años pasan, se reconocen los reclamos como algo justo y razonable; pero en el momento en que se lucha por alcanzarlas no existe tal reconocimiento.

La sociedad tiene la obligación de elevar material y moralmente al obrero, llevando adelante realizaciones de justicia social. Ella debe apuntar a la educación de la juventud obrera, porque no basta la escuela primaria, escribir, leer y efectuar las cuatro operaciones aritméticas, sino que para lograr una instrucción se requiere asistir a una escuela de grado superior.

Causa compasión observar el gran porcentaje de jóvenes obreros que han empezado a trabajar sin haber aprendido oficio alguno y sin haberse especializado en nada. Se ha escuchado decir a muchos padres de familia obreros, que han sido peones toda su vida, que no quieren que sus hijos sean como ellos sino que desean ardientemente que aprendan algún oficio.

Estas cuestiones son las que deberían atender las escuelas profesionales a efectos de que vaya disminuyendo cada vez más el número de obreros puramente manuales, que a veces constituyen un gravamen para la vida pública pues sobre ellos se cierne con frecuencia el azote de la miseria más que sobre los obreros especializados.

Es obligación de la sociedad cooperar en la formación de instituciones de orientación profesional a fin de escoger sujetos aptos para los diversos trabajos de sus actividades económicas. No hay que resolver con ligereza el problema del acomodamiento profesional, como ocurre muchas veces cuando se emprende un oficio por azar, por prejuicios familiares, por seguir o romper una tradición.

La empresa tiene que procurar que el joven obrero no sea un inadaptado a la vida social, porque la inadaptación es la base de muchas miserias humanas. Cuando el niño deja la escuela no está maduro para la vida. El adolescente debe recibir ayuda no sólo para desarrollar su inteligencia sino también y sobre todo para vencer las dificultades morales y materiales que se oponen a ese esfuerzo. Si para elevar el nivel de su inteligencia él tiene que contar sólo con su voluntad, salvo algunas excepciones ella quedará estancada e inclusive sufrirá alguna regresión. Por esa razón, es la sociedad la que debería encargarse de impartir esa cultura y esa enseñanza en un ambiente de amistad, como clima indispensable de convivencia. El oficio es el elemento formativo por excelencia del sentido cívico, que hace sentir las cadenas que atan las acciones y los hombres.

Las empresas, por su parte, tienen la obligación de conocer la situación financiera de sus obreros, lo que ellos gastan o deberían gastar para poder subsistir decorosamente en alimentos, habitación, vivienda, luz, transporte y demás. Es fácil hacer el balance de esos gastos; de ese modo observarían en cuántos hogares de la empresa los recursos son iguales o mayores a los gastos y en cuántos otros, como ocurre en la actualidad, los gastos superan a los recursos. Así verían en qué condiciones de vida humana o infrahumana se desenvuelven sus trabajadores. Todos estos datos procurados por sus subordinados o por los propios trabajadores quizás podrían provocar dudas o mostrarle repugnantes realidades que moverían a su generosidad y le invitarían a obrar en consecuencia.

Así podríamos estar horas y horas enumerando las obligaciones de la sociedad para con

el obrero. Pero lamentablemente en todas esas obligaciones el mismo trabajador tuvo que tomar la iniciativa. Es bien conocido, como se ha dicho en repetidas ocasiones en este recinto, cómo aparecieron las obras sociales. Al obrero se les cerraron las puertas para su atención médica; sólo se le colocó el médico de fábrica, que a poco andar se convirtió en un empresario más que defendía los intereses de las fábricas. Cuando dicho profesional no cumplía con los preceptos comentados, se lo dejaba cesante. El médico únicamente trataba el síntoma, olvidándose de la causa de la enfermedad, no reconociendo certificado alguno si no era expedido por él; se trataba de un ejecutivo más.

Entonces, el obrero se encontró desprotegido de todo el amparo que había tenido y lamentablemente se tuvo que volcar al hospital público. Todos sabemos perfectamente cómo se encuentran en estos momentos los hospitales públicos. A partir del ingreso en estos hospitales comienza el largo vía crucis, que se traduce en largas filas para ser atendido, en una mala prestación del servicio y en idas y vueltas que significan pérdida de horas de trabajo para el trabajador y para el país. El obrero se enfrenta con un hospital público que es consecuencia de una política dirigida al sometimiento y a la dependencia; es consecuencia de una política de la cual la democracia no tiene responsabilidad. Por ello, todos nos esforzamos por revertir esta situación que choca con la falta de remedios adecuados para la solución de los problemas.

Este hospital público nos muestra al médico que estudia muchos años para verse después atrapado con tres o cuatro trabajos y la exigencia de atender a más de treinta pacientes en una mañana. Así, sin quererlo, los profesionales que tienen como principio básico no dañar a sus pacientes vuelcan sus ansiedades en el trabajador convirtiéndolo, lamentablemente, en una víctima más. Si a esto agregamos que los médicos que prestan servicios en obras sociales cobran en la actualidad 4,80 australes por consulta y los perciben a los 90 días de efectuada la prestación, nos encontramos con que esta situación es preocupante.

Considero que no es casual que existan las carencias actuales, porque un cadete de la Lotería Nacional gana más que un director nacional de Salud. Esto demuestra la irracionalidad del gobierno y la filosofía de la sociedad en la que vivimos.

Me pregunto qué aporta el empresariado argentino al Seguro Nacional de Salud y a las obras sociales que son de los trabajadores. Aquí

ya fue explicitado: dicho aporte sale de un aumento de precios o de los sueldos, o sea que en definitiva el empresario no aporta nada al Seguro Nacional de Salud. ¿Y qué aporta el Estado? Todos conocemos la situación en que se encuentran los hospitales nacionales; esto no es de ahora sino que viene de arrastre. Por ejemplo, hoy vemos que se está cumpliendo un paro de actividades en los hospitales psiquiátricos. O sea que el único que aporta, el único que regala, es el obrero. Lamentablemente no conocemos a ciencia cierta el porcentaje del presupuesto nacional que el Estado destinará al sector carenciado. Ahora el obrero aporta todo lo que durante años de sacrificio le costó conseguir, al igual que a su familia, para poder tener una cobertura integral.

Pero el obrero no sólo está regalando lo relativo a la salud; detrás de este seguro de salud existe una cortina de humo porque ahora los trabajadores están entregando las obras sociales y en etapas posteriores los sectores de la alimentación, de la vivienda, del vestido, pasarán a integrar ese seguro, ya que el sanitarismo moderno lo acepta como base de las políticas de promoción de la salud.

Se quiere estatizar algo que es de los trabajadores y que ya está socializado; sería más aceptable que el Estado cumpliera la función de auditoría y control establecida por las leyes. Los obreros, con una representación minoritaria —únicamente tres trabajadores—, no podrán llevar hacia adelante políticas sociales que afiancen la unidad sindical. Por otra parte, con la pérdida de la individualidad, los prestadores —no solo los trabajadores— lamentablemente dejarán de tener voz y voto. Esto también vale para los profesionales, los auxiliares de la medicina y los agentes sanitarios.

Todos sabemos que en épocas floridas para nuestra Nación las obras sociales constituyeron un privilegio para el país, otorgando un alto porcentaje de atención médica y alcanzando un nivel bien superior al actual, que sólo fue alterado por la incapacidad de los interventores. Pero ahora regalamos esas obras sociales para que el Estado publicite su Seguro Nacional de Salud a costa, repito, del sacrificio de los trabajadores. No obstante, estamos seguros —como dijera el general Perón— de que el obrero, con su extraordinario instinto, ha descubierto dónde se encuentra la verdad y dónde está la insidia y la falsía.

Por otro lado, mediante este proyecto de ley se renuncia al compromiso contraído por la representación radical en la Asamblea Constituyente del año 1957, en la que al considerarse

el tema del seguro social el miembro informante de la Comisión de Derechos Sociales, doctor Giordano Etchegoyen, señaló: "Lo que el despacho de comisión propone no va a ser una entidad del Estado sino que será administrada por sus beneficiarios". Pero con este sistema habrá siete representantes del Estado y tres del sector obrero.

Por lo expuesto, aclaro que no quiero ser cómplice de quienes intentan regalar algo que es patrimonio de los trabajadores, de esa columna vertebral tantas veces declamada en la retórica pero también tantas veces perjudicada en los hechos. Hay algo que todavía no podemos comprender, el entretejido de los poderes, que no pone bien en claro la división de las aguas. Y aquí quiero rescatar lo que decía nuestro general el 26 de junio de 1946, en el sentido de que el Estado debe afrontar la asistencia médica integral en beneficio de aquellos que ganan menos. Y subrayaba que era conveniente semisocializar la medicina, respetando el libre ejercicio de la profesión, la libre elección del médico por el enfermo y, por otra parte, fomentando para las clases pudientes el desarrollo del régimen asistencial privado.

Pero lo que rescato fundamentalmente de esas expresiones es que cualquier sistema de salud antes que nada tiene que contar con el apoyo popular, siempre dispuesto a ofrecer su colaboración humanitaria. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Zaffore.** — Señor presidente: quiero exponer brevemente mi opinión sobre el tema en consideración, puesto que ya hablé de esta cuestión durante el tratamiento del proyecto de ley del Seguro Nacional de Salud, que a mi juicio peca de un estatismo que conspirará contra la eficacia del sistema y que hace prever, a mi modo de ver, un empeoramiento del servicio nacional de salud.

En cambio, deseo manifestar mi apoyo a este proyecto por cuanto devuelve las obras sociales a sus propietarios, habida cuenta que los aportes provienen de la masa de salarios. Los trabajadores son los dueños del patrimonio de las obras sociales, ya sea porque los fondos provienen directamente de los aportes correspondientes a los salarios o porque, por vía indirecta, llegan los fondos del aporte patronal, que luego se transfiere a los precios.

Otra razón que avala ese hecho es que los trabajadores son los propietarios, así como los sindicatos, porque estas obras sociales fueron creadas por los sindicatos y llenaron un vacío en su momento.

Me parece por cierto positivo que en lugar de acentuar la presencia estatista en el sistema de salud se devuelvan las obras sociales a las organizaciones sindicales.

Reitero las objeciones que tengo en cuanto a los aspectos que vinculan este proyecto con el Seguro Nacional de Salud, por las razones que expuse cuando se trató el proyecto respectivo, sobre todo por la creación de un superorganismo con un alto poder de discriminación política en el manejo de fondos, por el hecho de que del fondo de redistribución sólo una tercera parte va a tener redistribución automática según las pautas fijadas por la ley, mientras que el restante 66 por ciento estará en manos de la ANSSAL.

Por todas las razones expuestas en aquella oportunidad, así como estoy de acuerdo en general porque entiendo que las obras sociales sindicales deben volver a sus propietarios, es que me opongo en particular a los aspectos que se vinculan al Seguro Nacional de Salud.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

**Sr. Manzano.** — Señor presidente: en la última sesión abandonamos este recinto en medio del tratamiento del proyecto de ley de obras sociales, cuya sanción forma parte de un paquete de proyectos enviados a este Parlamento por el Poder Ejecutivo nacional; conformaba una misma lista con el Seguro Nacional de Salud —según las manifestaciones del señor miembro informante, diputado Cáceres— y se sustentaba en un acuerdo social entre el Poder Ejecutivo nacional y la Confederación General del Trabajo.

Ante algunos planteos de nuestro bloque pidiendo modificaciones al proyecto, el señor diputado Cáceres dijo que un grano de arena o un adoquín podrían romper el delicado equilibrio que había dado origen al acuerdo. Creo que ahora tenemos el adoquín.

El presidente de la República ha dicho que la Confederación General del Trabajo es antiobrera y reaccionaria. Entonces, más que el adoquín creo que tenemos la expresión política rudimentaria de un pensamiento que subyace en todo el paquete legislativo que estamos considerando.

Hemos repetido hasta el cansancio cuál era, a nuestro juicio, el enfoque que debía tener la sanción de un paquete de leyes laborales. Nuestra idea de cómo se debe legislar no cambia cada semana, no está vinculada con los ciclos de la luna, como las mareas, es decir que no pasa repentinamente de una marea alta a una baja, sino que apunta a una concepción filosófica.

Nosotros decíamos que la legislación social debía ser objeto de una concertación y de un pacto social en serio; que aquello que distinguía a este último de un arreglo era la búsqueda y prosecución de una meta superior y que en la Argentina no habría pacto social en serio si no existía un pacto político previo.

Los actores del pacto político tienen que ser, sin duda, las fuerzas políticas mayoritarias. Esta es la diferencia entre un pacto fundacional y un arreglo, la diferencia que pasa entre el peronismo y el Movimiento Popular Jujeño, entre el peronismo y Francisco Manrique. Por su parte, los actores del pacto social en serio son el Estado, la representación legítima de los empresarios y la de los trabajadores.

Ahora bien, ¿qué pasó esta semana? Obviamente, los actores del acuerdo político tendremos que conversar sobre sus bases después de la prueba del 6 de septiembre. Es mucho más serio hacerlo cuando se conozcan los resultados electorales.

Hay un acuerdo básico, un pacto de garantía: en la Argentina no hay oposición golpista, y sin oposición golpista no se producen los golpes; éstos siempre tuvieron lugar con oposiciones golpistas o indiferentes. Entonces, como no hay oposición golpista, pueden quedarse tranquilos porque no existe la posibilidad del golpe. El pacto político puede esperar hasta el 6 de septiembre.

Con respecto a la discusión de cómo sería el pacto social, quizás dentro de esta base se hubiera podido lograr un acuerdo que sin llegar a ser un pacto social fundacional fuera una norma que reglara la relación entre trabajadores, empresarios y el Estado nacional, por lo menos en estos meses.

¿Qué discuten los trabajadores cuando se sientan a la mesa de negociaciones? Discuten el modelo de país, es decir, el horizonte. Aprendieron de Perón que esto no se puede resolver en un día y tomaron en cuenta la experiencia de Francia, cuando la burguesía se adueñó del poder, y llegaron a la conclusión de que discutir sólo sobre cuestiones reivindicativas significaba una pequeña parte del problema, mientras que la más importante, la parte del león, quedaba reservada para otra oportunidad.

Entonces, discutían sobre el horizonte, el modelo de país y la distribución del ingreso. El ingreso se distribuye de dos formas: directa e indirecta.

La distribución directa del ingreso es el salario, es decir la distribución de la ganancia. Por su parte, la distribución indirecta es justamente

todo lo que se relaciona con los beneficios sociales.

El adoquín rompió el acuerdo social y distorsionó la distribución directa del ingreso.

Quiere decir que de todo el andamiaje del que hablaba el señor diputado Cáceres sólo queda una pequeña porción, que es la de la distribución indirecta, es decir, la de la parte minoritaria del ingreso. Esto ocurre cuando no hay acuerdo sobre la distribución básica del ingreso —el salario—, ni sobre la política global en materia económica y social, ni sobre el modelo de país.

Esto hace suponer que los cambios en la situación política del país que incidan sobre el modelo elegido o sobre la política de distribución básica del ingreso, afectarán esta norma, con lo cual podemos anunciar que ésta será una ley de corta vida.

Frente a los titulares que aparecen, algo tiene que cambiar: la conducción de la CGT, la política económico-social del gobierno, el paquete laboral o la composición del Senado; algo tendrá que cambiar antes de que estas leyes se publiquen en el Boletín Oficial. Estas son situaciones que no pueden convivir en la realidad actual.

¿Cuál es el origen de este malhumor repentino, de este lenguaje tan inusual del señor presidente, salvo cuando tiene que hablar de sus adversarios electorales? Hay que hacer un esfuerzo de comprensión; es un gesto catártico.

En 1985, en vísperas electorales, el partido del gobierno nos decía: "Usted sabe qué es lo que quiere decir el plan austral. Quiere decir cuatro meses sin aumento de precios".

Obviamente este material debe estar bien archivado porque la gente sabe lo que quiere decir el plan austral: caída del salario, recesión, altas tasas de interés y destrucción del aparato productivo.

La parte del león —esto lo aprendió a través de su historia el movimiento obrero— ya la discutieron otros y perdieron los trabajadores. En el Congreso se discute el proyecto de ley sobre obras sociales, pero la parte del león ya fue discutida y quedó en manos del Estado.

Lo cierto es que la participación de los trabajadores en el ingreso es cada vez menor. ¡Qué lejos quedaron las épocas en las que Perón decía *fifty - fifty*, la mitad de la renta para los trabajadores y la otra mitad para el capital! La izquierda lo acusaba porque decía que era un modelo capitalista. Por su parte, los trabajadores lo comprendían y sostenían que era un modelo justo, que era un modelo justicialista. Los empresarios, a su vez, se enriquecían.

Era un modelo bueno: un modelo de acumulación de capital y de distribución —insuficiente para la izquierda— justo para los trabajadores y beneficioso para una burguesía industrial naciente.

Ahora se nos presenta un modelo en el que se pierde hasta lo que se tiene. La parte que estamos discutiendo es solamente la que se refiere a la distribución indirecta del ingreso, es decir, a los fondos destinados a las obras sociales, cosa que los trabajadores tienen y tuvieron hasta en la época de Onganía. Sin embargo, a partir de ahora ya no la tendrán, porque estarán intervenidos.

Esta situación es la que nos decidió —tengo que admitirlo en una difícil y forzada explicitación política— a plantear un modelo desde nuestra propia convicción.

La CGT y los trabajadores están fuera de la órbita de las obras sociales y el gobierno está dentro de ellas, en virtud de una ley de facto que así lo dispuso, administrando fondos que no le pertenecen. Ahora, en función de una negociación, los trabajadores pueden entrar.

En este punto se presenta nuestra duda y es por ello que nosotros, que somos —y aspiramos a seguir siendo— la representación política de los trabajadores en la Argentina, debemos decir que el punto logrado es la morada, el anhelo o simplemente el camino que tomó la CGT, a donde pudo llegar la CGT, y planteamos el anhelo, tomamos una decisión, es decir, tomamos el anhelo, aunque le corresponda al señor diputado Cáceres exhibir el acuerdo.

Era la semana de la Argentina cambiante, en la que los señores diputados Cáceres y Terrile eran los voceros de la CGT antiobrera y reaccionaria, aunque ese carácter lo adquiere la CGT en el momento en que se opone al pequeño de medidas antiobreras y reaccionarias.

Entonces, reitero —esta vez con la triste comprobación en la realidad de nuestra hipótesis inicial— que el proyecto de ley de obras sociales del Ejecutivo es expropiatorio, que no responde a la voluntad de dar asistencia social y asistencia médica a la población argentina; que no garantiza la universalidad de la cobertura, porque se olvida de los trabajadores autónomos y de los desamparados. Digo que se olvida porque no basta con mencionarlos, sino que también hay que comprometer el dinero, porque los únicos fondos sobre los que se opera son los de las obras sociales y porque no hay política social.

Cuando afirmo que no hay política social, tengo que fundamentarlo. No quiero hacer una afirmación temeraria. Tengo en mi poder un

ejemplar del Boletín del Programa Nacional de Estadísticas de Salud, correspondiente al mes de mayo, donde se habla de la mortalidad infantil y la natalidad y mortalidad generales.

Estos índices tienen una tendencia decreciente en los últimos diez años, pero en 1985 presentan una inflexión simultánea con el programa austral. Así, la mortalidad infantil aumenta del 25 por ciento en 1985 al 26 por ciento en 1986. Pero fíjense qué particularidad: de este modo la Argentina cambia de categoría, pasa de ser un país con bajo índice de mortalidad a ser uno con mediano índice de mortalidad.

¿Qué pasa en la provincia de Buenos Aires? El índice se incrementa más, porque pasa del 32 al 35 por ciento; pero con un detalle: cambia el modo de registro. Es decir, las muertes no se registran en el lugar de residencia, sino en el de ocurrencia del hecho. Lo que me hace pensar que muchas de las muertes que se dan en el conurbano bonaerense se están registrando como acaecidas en la Capital Federal, porque los índices se reflejan especialmente en el conurbano. No sé por qué a alguien se le ocurrió cambiar el sistema de registro.

¿Qué pasa con la natalidad? Es decir, con los niños que nacen, que en cierto modo son los que van a pelearles a los que se mueren. Pues bien, el índice decreció, produciéndose a partir de 1985 un marcado descenso.

Con la mortalidad considerada globalmente ocurre exactamente lo mismo. Esto quiere decir que esta teoría del achicamiento, que este modelo que achica el país, también se advierte en la pirámide poblacional, porque nacen menos y se mueren más, siendo la tasa de mortalidad cada vez más elevada.

¿A qué está vinculado esto? ¿A la pérdida política del gobierno radical? No. Esto se vincula con la subsistencia de situaciones básicas. Así, por ejemplo, hay 13 millones de argentinos sin agua potable. Son muchos. ¿Por qué? Porque el proceso no invertía en saneamiento, o no invertía casi nada. ¿Y qué hemos hecho nosotros, la democracia? Un programa que se llama Proagua, o sea, agua potable y saneamiento rural que representa juntos el 0,15 por ciento del presupuesto nacional. Realmente, una revolución en materia sanitaria.

Además, el saneamiento como capítulo global sí que demuestra que la política social del gobierno es preventiva, porque abarca el 0,26 por ciento del presupuesto.

Pero esto no es nada. Le hicieron anunciar al presidente de la Nación que había aumentado el

presupuesto en materia de salud, pero resulta que cuando uno hace las cuentas observa que el importe fijado para este año es menor que el del año anterior, es el más bajo de la década y, a su vez, el más bajo de los gobiernos democráticos de la Argentina.

En la época en que éramos cándidos aprobamos en este Congreso el Programa Alimentario Nacional. Hubo unanimidad en esta Cámara y hubo unanimidad en el Senado. Yo me acuerdo que el discurso del señor diputado Cáceres terminaba expresando que él estaba en condiciones de garantizarle a la Argentina y a este Parlamento que a los dos años de votada la ley no iba a ser necesario prorrogar el PAN porque ya se habría erradicado la desnutrición. Tengo que admitir que quizás el señor diputado Cáceres y el señor presidente de la Nación pensaban erradicar la desnutrición con la misma candidez con la que nosotros votamos la ley, porque no erradicaron la desnutrición. El Programa Alimentario Nacional sigue en vigencia.

Algunas cuestiones técnicas no fueron tenidas en cuenta. Cuando observamos la tasa de mortalidad nos acordamos de un artículo de la ley que decía que el PAN fomentaría la lactancia materna. ¿Qué tiene que ver la promoción de la lactancia materna con el PAN? Estos chicos se mueren durante el primer año de vida. Los que se alimentan con leche materna no se mueren y los que toman leche en polvo se mueren. ¿Por qué? Porque la leche en polvo se diluye con agua que está contaminada con materia fecal, porque no hay cloacas que permitan que el agua sea potable. Estos chicos tienen que tomar entonces leche del pecho materno para no morir. ¿Se en qué instancia del programa se habrá hecho el fomento de la lactancia materna porque hay un dato estadístico —cuya interpretación, lo admito, es discutible— según el cual del 80 al 97 por ciento de los niños que se internan por desnutrición en el conurbano bonaerense provienen de hogares que reciben el suplemento alimentario del PAN. Ocurre que esa alimentación está destinada a los papás y no tiene una formulación adecuada para atender a los niños. El primer diagnóstico es el de enfermedades broncopulmonares, las habituales sintomatologías estacionales; el segundo diagnóstico es el de desnutrición. Cuando se hace el rastreo del contexto social correspondiente resulta que la familia recibe el PAN, lo cual demuestra que el plan contra la desnutrición infantil fracasó.

Otro programa que votamos cándidamente, el Fondo de Asistencia en Medicamentos, tiene

una historia trágica. La historia empezó con la idea de que los que tenían más iban a pagar los medicamentos de los que tenían menos, por medio de un impuesto a los medicamentos, que como tal era por supuesto regresivo y que trasladaba la carga tributaria al lugar adonde más le gusta buscar fondos al área social del gobierno radical: a las obras sociales, las que, como grandes compradoras de medicamentos, iban a terminar pagando ese impuesto. Hubo grandes discusiones en la comisión. Finalmente los legisladores del oficialismo aceptaron la modificación y se trasladó la carga tributaria al gravamen al consumo de cigarrillos, cosa que hacía más justo y menos regresivo el tributo.

Se sancionó la ley del FAM. El señor ministro Neri se tomó su tiempito en reglamentarla. El fondo tenía como finalidad dotar de medicamentos a los hospitales públicos, usualmente carentes de ellos. Se trataba en definitiva de que el acto médico no terminara con la firma de un papel en el consultorio médico sino con la presentación de la receta a la farmacia de un hospital provisto de medicamentos. Como esto no parecía urgente, el ministro se tomó siete meses para reglamentar la ley: un tiempito. La ley tenía un año de vigencia y pasaron siete meses hasta que salió la reglamentación. Y esto no es nada. Después la dejó morir. Quizás el país se entere por este debate de que la ley del FAM se murió, aunque en realidad nunca conoció su nacimiento porque los medicamentos nunca se dieron; pero hoy sabrá que esa ley expiró y que no fue enviado a tiempo un nuevo proyecto al Parlamento para ser sancionado nuevamente.

Podemos mencionar dos reflexiones que se han vertido sobre este hecho. La primera es que no hacen falta más medicamentos en los hospitales públicos. Todo el mundo sabe que esta afirmación es falsa. Hacen más falta que nunca. No hay medicamentos en los hospitales públicos.

La segunda reflexión señala que los programas centralizados especiales para asistir determinadas necesidades básicas no son una herramienta idónea. Si esto fuera así, el PAN debería ser suprimido, porque el FAM es su copia exacta, salvo una diferencia: estaba pensado para aplicarse dentro de la estructura sanitaria, por lo que no había que crear cargos nuevos. A mí me surge una tercera reflexión: no lo supieron hacer. Habrá existido ineficacia o inoperancia.

Luego de esta política social continúa la nueva panacea, constituida por los proyectos sobre el seguro nacional de salud y sobre las obras sociales, que son dos piezas de una misma política, según las declaraciones del señor diputado Cáceres.

Ya he hablado de las razones políticas de nuestra oposición. Ahora me referiré a las razones sanitarias. Se parte de una acción voluntarista de dar cobertura universal. Para lograrla, además de eficiencia, se requiere dinero. No se puede brindar cobertura universal solamente con ganas. Se necesitan 100 dólares por cada individuo al que hay que brindar cobertura. Entonces, hay que pensar en 2 mil millones de dólares, en 1.500, en 1.000 o en 800. Puede elegirse cualquiera de estas cifras, pero en el presupuesto deberá figurar un artículo que destine 2 mil o 3 mil millones de australes para atender las necesidades emergentes del sistema. En este punto comienza la conversación en serio.

A partir de este planteo surgen dos sectores específicos de la sociedad que no tienen atención: el de los trabajadores autónomos y el de los pobres, que la nueva terminología social llama carenciados. Creemos que esta herramienta no es eficaz, porque no los contempla en ninguna especificación. Carga a los dos sectores sobre la estructura actual de las obras sociales. Los pone a todos en el mismo centro de atención sanitaria con el mismo carné, sin poner el dinero. Ello nos hace pensar que alguna mente menos electoral o humanitaria está trabajando en algún lugar con la idea de establecer un arancel diferente, que permita alguna discriminación en el interior del sistema. Si esto no es así, faltan 800 millones de dólares o 2 mil millones de australes.

¿Qué hemos propuesto? Primero, una apuesta a la madurez de la sociedad argentina. Cuando todas las fuerzas políticas argentinas tienen que estar revisando concepciones sobre el rol del Estado, no es hora de hacer privatismo con una cuestión que atañe al bien común, como es la salud pública. Esto sólo lo puede hacer algún sector de la derecha insensible. Nosotros creemos que tienen que desarrollarse paralelamente el sector estatal y el comunitario de la salud pública.

El sector estatal tendría que mejorar el PAN, poner en marcha el FAM y habilitar el Hospital Nacional de Pediatría, cuya inauguración nos prometió durante tres años el ex ministro Neri. Ahora que hay elecciones quizás tengamos la suerte de que se ponga en funcionamiento. En este marco, después de que se haya puesto orden y se haya mejorado la remuneración de los trabajadores de la salud —lo que permitirá terminar con las huelgas— el Estado podría reclamar ocupar un mayor lugar.

Las personas que nos escuchan saben que concurrir al hospital público constituye una

condena en la Argentina de hoy. El hospital público ha estado en manos de funcionarios de este gobierno durante los últimos tres años y medio. Nosotros hicimos algo distinto. Ramón Carrillo, la gloria del sanitarismo argentino, posibilitó que el hospital público dejara de ser una condena en la Argentina para convertirse en el lugar al que iban a recibir atención quienes no podían hacerlo en otro ámbito. Asimismo desarrollamos un sector estatal más dinámico, hicimos saneamiento y prevención, y simultáneamente construimos el sector comunitario, estas obras sociales sobre las que hoy estamos debatiendo. Ellas son hijas de aquella política sanitaria que aplicamos en forma paralela, sin competencia, concurriendo el sector estatal con el comunitario. Se trataba de un proyecto único que mancomunaba los esfuerzos del Estado y la comunidad para garantizar en serio la salud para todos.

Hoy tenemos la posibilidad de hacer lo mismo. Entonces, que el Estado haga lo que debe hacer y aporte el presupuesto que corresponde. No es posible que sentado sobre el presupuesto en salud más bajo de la historia de los gobiernos democráticos el Estado opine sobre fondos que no le pertenecen.

Cuando el Estado pague algo de la deuda que tiene en materia de salud, la comunidad argentina, con su madurez, desarrollará en forma paralela un sistema solidario, porque nuestro sistema fue pensado para la Argentina del pleno empleo. Se trataba de un sistema implícitamente solidario, que no fue creado para la marginalidad ni la desocupación. En aquel entonces no existía esta realidad sociológica que es el sector urbano informal, este "tercerismo" que tiene tanto derecho como los trabajadores sindicalizados.

Tendríamos que responder a esta realidad otorgando a los trabajadores autónomos un gremio y una obra social. Todos negamos la existencia de trabajadores autónomos que no discuten con nadie sus condiciones de trabajo y sus remuneraciones, y que cuando se enferman no comen ellos ni sus hijos. Evidentemente es necesario agremiar a estos trabajadores autónomos, porque ellos no pueden ser una simple cifra en los manuales de sociología o un mero "sector terciario" cuando se efectúa un análisis del nivel económico y social. Ellos son trabajadores iguales a los plásticos, a los de la UOM o a los del tabaco. La diferencia reside en que ellos no tienen quienes discutan en su representación el convenio, el salario y las condiciones de trabajo.

Si la República Argentina ha madurado, debe otorgar a estos trabajadores la posibilidad de agremiarse, en el entendimiento de que tienen derecho a vivir dignamente y sin la amenaza de la enfermedad, porque cuando se enferman —como he dicho— no comen ellos ni sus hijos. Además, hay que darles su obra social.

Lo mismo ocurre con el sector más humilde de la sociedad, que ahora se denomina carenciado. ¿Qué hay que hacer con ellos? Al respecto es necesario crear una obra social específica en la que sí es el Estado el que debe aportar los fondos, porque los carenciados constituyen una carga sobre el conjunto de la sociedad. Por supuesto, la apuesta es integrarlos, incorporarlos a la economía y transformarlos en trabajadores remunerados; pero mientras continúen en las actuales condiciones la responsabilidad primaria es del Estado, los fondos los debe aportar él, y por ende la conducción de la respectiva obra social tiene que ser absolutamente estatal.

Estos serían los tres sectores que plantea el proyecto alternativo que ha presentado nuestro bloque. Además, hay un último elemento. Si la sociedad argentina está madura, ¡cuánto más maduros estarán los integrantes del sector de la tercera edad, que ya hicieron lo que nosotros estamos haciendo ahora, pues trabajaron en el torno o en un bufete de abogados, se jubilaron, aportaron fondos durante toda su vida y lo siguen haciendo ahora para que los atiendan cuando están enfermos! ¡Cómo no les vamos a reconocer a ellos madurez para manejar su propia obra social, o las propias cajas de jubilaciones, si quisiéramos avanzar en una democracia participativa! ¿Con qué derecho decimos que las cajas son deficitarias si la recaudación no es ni tímidamente la que correspondería y no otorgamos a sus beneficiarios la posibilidad de recaudar y controlar, que debería ser el objetivo a seguir?

Pero en asuntos en los cuales ya se ha invertido dinero, ¿cómo no darse cuenta de que los jubilados tienen la capacidad suficiente para manejar el PAMI? Este gobierno tiene la audacia de pretender hacer paternalismo hasta con los jubilados manejándoles el PAMI, porque considera que no lo pueden hacer solos.

Nuestro modelo es el siguiente: reconoce por parte del Estado, no del gobierno radical, una deuda de largos años en esta materia; reconoce madurez a la sociedad argentina para brindarse cambios estructurales; reconoce que existe un sector terciario y otro de carenciados, ambos muy numerosos, que no tienen respuestas en la actual estructura; reconoce la capacidad de que

se maneje la universalidad del sistema, y que hay que aportar fondos, porque con discursos no se lo hace funcionar. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Fino.** — Señor presidente: el bloque que represento ya ha expresado su apoyo al proyecto de ley que hemos sancionado sobre Seguro Nacional de Salud y al que hoy consideramos, referido a las obras sociales.

Sin embargo, por las expresiones del señor presidente de la Nación que en el día de hoy han tomado estado público en el sentido de que la reacción de la CGT ante las medidas económicas adoptadas es antiobrera y antipopular, nuestra bancada ha presentado un proyecto de declaración manifestando nuestro desagrado por las palabras vertidas por el primer mandatario. Nosotros entendemos que el hecho de coartar el disenso o el pluripartidismo de las ideas en el marco de una sociedad democrática es atentatorio para la convivencia pacífica de los argentinos.

Más allá de las reacciones que pueda suscitar lo manifestado por el señor presidente de la República en este ataque a la CGT, debemos recordar la posición permanente en defensa del Estado de derecho y del orden democrático que realiza la central obrera. Con todos los integrantes de los distintos sectores gremiales, sin distinguos internos, la CGT estuvo presente en las célebres jornadas del 27 de abril de 1979, del 22 de julio de 1980 y del 30 de marzo de 1982. Esto se hizo para viabilizar la posibilidad cierta de llegar a un estado democrático; esos actos fueron los basamentos incuestionables que llevaron al triunfo del actual gobierno radical en la Argentina.

La CGT, que involucra al movimiento obrero organizado, ha hecho un enorme sacrificio sabiendo a ciencia cierta que el proyecto de ley vinculado con el Seguro Nacional de Salud y el referido a las obras sociales no constituían una panacea absoluta. Con espíritu de patriotismo evitó una situación de confrontación entre el poder administrador y los organismos gremiales. Es evidente que ha dejado de lado inculdicables posiciones programáticas sustentadas a lo largo de varios años; incluso esos preceptos se hallan ínsitos en la plataforma del partido cuya ideología mayoritariamente comparte, pero los ha dejado de lado para buscar un entendimiento en la defensa del sistema democrático, sin confrontación, porque como dijera el general Perón "Esto lo arreglamos entre todos o no lo arregla nadie".

Parece que el señor presidente entiende que la CGT no debe opinar con respecto a la sanción de medidas de tipo económico que deberán ser discutidas en el Parlamento, a pesar de que nos enteramos por medio de la televisión de que nos las enviarán para su tratamiento; en este caso, de hecho el facto se opone al sistema jurídico trastrocando el sistema institucional que enmarca la vida de la República.

Estamos de acuerdo en que el sacrificio que ha hecho la CGT fue efectuado para preservar el sistema democrático; pero el ataque que se ha practicado contra ella nos afecta y por eso expresamos nuestro desagrado. Lo reiteramos en el momento oportuno y dejamos sentado desde ya que no habrá solución en la vida argentina si dejamos de lado a las organizaciones obreras y a la CGT —la que no es peronista sino que expresa el sentido pluripartidario de los trabajadores argentinos—, que con su accionar, su lucha y su patriotismo están marcando el camino a seguir —como lo hiciera el general Perón—, prefiriendo el tiempo y no la sangre. El tiempo permitirá perfeccionar estos instrumentos para que el sindicalismo argentino y las entidades gremiales sean los auténticos forjadores del destino de sus obras sociales y del seguro de salud. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Digón.** — Señor presidente: para quienes provenimos del campo del trabajo el proyecto de ley en consideración tendría que ser motivo de alegría, tal como señaláramos al tratar el proyecto de ley de asociaciones profesionales.

Al debatir estos temas no podemos dejar de pensar en el esfuerzo que hicieron algunos precursores del hospital público, como los doctores Carrillo y Oñativia. Deseo referirme al nacimiento de las obras sociales y al porqué de la actitud de los trabajadores en relación con la falta de implementación por parte del Estado de una política de salud.

Muchos de más edad que nosotros vieron la depredación que en el año 1955 se hacía de los policlínicos, nombre con que se había designado a los hospitales a raíz de que éstos en su mayoría prácticamente eran leprosarios o sociedades de beneficencia. También vieron cómo se robaron camas, frazadas, pulmotores, y cómo se destruyó una obra quizá porque tenía un nombre que era importante para la mayoría de los argentinos: la Fundación Eva Perón. Hoy observamos cómo el que debió ser el mayor policlínico de lactantes de Sudamérica se ha transformado en el albergue Warnes, que aun falto de agua, de luz y de

gas sigue alojando a numerosas familias que ahí sólo tienen un techo para protegerse. Este edificio abandonado por muchísimos gobiernos pudo haber sido recuperado, pero a raíz del odio y las antinomias nuevamente se vieron perjudicados los sectores menos pudientes.

¿Qué le quedó al movimiento obrero como remedio? Tratar de buscar por sus propios medios lo que el Estado no le otorgaba. Es así que de a poco se empeñó en la tarea de conseguir un médico clínico para cada sindicato; estos médicos, que luego de sus horas de trabajo prestaban servicios gratuitamente, tenían un sentido humanitario de la medicina. En un principio también se solicitaban aportes, se realizaban rifas y se recibían contribuciones espontáneas de algunos compañeros. Asimismo se firmaron convenios en virtud de los cuales se comprometían aportes para las obras sociales todavía desorganizadas y no legalizadas.

Durante los días de semana —luego de la finalización del horario de trabajo— y los sábados y domingos, los trabajadores volcaron todos sus esfuerzos para construir dentro de los propios sindicatos diversos locales que permitirían la atención de la salud, que era deficiente.

Las obras sociales fueron creciendo, pero los trabajadores no nos limitamos sólo al tema de la salud; también comenzamos a advertir la importancia del esparcimiento para el ser humano, por lo que buscamos comprar algunos terrenos con todos esos dineros que íbamos consiguiendo, siempre con el exclusivo aporte de los asalariados. Así fuimos creando posibilidades de turismo y de recreación, pero también a partir de 1955 muchos de nuestros hoteles importantes ubicados en Chapadmalal y en Río Tercero fueron prácticamente abandonados y no pudieron volver a ser usados por la mayoría del pueblo argentino.

Pero nuestra acción no se redujo a lo mencionado. Cuando se comenzó a formalizar una organización para la defensa de la salud y de la educación, también los sindicatos se sumaron a estas iniciativas. Y así tenemos que hay sindicatos que cuentan con escuelas primarias, jardines de infantes, escuelas secundarias y otras en las que se dictan cursos de nivel terciario, todo lo cual es un orgullo para nosotros.

Asimismo, los sindicatos han contribuido al desarrollo de la cultura; muchos tienen teatros y anfiteatros, cuentan con grupos vocacionales y organizan muestras de pintura y de otras artes.

En el año 1970 pudimos dar organicidad y legalidad a las obras sociales. Quisiera graficar aquí no sólo las mejoras que se consiguieron en los servicios asistenciales, de recreación, educa-

ción y cultura, sino cómo se llevan administrativamente hasta el momento las cuentas gremiales y sociales, para poder apreciar la diferencia con este proyecto de ley.

En la actualidad, y según lo establece la legislación vigente, el compañero afiliado elige por el voto secreto y directo a quienes conducirán las cuentas gremiales y sociales. Al fin de cada año debe rendirse detalle acerca de qué se ha hecho con los ingresos y egresos; para eso están la memoria y el balance. En algunos sindicatos, según los estatutos, tal rendición se efectúa en la asamblea general de afiliados y en otros en el congreso de delegados de nivel nacional.

A partir de 1970, los sindicatos son controlados por el Instituto Nacional de Obras Sociales, más conocido por el INOS, que es el que tiene todos los medios para controlar si los fondos son o no correctamente usados.

La contribución que se le daba al INOS, de acuerdo con la ley que lo creó, estaba determinada por un porcentaje que se descontaba del aguinaldo a fin de año. Ese era el único ingreso que tenía el INOS y con ese pequeño aporte de todos los trabajadores se pudieron obtener subsidios para comprar y construir sanatorios, al igual que hoteles, y llegamos a contar con una infraestructura realmente importante. Esa infraestructura, que reitero es muy importante, es ambicionada por todos.

Para unas minorías, compuestas por mentes ultramontanas —las que hablan del “poder sindical”— los trabajadores tendríamos que seguir usando alpargatas y viviendo deficientemente, aunque en realidad algo de eso ya se está logrando.

Entonces, vemos que había controles, que se practicaban descuentos para ser solidarios con los que menos tienen, y que había cuentas claras y una participación directa.

El otro día sinceramente me quedé sorprendido cuando un señor diputado planteó que tiene intervenida su obra social desde hace once años —lo que es cierto— y escuché aplausos en la bancada oficialista. Eso realmente me llamó la atención porque hasta el 10 de diciembre de 1983 las intervenciones fueron militares, pero a partir de ese día son del partido gobernante.

Los sindicatos quedaron normalizados en 1984. Entonces, mi pregunta es la siguiente: ¿por qué no se hace entrega de las obras sociales a sus legítimos dueños?

Tengo el derecho a sospechar que en este proyecto, donde se pasan por alto muchísimas cosas, hay algo de extorsión hacia esos sindica-

tos donde los trabajadores no pueden tener legítimamente sus obras sociales, administrarlas ni dirigir las, siendo que en ellos sus dirigentes fueron elegidos por el voto directo y secreto de los afiliados.

También tengo el derecho a sospechar de esas intervenciones que nombran militantes, muchos de los cuales no van a trabajar pero cobran sus sueldos a costillas del dinero de los trabajadores y de los subsidios que se dan a ciertos sindicatos y a otros no. Esto me hace pensar que todo se maneja políticamente.

En términos económicos, las obras sociales están en rojo, y no es por casualidad sino por distintas causas, siendo la primera de ellas el deterioro salarial y la segunda la caída del número de los trabajadores industriales. Pensemos que éramos más de tres millones y que ahora somos alrededor de un millón ochocientos mil. La diferencia se volcó al sector de los autónomos y cuentapropistas que no tienen obra social, lo cual importa una deformación del hombre, porque lo transforma en un ser individualista que trata de salvarse solamente él. Este era uno de los objetivos del proceso militar, muy especialmente de algunos de sus personeros, que lo habían diseñado muy bien y lo transmitían por todos los medios de comunicación. Los que hacían esto no eran militares sino civiles, que siguen “vivitos y coleando” en libertad y sin haber sido enjuiciados nunca, habiendo manejado el país a su antojo.

El problema de la decadencia de los obreros industriales no es el único. También debemos tener en cuenta cómo se han incrementado los aranceles, en forma totalmente desproporcionada y discriminatoria, con respecto a los aumentos de los otros índices, como el del costo de vida.

Sin embargo, hay algunos puntos del proyecto con los cuales tenemos coincidencia. Así, creemos que tiene que haber salud para toda la población. Sobre esto no existe la menor discusión; estamos de acuerdo. También coincidimos en que tiene que haber salud para los trabajadores autónomos, pero —como dijo el señor diputado Manzano— para que haya aportes debe haber afiliación, agremiación; de lo contrario veremos claramente cómo las agencias de colocaciones son prácticamente las que se quedan con el trabajo y, por decirlo de alguna manera, con la plusvalía que generamos los trabajadores. Hay quienes comercian con nosotros y por eso aparecen los trabajadores autónomos o independientes.

De igual modo estamos de acuerdo en que los carenciados deben tener mayor participación.

En este sentido, los trabajadores somos solidarios, pero formulo una pregunta: ¿Se hará solamente con nuestro dinero? Porque en el presupuesto actual el Estado no va a aportar nada.

En este Congreso, donde nos llenamos la boca con la federalización, ¿qué participación daremos a las provincias? ¿Dónde estarán la participación y el protagonismo que prácticamente mencionamos en todos los discursos?

Por eso decimos que este proyecto de ley es autoritario y antidemocrático. En primer y principal lugar, porque los trabajadores no van a elegir a quienes conduzcan las obras sociales. Quienes estén al frente de los sindicatos tendrán la potestad de digitar a los conductores de las obras sociales y —esto es mucho más grave— no es necesario que sean aportantes ni afiliados.

Hace un tiempo éramos corporativistas, antidemocráticos y desestabilizadores y ahora resulta que se intenta aprobar un proyecto de ley que favorece justamente todo ese sistema.

Por otra parte, los trabajadores, es decir, los aportantes, no van a controlar sus fondos ni podrán revisar la memoria y el balance. En este proyecto no hay ningún artículo que así lo exprese. El único que tendrá la facultad de contralor es este nuevo superorganismo que es la ANSSAL.

Como sabemos, en nuestro país hay un superministerio, que es el de Economía, que está por sobre el de Trabajo —lo vemos todos los días— y sobre otros ministerios y organismos. Ahora, tendremos un organismo que estará por sobre todos los demás.

Se establece así una política dependiente en la que las obras sociales deberán informar acerca de todo lo que hacen a la ANSSAL, que contará con mayoría del gobierno de turno, el que en este momento es radical y mañana posiblemente sea de otro color político.

¿Esta es la democracia? Los que aportamos somos minoría y nuestro dinero se puede socializar. Estamos de acuerdo en que esto último ocurra, pero también deberían socializarse los bienes de producción, la economía y las finanzas. En este sentido estaría de acuerdo con lo que dijo el diputado Alsogaray la semana pasada, si bien no comparto su proyecto liberal. Estamos dispuestos a distribuir los escasos fondos de los trabajadores en tanto el Estado no aporta nada. Entonces, ¿para qué sirven los impuestos que todos los ciudadanos pagamos diariamente?

Por otra parte, en uno de los artículos se habla de las obras sociales de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas y se establece que podrán integrarse a este sistema, pero que no están obligadas a hacerlo. Entonces,

¿hay obras sociales privilegiadas? ¿No es que este proyecto era para terminar con los privilegios? Esta es otra de las dudas que tenemos los trabajadores argentinos.

Estamos de acuerdo en que existan controles justos y reales, tales como los que se aplican en el caso del INOS, pero en este sentido quiero señalar algo sobre lo cual —si no me equivoco— ningún señor diputado hizo referencia.

¿Alguien tiene idea del personal que será necesario emplear para que funcione este nuevo organismo —ANSSAL—, cuya creación se propone? Además, tengamos en cuenta que el único ingreso disponible a esos efectos es, por ahora, el proveniente del aporte de los trabajadores.

Sólo para iniciarse, serán necesarios entre 4 y 5 mil empleados, que nosotros tendremos que pagar. Para calcular la cantidad requerida para su normal funcionamiento y no dar una cifra sin fundamento, podemos analizar la situación del PAMI, que en este momento cuenta con 12 mil agentes.

Si consideramos que esa cantidad de empleados es necesaria para la población de jubilados y tenemos en cuenta el número total de trabajadores y personas que deberán ser atendidas por las obras sociales, evidentemente el organismo antes mencionado necesitará entre 15 y 20 mil empleados, que pagaremos nosotros, los trabajadores.

Es así que podemos apreciar, sin ninguna duda, cómo se van a ir destruyendo las obras sociales que creamos, financiamos e hicimos crecer los trabajadores con nuestros aportes.

Si me permiten, leeré el texto del artículo 32, que creo conveniente analizar. Dice así: "Los bienes afectados al funcionamiento de las obras sociales cuyo dominio pertenezca a una asociación sindical de trabajadores continuarán en el patrimonio de la asociación, pero las respectivas obras sociales no reconocerán usufructos a título oneroso por la utilización de dichas instalaciones...". Sinceramente, creo que vivimos de sorpresa en sorpresa. Me pregunto quién pone bienes en nuestro país sin cobrar nada a cambio. Si nosotros estamos dispuestos a ser solidarios, aspiramos a que el Estado también lo sea. Que ponga bienes al servicio de los trabajadores, porque nosotros ponemos todo para ser solidarios, pero no vemos claro qué es lo que pondrán otros sectores de la sociedad.

Así, podría enunciar otros artículos como el que acabo de leer —que es totalmente confiscatorio—, tales como el 25, el 26 y el 27. Por el primero se crea la Dirección Nacional de Obras Sociales; y qué hablar del inciso c) del artículo 28, que se refiere a las intervenciones.

Comprendo que ante la intervención de que son objeto muchas de nuestras entidades hermanas, ante el problema que están viviendo por los subsidios —que en ocasiones responden a presiones políticas sobre los sindicatos que los necesitan urgentemente para atender la salud de sus afiliados o se les entregan tardíamente—, lleguemos a decirles que es mejor este proyecto de ley que la legislación de la dictadura. Pero nosotros no vamos a avalar esta norma porque es autoritaria, antidemocrática, confiscatoria y, por sobre todas las cosas, injusta con los que menos tenemos.

Quiero finalizar mi exposición dejándole un mensaje al oficialismo: este gobierno es cada vez más débil con los poderosos y más duro con los de abajo. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Alsogaray.** — Señor presidente: voy a limitar mi exposición a destacar algunos aspectos ya considerados por el señor diputado Clérico, a fin de reforzar su sentido, y también otros señalados por distintos señores diputados, entre los que se encuentra el señor diputado Digón, que casi me ha dejado sin libreto.

Se ha hablado mucho en nombre del trabajador, manifestándose que se están defendiendo sus derechos. Todos se preocupan acerca de cómo será atendido, qué significan para él las obras sociales, etcétera. Pero el único que se halla ausente de esta discusión es el trabajador, el trabajador como ser humano, como persona individual.

Aquí se lo está considerando como un número, como un ente del cual nos ocupamos todos, pero sin preocuparnos verdaderamente por él como persona. Se lo considera formando parte de una masa que tiene que ser tratada de una determinada manera por quienes manejamos estos asuntos.

El énfasis se pone en la organización: cuántos representantes le toca al Estado, cuántos a los usuarios o cuántos a los sindicatos. Ello es nada más que a los efectos de la organización y, eventualmente, de la distribución del poder que el manejo de estos dineros otorga. Pero no se escuchan palabras sobre de qué manera esto influye sobre el trabajador individualmente considerado.

Ello es así porque uno de los puntos —que ya han sido subrayados— se refiere a que el obrero tiene la obligación de pertenecer a una determinada obra social. ¿Qué sucede entonces con el famoso tema de la igualdad que debatimos durante el tratamiento del proyecto de ley de

seguro nacional de salud? Si en una obra social hay un cirujano eminente, sólo estará al alcance de los pocos que pertenezcan a esa obra social. Pero, ¿y los demás? ¿Cómo se los tratará igualitariamente? Por supuesto, esa pregunta no tiene respuesta y si la formulo es sólo para recordar lo absurdo de la propuesta contenida en el artículo 2º del proyecto de ley aprobado anteriormente.

Si el trabajador no está satisfecho con los servicios que le presta su obra social, ¿cómo se defenderá?, ¿a quién recurrirá?, ¿ante quién protestará?, ¿de qué manera podrá escapar a esa obligación de pertenecer a una determinada obra social? Si se quiere atender de otro modo, deberá pagar dos veces, o sea, a la obra social a la que obligatoriamente pertenece y al servicio que desee que lo atienda.

Además, los servicios que se le prestan y que se le prestarán serán deficientes y malos. Malos, por dos razones. Primero, porque sus administradores tienen la comodidad de organizar y gastar sin preocuparse de dónde vienen los fondos. Los fondos les son provistos tranquilamente. Alguien se ocupa de retenerlos por cuenta de ellos y se los da generosamente. Nadie medirá la eficiencia de los servicios que se prestan. La segunda razón, ligada con la primera, es la falta de competencia. La competencia es el gran regulador que existe en todas las actividades humanas para que aquello que es eficiente y presta un servicio social vaya adelante, y lo que es deficiente quede expulsado del mercado. Acá no hay competencia de ninguna clase, porque el trabajador no tiene otra alternativa que atenderse donde se le indica.

Va a pasar con esto lo que ya pasa con los ferrocarriles, los teléfonos, etcétera, porque la burocracia que manejará el sistema no es mejor que la burocracia estatal. Todas son burocracias y todas son ineficientes por estas razones: porque no está presente el interés de los organizadores y los administradores en prestar un servicio y, sobre todo, porque no corren el riesgo implícito en cualquier prestación privada de servicios.

Reiteramos lo que ya manifestamos en oportunidad de considerarse el otro proyecto. El Estado debe atender la salud pública. De acuerdo. El Estado debe cubrir a un cierto número de personas —el menor posible—, que realmente no tengan recursos propios para atender su salud. Esto en función de un principio de solidaridad tantas veces expresado, según el cual es función del Estado atender a esta capa de carenciados. El resto de la salud pública debe ser responsabilidad de entidades privadas o en-

tidades intermedias. Aquí aparecen las obras sociales, las mutuales, los sindicatos. Si los sindicatos quieren organizar obras sociales o mutuales y están en condiciones de hacerlo libremente, en franca competencia con prestadores privados y entre ellos mismos, no sólo no hay nada malo en eso sino que lo aplaudimos; pero que trabajen libremente, que busquen sus fondos, que hagan funcionar la solidaridad tantas veces pregonada y que compitan. Merced a la competencia surgirán obras sociales buenas y obras sociales malas. Las malas se tendrán que disolver y las buenas seguirán adelante, y el que se beneficiará con esta competencia es el trabajador, que es a quien deberíamos estar defendiendo mediante estas leyes.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Misiones.

**Sr. Dalmau.** — Señor presidente: es doloroso para un peronista —que formó parte de aquellos que en una época fueron los únicos privilegiados en el país— llegar a un debate de la naturaleza del presente, donde toda la *mise en scène* pretende hacer aparecer a nuestro bloque en una actitud de oposición a una justa reivindicación de los trabajadores. Sin duda, el manejo de la información a nosotros nos resulta siempre bastante difícil. Nos gustaría mucho en la discusión diaria, y callejera con los amigos, demostrar que tenemos razón. Pero el mundo sigue dando vueltas, las hojas de los almanques caen y el tiempo seguramente nos dará esa razón. Yo apuesto a ese tiempo y no a la incredulidad del momento presente.

Me sumo también a la oposición manifestada por mis compañeros de bloque. Creo que me encuentro entre las personas que actúan más emotivamente.

Realmente, pienso en el anuncio que hizo el señor diputado Manzano y que alcanzo a leer en la primera página del diario, y no entiendo la actitud del señor presidente de la Nación, que ha acusado a la CGT de antiobrera y reaccionaria. El señor presidente tiene en su gabinete un ministro que proviene de las filas de la CGT. ¿Será también antiobrero y reaccionario? Si ese ministro es un par de quienes son reaccionarios y antiobreros, sin duda mañana no podrá estar en el gabinete.

Esas son las grandes dudas que el país tiene en este momento. Esas dudas provocan miedos. Los maestros nunca pudimos tener sindicatos fuertes. Ahora que los estábamos teniendo, nos hemos dividido. Tengo más de 20 años de dirigente gremial en la Unión de Docentes Provinciales de Misiones. Siempre hemos envidiado

a los sindicatos mejor organizados y más fuertes, que tenían obras sociales que, aunque estaban intervenidas, servían al trabajador y funcionaban correctamente. Queremos llegar alguna vez a contar con ese tipo de organización.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, don Roberto Pascual Silva.

**Sr. Dalmau.** — Ahora estamos considerando este proyecto y los miedos se agrandan. El señor diputado Manzano hablaba del PAN, que representa una estructura tremenda. Basta ir al cine para encontrar una gran propaganda sobre el PAN, como si quien pudiese pagar una entrada de cine, que hoy no es barata, necesitara de esa ayuda.

En cambio, quien requiere el PAN recibe una caja que no contiene más de 15 australes de mercadería. ¿Cuánto le cuesta al país dicha caja? Este es un debate y un análisis que debemos hacer. Dada la superestructura que tiene el PAN, cada caja le cuesta mucho al país. Sin embargo, lo que se recibe es muy poco.

Algo de eso ocurrirá cuando los trabajadores no tengan la posibilidad de manejar sus obras sociales, pues perderán en las votaciones por 7 a 3 ó 6 a 4, esto último si el representante de los jubilados los apoya. Entonces, me da mucho miedo el futuro de los trabajadores y de las obras sociales, porque este proyecto a simple vista es autoritario. No permite que los afiliados decidan y participen. También presenta visos vinculados con lo confiscatorio y lo discriminatorio. Impone condiciones a los que son dueños y aportan.

Me pregunto si no están abdicando quienes conducen los gremios fuertes, porque 3 a 7 no es una ecuación favorable, sino negativa. También existe una abdicación porque los únicos que efectúan los pagos son los trabajadores, y los dineros se pueden esfumar si no son manejados por los aportantes. Pueden derivarse hacia otro lado. Así ocurrió con los fondos de las cajas de jubilaciones, que no se recuperaron nunca. Quizás los dineros que ahora manejará la ANSSAL tampoco se puedan recuperar. Como decía el señor diputado Digón, sin duda será un ente burocrático de tamaño e intrincada conformación que va a hacer muy difícil que esos fondos se manejen bien. Además, sin pecar de pesimistas, creo que podemos tener miedo, o por lo menos dudas de que las multinacionales puedan llegar a beneficiarse con esos fondos integrados con el sudor de los trabajadores.

Es muy difícil hacerse interpretar cuando uno viene a este recinto a fijar su posición en

este debate, particularmente desde un peronismo nuevo —no en su concepción filosófica y doctrinaria sino en su metodología—; pero como decía al comienzo, yo juego al tiempo, porque indudablemente esto se va a aprobar, porque está pactado. Seguramente vamos a perder en la votación, como perderán por tres a siete los trabajadores cuando tengan que resolver qué hacer con los fondos de las obras sociales. Nosotros perderemos en razón de una ecuación diferente, pero perderemos. De cualquier manera, como peronista quiero seguir enmarcado dentro de las verdades de nuestra doctrina, y sobre todo de aquella que sostiene que el capital debe estar al servicio de la economía, y ésta al servicio del pueblo. Sin embargo, ahora más que nunca el pueblo está al servicio de la economía, y ésta al servicio del capital, y en ese panorama se va a incluir ahora a las obras sociales.

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor ministro de Salud y Acción Social.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Señor presidente, señores diputados: como en la sesión anterior, mi presencia en este recinto obedece al propósito de que el Poder Ejecutivo, autor de este proyecto de ley que tiene en consideración la Honorable Cámara, tenga una presencia viva no sólo para afirmar los conceptos, los fundamentos y la filosofía que lo aunan, sino también para responder cualquier otra inquietud que pudiese surgir.

Aun cuando voy a ser totalmente económico en el tiempo que tome de los señores diputados, quisiera decir cómo hemos llegado a este proyecto de ley, para que mi voz y mis palabras, que no tienen ni más ni menos validez que la de los señores diputados por el derecho que me corresponde de emitirlos, no dejen pasar por alto afirmaciones, cifras y conceptos que están absolutamente desvinculados de la realidad y la verdad.

Este proyecto de ley de obras sociales no nace de un arreglo sino de una madurada concertación, discutida por meses —tal como lo expresé en la sesión anterior—, que vincula dos proyectos originados en ámbitos diferentes, pero que tenían y tienen fundamentos filofóficos, políticos y sociales comunes. Me refiero al que el Poder Ejecutivo nacional remitió en su momento a esta Honorable Cámara, denominado del Seguro Nacional de Salud, y al que la Confederación General del Trabajo tenía elaborado, que se llama de obras sociales.

Como ambos apuntaban al mismo objetivo, en la reunión del gobierno con la CGT, oficialmente realizada, se elaboró un acta cuya lec-

tura me permití solicitar en la reunión anterior, lo que prueba fehacientemente que con plena libertad, absoluta madurez y total convencimiento del beneficio colectivo a que se tendía, el gobierno y la CGT llegaron a la concertación cediendo en algunos aspectos no ineludiblemente necesarios. Esto tiene un sentido elevado que a mi juicio debió haber sido considerado por esta Cámara como un motivo de orgullo, porque parte precisamente del reconocimiento de una actitud del pueblo argentino en su clase trabajadora organizada que por autogestión —entiéndase bien el término— de sus propios dirigentes y de sus propios afiliados dio nacimiento a las obras sociales. Ellas constituyen una realidad positiva y altamente evolucionada como para demostrar a propios y extraños la madurez que tiene nuestro pueblo. Por supuesto que las obras sociales no son patrimonio exclusivo de un determinado sector, aunque a cada instante se haga gala de esta pertenencia; ellas son de los trabajadores argentinos, quienes les dieron origen por intermedio de sus primitivas secretarías de Acción Social.

El gobierno nacional, anteriormente con otro proyecto, y actualmente con el que estamos discutiendo, buscó la institucionalización definitiva y la instrumentación legal de todo este aparato que se sustenta por medio de los propios sindicatos y de una innumerable cantidad de leyes especiales —las tengo anotadas— que crean institutos donde las prestaciones médicas fundamentales se practican desde hace tiempo. Doce de ellos son de administración mixta, como el caso de ISSARA, ISSPIC, la obra social de los bancarios, OSPLAD, etcétera. Además están las estatales puras y las puramente sindicales, que en su conjunto incluyen a 22 millones de personas que reciben la correspondiente prestación médica. Este es el tema que estamos tratando, referido al Seguro Nacional de Salud y a las obras sociales.

Quien habla formó parte, con orgullo, de este cuerpo y hoy concurre alborozado a este recinto —como lo hice en la reunión anterior— por el hecho de poder exhibir un acta que firman la CGT, en representación de todos los trabajadores organizados del país, y el gobierno nacional al que pertenezco. Se trata de un hecho absolutamente inédito.

En el acta de referencia se expresa una solidaridad al Poder Ejecutivo para que sean remitidos ambos proyectos —el vinculado con el Seguro Nacional de Salud y el referido a las obras sociales— para su sanción definitiva. Este es el triunfo de una de las aspiraciones larga-

mente acariciadas por muchos hombres de la política argentina.

Hoy me remontaba en mi pensamiento incluso a Juan B. Justo —gloria de la estirpe política—, quien en 1904 creaba la cooperativa El Hogar Obrero con un grupo de hombres que habían fundado el Partido Socialista. Recordaba también a Crisólogo Larralde, quien en 1957 —siendo presidente del comité nacional de la Unión Cívica Radical— impulsaba el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que fue en definitiva la única sanción importante de la Convención Constituyente de Santa Fe, cuyos informantes fueron nada menos que Alfredo Palacios y Carlos Becerra. El artículo 14 bis nos obliga a que busquemos que los trabajadores argentinos cuenten con un régimen para crear el seguro social en la Argentina.

El proyecto de ley en consideración constituye la coronación de todas estas aspiraciones de los beneficiarios —los afiliados a los sindicatos argentinos y sus familiares— y de muchos gobiernos que en el campo de las obras sociales dieron origen a los institutos a que hice referencia.

Cuando pensamos en la salud para todos, principio que agita como *slogan* la Organización Mundial de la Salud —a la que estamos adscriptos— y que cada día utiliza como síntesis para definir el beneficio para toda su población, nos encontramos con que ocho millones de argentinos no gozan de la atención de las obras sociales, que a pesar de lo que se ha manifestado han rendido y rinden beneficios notables para sus afiliados, más allá de las dificultades económicas y financieras del país.

Cabe señalar que un millón y medio de trabajadores autónomos —más sus familiares— aportan a su régimen de seguridad social, sin obra social alguna. Ellos y el resto de los trabajadores sin esa cobertura que no pueden llegar a suscribir los costosos regímenes médicos prepagos, son los que aquí se han calificado de carenciados o indigentes. A ellos el Estado tiene la obligación de brindar atención no sólo en lo que se refiere a los grandes problemas sanitarios sino también en lo que concierne a las enfermedades.

Entonces, hemos concebido la idea de una síntesis que tiende a utilizar toda la infraestructura existente en el país para la atención de la salud no sólo de quienes poseen un régimen jurídico preexistente y organizado. A partir de ahora todos podrán gozar de esa atención porque estos dos proyectos de ley que se hallan absolutamente relacionados y unidos —el del Seguro Nacional de Salud y el de obras socia-

les— permitirán la implementación de un sistema de salud en la Argentina.

En las exposiciones efectuadas por señores diputados de distintas corrientes se han glosado posiciones políticas y económicas de diversos regímenes. El sistema que proponemos consiste en una prestación médica indirecta. Las obras sociales en la Argentina —salvo el caso de unos pocos institutos que cuentan con instalaciones propias— prestan el servicio en forma indirecta, es decir, mediante contrataciones con los prestadores de los servicios de salud, es decir, los profesionales de la medicina y aquellas entidades privadas que además de contar con aparatología médica poseen alrededor de 50 mil de las 150 mil camas de que dispone el país.

Si tenemos en cuenta la legislación comparada observaremos que países con manifiesta política económica conservadora y liberal, como Inglaterra, exhiben un sistema social de este tipo, comparable a los de España, Suecia y Alemania Federal y, en América, a los de Venezuela, México y Canadá. Existe otro régimen liberal total en virtud del cual el Estado no efectúa ningún tipo de aportes, salvo en contadas circunstancias, y donde el enfermo, por la libre contratación individual, con un seguro y mediante una prima, recibe un tratamiento médico. A él suscriben países de poderío económico total, entre ellos nada menos que Estados Unidos de América. Por otro lado, está el régimen centralizador, planificador total, como es el de los países del sistema comunista, donde el Estado presta los servicios y todos los efectores y prestadores son empleados y servidores del Estado.

Son tres los regímenes y nosotros pertenecemos a éste que podríamos llamar indirecto. Entonces, cuando estatuímos que el régimen del Seguro Nacional de Salud tiene en las obras sociales sus agentes naturales, estamos institucionalizando una estructura preexistente, madura, válida y de gran fuerza. No es cierto que los trabajadores argentinos sean despojados o expropiados de sus obras sociales.

Lo que pasa es que terminamos de ordenarlas de común acuerdo con los representantes de los trabajadores. Las obras sociales de las empresas del Estado, del Estado, de las empresas públicas, de la administración central, son obras sociales del derecho público, mientras que las obras sociales sindicales, que hasta ahora no estaban nítidamente separadas en materia jurídica del sindicato, al que están unidas en forma indisoluble como lo voy a demostrar luego, pasan a estar organizadas según lo estatuye el inciso 2) del artículo 33 del Código Civil ar-

gentino, en su último párrafo, cuando se refiere a entidades jurídicas de derecho privado.

Entonces, por esta organización los trabajadores encuentran en su obra social el cauce definitivo para ordenar el sistema correctamente. En el pasado en la Argentina ha habido cambios; no podemos exhibir una continuidad jurídica intangible de la Constitución y hemos tenido diversas alternativas —muchas de ellas desgraciadas— en cuanto al manejo de los fondos de las obras sociales. Algunas fueron vaciadas en los períodos de facto, con gobiernos militares que no rindieron cuenta alguna.

Desde la creación de las obras sociales hasta el presente la experiencia argentina demuestra que quienes crearon estas obras sociales en el campo sindical son sus dueños filosófica, espiritual y sentimentalmente. Nadie discutió eso; el gobierno aceptó este concepto básico, que es caro a los trabajadores. Pero ordena el régimen de conducción de las obras sociales.

No es cierto que estas obras sindicales vayan a ceder su conducción a entidades extrañas. El proyecto de ley en consideración establece que mientras el primer año se invierte en la ordenación del régimen para la normalización definitiva, el delegado interventor es propuesto por la organización sindical correspondiente y luego él tiene que elaborar el proyecto de estatuto que eleva a la Dirección Nacional de Obras Sociales, creación nueva de esta ley en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, precisamente en la Secretaría de Coordinación de Salud y Acción Social.

Esta Dirección Nacional de Obras Sociales naturalmente es el organismo de contralor, pero no solamente para ser el cancerbero exclusivo de los balances y memorias que tienen que ser elevados para ser revisados y considerados, sino también para recibir la propuesta del programa de atención de la salud que todos los años deberán elevar las obras sociales, porque para eso han sido creadas.

Naturalmente, el organismo denominado Dirección Nacional de Obras Sociales custodia el funcionamiento de la obra social y puede aplicar como sanción, en primer lugar, el apercibimiento, en segundo término, la multa, y en tercer orden puede solicitar al Poder Ejecutivo su intervención cuando graves irregularidades demuestren la necesidad de hacerlo, tal como lo establece el proyecto. En el primer caso la sanción no es recurrible; en los otros dos, sí: lo puede hacer la propia obra social inmediatamente ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo o ante la

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, a su opción. Las instancias respectivas están abiertas para el reclamo correspondiente. Toda la arquitectura jurídica está garantizada para poder corregir los excesos en que pudiese incurrir un organismo del Estado de contralor indispensable o necesario.

Además se establece con claridad cómo son los aportes. Los trabajadores siguen aportando el 3 por ciento y los empleadores el 6 por ciento. No entraré en la discusión de que este último aporte pueda ser desnaturalizado por el empleador, ya que esto también puede ser corregido por la ley y su reglamentación. Lo concreto es que los empleadores deberán efectuar su aporte en el sistema de solidaridad de las prestaciones de salud.

Se establece que el 80 por ciento, como mínimo, tiene que ser invertido en las prestaciones de salud para garantizar el objetivo fundamental de estas normas, que es precisamente llegar a la conducción definitiva de un sistema de salud ecuánime, equitativo, participativo, pluralista y, desde luego, solidario.

Las obras sociales, además, vinculan el sistema con las provincias. Por primera vez establecemos la federalización del sistema, pero no —como se dijo en algún momento en este recinto— desconociendo la situación de las obras sociales, sino que los institutos provinciales prestadores de salud adherirán al sistema naturalmente; no se trata de algo coercitivo. El federalismo hace que las provincias tengan que dictar leyes por las cuales manifiesten su adhesión a la legislación nacional. Ya veremos, con el tiempo, cómo instrumentar mejor el manejo de los fondos por parte de los gobiernos provinciales que se harán cargo de la administración del seguro de salud vinculado con las obras sociales.

Entonces, llegamos a la conclusión de que en el caso de las obras sociales sindicales el control de la conducción está asegurado por los propios beneficiarios. En varias oportunidades he oído decir que esto no es así; sin embargo se ha establecido que en los propios estatutos se fijará la forma en que deberán elegirse los integrantes de las conducciones, con lo cual es fácilmente colegible que esos conductores, nacidos de la entraña misma de los beneficiarios —es decir, los afiliados al sindicato y de cuyo padrón surge el elegido—, serán los primeros en controlar el manejo de sus fondos, cómo se invierten y cómo se cumple con la ley.

Sr. Cardozo. — ¿Me permite una interrupción, señor ministro, con autorización de la Presidencia?

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — No tengo inconveniente, señor diputado.

**Sr. Presidente (Silva).** — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Cardozo.** — Más que de una interrupción, se trata de una pregunta al señor ministro.

En su ausencia, se han vertido opiniones que posiblemente reflejen cuál es la política que en materia de salud se piensa seguir.

El diputado Stolkiner, integrante de la banca de la Unión Cívica Radical, señaló que los aportes finalmente no eran tales y se transformarían en una tasa retributiva, porque el destino final era el Sistema Nacional de Seguro de Salud; esto sería simplemente un paso intermedio.

Mi pregunta al señor ministro apunta a conocer si esa es la política en la que encuadra su accionar la cartera a su cargo, porque de ser así habría una absoluta contradicción con lo que acaba de decir.

**Sr. Presidente (Silva).** — Continúa en el uso de la palabra el señor ministro de Salud y Acción Social.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — En ningún momento he dicho que el concepto que el señor diputado acaba de señalar sea válido.

Trataré de explicar la forma en que se distribuyen los aportes.

Como el señor diputado sabrá, el agente de retención de los aportes es el empleador o la entidad correspondiente, que dentro de los 15 días de devengado el salario debe depositar el 90 por ciento de las contribuciones y aportes a la orden de la obra social correspondiente. La ley prevé sanciones para quienes incurrieren en violación de la norma.

El 10 por ciento restante deberá destinarse directamente a la administración del Seguro Nacional de Salud.

Ahora bien, de ese 90 por ciento que la obra social recauda, puede disponer hasta el 8 por ciento para atender sus gastos de administración, en tanto que el 80 por ciento del total percibido debe ser invertido en prestaciones de salud. El resto se destina a otros beneficios sociales que reciben directamente los afiliados o familiares, tales como los vinculados con turismo, recreación, deportes y cultura entre otros.

Por otra parte, hay otros aportes especiales previstos en algunos convenios colectivos de trabajo y que se distribuirán en un 50 por ciento para las obras sociales y otro 50 por ciento para la ANSSAL.

Este tema de los porcentajes fue largamente discutido y finalmente se establecieron los que acabo de señalar.

Con esta respuesta espero haber satisfecho la inquietud del señor diputado.

**Sr. Cardozo.** — No, señor ministro; mi pregunta no fue respondida. En realidad...

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Disculpeme, señor diputado, pero usted solicitó autorización para una interrupción y terminó formulando una pregunta, con lo cual se rompe la unidad de mi discurso.

Señor presidente, ruego que las preguntas sean formuladas al final de mi exposición y con mucho gusto las voy a responder.

**Sr. Presidente (Silva).** — La Presidencia advierte al señor diputado Cardozo que el señor ministro no admite interrupciones.

**Sr. Cardozo.** — Lo que sucede es que mi pregunta...

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Si no está satisfecho, señor diputado, al finalizar mi alocución volveré a dialogar con usted.

**Sr. Cardozo.** — De acuerdo.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Señor presidente: decía que habíamos logrado alcanzar la concreción de una larga aspiración programática de la mayoría del pueblo argentino.

Acepto, desde luego, la existencia de otras posturas, porque los médicos hemos vivido en los últimos cuarenta años una política de salud que ha tenido épocas brillantes y períodos muy oscuros.

Como decía el señor diputado Manzano, el tema principal en esta materia es el de la inversión, que en el pasado ha sido objetable, ya que no se orientó hacia el sector público, sino hacia otro lado, porque la conducción económica estaba en otra cosa. Entonces, la inversión en este ámbito se redujo a la mínima expresión.

Aprovecho la circunstancia para responder a una afirmación que se ha vertido en este recinto, pues es mi intención que no quede consignada en el Diario de Sesiones como verdadera. El presupuesto del sector que represento creció en 1987 un 9,4 por ciento con relación a 1986. La cifra total asciende a 763 millones de australes, de los cuales el Instituto Nacional de Obras Sociales —esta es una cifra que no se ha mencionado en este recinto— recibe 318 millones. Este es el aporte que hace el Estado al sistema solidario que se estuvo caratulando aquí como expropiatorio. Aquí se puede advertir la presencia del Estado en las obras sociales, y es insuficiente.

El déficit de las obras sociales durante 1986 ha sido enorme. Viene de arrastre, lo recibimos en 1983 de las intervenciones, que debieron continuar. Y en este aspecto voy a responder a otra

cuestión. Mientras elaborábamos un proyecto de ley totalizador, que diera respuesta filosófica definitiva a la programática y problemática de la salud en la Argentina —proyecto que fue enviado al Parlamento y que las comisiones pertinentes de esta Honorable Cámara no consideraron—, debimos naturalmente prolongar el estado en que se hallaban las obras sociales, tal como las recibimos el 10 de diciembre de 1983, es decir, intervenidas, y ello esperando la sanción de esa normativa.

Es que aquí está la respuesta, en las leyes. Si lo que hemos hecho en 1987 entre el gobierno y la CGT lo hubiéramos realizado en 1984, cuando se originó el proyecto, o en 1985, cuando fue enviado a las comisiones de esta Honorable Cámara, no estaríamos discutiendo aquí el tema de las intervenciones, ni que somos una dictadura, terminología que rechazo categóricamente. (*Aplausos.*)

Nosotros hemos luchado contra la dictadura junto al pueblo. Entonces, por el solo hecho de estar presente en este recinto no puedo aceptar —no es mi intención polemizar y con el debido respeto que me merecen los señores diputados por su investidura— que se reitere lo que se dijo la semana pasada, cuando se arguyeron otros argumentos que pudieron haber aparecido como instrumentos políticos para invalidar este proyecto de ley. La semana pasada —en la que no se habían dado algunas circunstancias que sí se advierten hoy— se dijo que este proyecto era una expropiación, que pertenecía al régimen de la dictadura, que estábamos totalmente asimilados a ella, que no podía haber diálogo entre carcelero y preso.

No puedo soslayar el discurso del miembro informante del sector de la oposición. No puedo dejar que queden sin respuesta semejantes palabras que ahora también se han reproducido. La búsqueda de la salud para todos implica que nosotros nos encontramos en estos momentos haciendo denodados esfuerzos para cumplir con ese objetivo. Hay que manejar bien las cifras. Debe saberse además que existen los remedios constitucionales. Cuando se quiera podemos debatir el presupuesto de salud u otras implicancias ajenas a este proyecto de ley, al que se ha querido soslayar por caminos diversos: por ejemplo, en dos oportunidades escuché afirmaciones falsas sobre el Fondo de Asistencia en Medicamentos.

Tengo sobre este escritorio la síntesis de la ejecución de la ley 23.102, cuya inserción voy a pedir en el Diario de Sesiones. Dicha síntesis establece que desde 1985 hasta 1987 —durante

el plazo de vigencia de la ley— se recaudaron 78 millones de australes, y se han hecho seis licitaciones y adjudicaciones y tres contrataciones directas, lo que implica hasta la fecha una inversión por un total de 65 millones de australes. Los 13 millones restantes constituyen la garantía de ejecución de la última licitación, que todavía está en trámite administrativo, por 34 millones de australes. La garantía es necesaria por los mayores costos posibles. El otro día tuve que leer con dolor que un importante matutino de nuestro país hacía afirmaciones falsas y antojadizas, con una desaprensión realmente lamentable. Decía este matutino que en vez de utilizar los fondos de la ley 23.102 para medicamentos el gobierno los había colocado a plazo fijo. Esto manifiesta una mala intención insoslayable. El que lea la ley —se supone que los señores diputados la conocen porque la votaron y han tenido la obligación de leerla— sabrá que los fondos son depositados en bancos oficiales, como el Banco Hipotecario Nacional.

—Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Mientras los fondos están depositados devengan intereses, de acuerdo con lo que dispone la propia ley. Entonces es falsa la afirmación de ese matutino de que estos fondos no van a utilizarse para comprar medicamentos sino para devengar intereses en colocaciones a plazo fijo. Desafío a los ministros de Salud y a los gobernadores de las provincias argentinas, desde luego a los de todas las provincias argentinas, a que digan que no han recibido medicamentos. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ha informado públicamente —puedo afirmarlo— que en los hospitales sobran medicamentos, y no son pocos los hospitales de esta populosa metrópoli. Los desafío a comprobarlo. Los medicamentos están a disposición de los pacientes. Es una información dada hace pocos días y no desmentida por nadie. Y en todas las provincias del país el FAM ha operado durante 1986 y 1987 —empezó a operar con siete meses de retardo, es cierto— remitiendo los medicamentos correspondientes a los diferentes ministerios y secretarías de Salud. No tenemos una sola caja de medicamentos retenida.

Señor presidente: hay que ser veraz.

**Sr. Cardozo.** — Eso.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — ¿El señor diputado me concedería la gracia de respetarme? Yo lo he respetado a usted. (*Aplausos.*)

—Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Presidente (Silva).** — Señores diputados: les ruego no dialogar. Al señor ministro le recuerdo que debe dirigirse a la Presidencia.

Continúa en el uso de la palabra el señor ministro.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Entonces, pediré a la Presidencia que me haga respetar por los señores diputados.

**Sr. Presidente (Silva).** — La Presidencia ha tratado de hacerlo, señor ministro.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Tengo el mismo derecho que los señores diputados a ser escuchado en silencio y sin interrupciones, tal como lo hice con ellos.

El tema podía ser ordenado y debe serlo, porque estamos en deuda con el país con respecto a la instrumentación legal del sistema de las obras sociales, que forman parte de las prestadoras médicas en la Argentina. Estos dos proyectos, que están totalmente vinculados e indisolublemente unidos —para que funcionen correctamente deben tener vigencia las dos iniciativas con sus reglamentaciones respectivas—, irán mejorando su accionar y los corregiremos —como ya dije el otro día— con las modificaciones legales que sean necesarias. En este sentido, el Congreso intervendrá para que se perfeccione el sistema.

Quiero señalar que la coyuntura histórica que le toca vivir a nuestra generación en esta materia es realmente de mucha importancia. Los pueblos del mundo están soportando circunstancias desfavorables en materia de salud, alimentación, trabajo y vivienda. Hace muy poco tiempo asistí al congreso de la Organización Mundial de la Salud, que se realizó en Ginebra. Allí expuse la posición argentina. Tenemos la convicción de que estamos en el buen camino. Por lo tanto, utilizando bien los recursos que nuestro país invierte en salud, lograremos los beneficios que anhelamos.

Debo corregir una cifra que se ha mencionado seguramente con motivo de un error involuntario. El año pasado la mortalidad infantil no fue del 25 por ciento, sino del 25 por mil. El señor diputado que aludió a este porcentaje es un ilustre legislador de esta Cámara, por lo que estoy seguro de que se trata de un error involuntario.

Las zonas más castigadas por la mortalidad infantil eran las del Noroeste y Nordeste argentino, donde las cifras alcanzaban al 100 por mil, proporción que ha disminuido notablemente en surar hoy en día este tema, resulta muy atrevidos estos últimos años. Si bien es difícil de men-

da la afirmación de que el Programa Alimentario Nacional no ha operado ningún resultado sobre el aspecto nutricional de la Argentina.

Cada caja del PAN contiene 15 kilogramos de alimentos balanceados, que están constituidos por leche en polvo, carne enlatada, arroz, harina, aceite, azúcar. Es decir que posee todo lo que es posible incluir en una caja que debe transportarse a distintos lugares del país, los que muchas veces presentan dificultades porque se hallan en la montaña o en medio de la nieve. Se trata de proteínas, grasas e hidratos de carbono que son necesarios para quienes no tienen lo suficiente. Así reciben esta ayuda solidaria de la Nación. Naturalmente, es un programa alimentario completado y complementado por los comedores escolares, que nuestro ministerio maneja mediante la Secretaría de Promoción Social, y las provincias por medio de sus ministerios. Al respecto quisiera citar algunas cifras. Existen 850 mil niños que comen durante todo el año en los comedores escolares de la provincia de Buenos Aires, asistidos por el programa de la provincia, con ayuda financiera de la Nación; 250 mil niños comen los 365 días del año por el Paicor en Córdoba en las escuelas, además de recibir guardapolvos, zapatos y útiles escolares, y en todas las provincias los programas de comedores escolares son coordinados por la Secretaría de Promoción Social.

Es cierto que la Argentina exhibe aún zonas donde falta agua potable, y que como nadie lo ignora los fenómenos climáticos y las catástrofes que hemos sufrido han producido la migración de miles y miles de personas, lo que ha aumentado todavía más el hacinamiento en las periferias de las grandes ciudades, constituyendo la lamentable realidad de las villas de emergencia, en las que estamos actuando. Pero el plan Proagua, que se glosó recién como inútil, ha resuelto en poco tiempo el problema del agua potable de más de un millón de personas. Además, en este sector estamos haciendo un importantísimo aporte, del que yo me sentía bastante satisfecho, aunque ahora me he quedado perplejo, porque pareciera que no hubiéramos hecho nada. Pero también está la labor de Obras Sanitarias de la Nación y de las obras sanitarias provinciales, que son las encargadas de efectuar la provisión de agua potable.

Este gobierno ha obtenido un crédito de 300 millones de dólares —pongan atención en la cifra los señores diputados— para infraestructura destinada a la provisión de agua potable, cloacas, tratamiento de excretas, redes eléctricas de interconexiones y defensas de inundaciones

para los municipios de diversas provincias. Al respecto ya se está operando y se están realizando obras fundamentales. Se trata de 300 millones de dólares otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo para llevar a cabo estas obras esenciales, por supuesto, en primer lugar las de agua potable.

Lo que ocurre es que recibimos una Argentina paralizada, atrasada y vaciada. Luego de tres años y medio venimos a proponer a vuestra honorabilidad estos dos proyectos de ley que son realmente la consagración de una esperanza, y la crítica más despiadada que hemos escuchado es la de compararnos con la dictadura militar. Yo no deseo salir del marco de la ley, pero no puedo dejar sin contestar este tipo de afirmaciones, porque pueden aparecer como válidas; son absolutamente equivocadas, para no calificarlas de otra manera.

Este proyecto de ley tiene un profundo sentido social de unidad nacional y está avalado por la firma de los hombres de la CGT y de este gobierno. Es decir que cabe suponer que la inmensa mayoría del pueblo argentino vería con felicidad la sanción de esta norma, pudiendo incorporar de esta manera los fondos de que el Estado dispone en el programa de salud.

Entre las nuevas realidades argentinas debemos destacar la que conforman once hospitales para las provincias. En este gobierno de la democracia no se discrimina por partido político para construir hospitales... (*Aplausos.*) Las provincias beneficiadas en primer lugar —ya se van a efectuar las licitaciones— son: Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fe, Salta, Tucumán, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Córdoba, que tiene prevista la construcción de un hospital pediátrico para más adelante. Esto significa que en la planificación de la construcción de hospitales se ha actuado con total honradez.

Es mentira que el hospital público no vaya a contribuir al sistema. En 36 meses van a estar funcionando los primeros hospitales, contribuyendo al sistema, para poder albergar a nuestros trabajadores en igualdad de condiciones con el resto del pueblo argentino, contratando con las obras sociales como efectores y prestadores de los servicios.

Estamos revolucionando el sistema. El hospital no es más para los menesterosos, los pobres o los desvalidos de la Argentina. Se trata de un principio de justicia social que no tiene dueño porque viene de lo más profundo de la historia. A mí me duele mucho que estos proyectos hayan sido calificados como lo fueron. Además

me veo en la obligación de decir que las cifras que se dieron no son correctas.

Ya me he referido a la participación del sector salud en el presupuesto. Se habló del PAMI, que tiene una erogación de 1.300 millones de australes, de los cuales el Tesoro nacional aporta 650. Entonces, ¿qué se quiere decir cuando se manifiesta que el Estado no aporta? Todos saben perfectamente que el sistema de seguridad y previsión en la Argentina está en quiebra. Nosotros no hemos sacado dinero al sistema de previsión; fueron otros quienes lo hicieron en el pasado. Sin embargo, en este caso no me interesa expurgar la historia.

Nosotros tratamos de reordenar el sistema de seguridad social. La caja de autónomos es deficitaria; todos saben que recauda 300 millones de australes y hay que hacer frente a una erogación de 1.200 millones. El problema de los trabajadores autónomos lo debemos arreglar entre todos para que también ellos cuenten con su obra social; para ello tenemos que crear una estructura que nos permita concretar la recaudación. Se ha preguntado cómo hacen los trabajadores autónomos para fijar sus aportes. Esto es absurdo porque dichos trabajadores tienen actividades de distinta naturaleza: los hay independientes, cuentapropistas, etcétera.

Los autónomos se podrán incorporar al sistema que se instrumente en virtud de la sanción de estos proyectos. El Estado, juntamente con las provincias, va a aportar el 50 por ciento que corresponde en materia de salud para los indigentes. Es decir que aquí se trata de una respuesta concreta que el Estado debe dar —y la da— con respecto al rol que desempeñará; esto no lo hace para ser estatizante sino para constituirse en regulador y armonizador necesario, ineludible e inevitable de este sistema, aunque lo haga con las obras sociales que los trabajadores van a conducir y manejar. Los trabajadores dieron muestra *ipso facto* de su reconocimiento y beneplácito por participar en la conducción de sus obras sociales. Los afiliados van a elegir sus autoridades y controlaremos mediante la sindicatura cómo se manejan los fondos.

La experiencia demuestra que todo esto es necesario realizarlo porque se debe rendir cuentas a la sociedad de qué hacemos con esta masa de dinero, que es grande. Tenemos el caso de los países desarrollados que yo he mencionado, y con estos dos proyectos hemos constituido un sistema que es mejor que el de los países mencionados porque existe la libertad de elección del prestador por parte del beneficiario. Incluso la sanción de este proyecto de ley que debatimos,

con el Seguro Nacional de Salud, permitirá que de las convenciones que se efectúen entre las obras sociales no sean beneficiados un grupo de privilegiados por el hecho de ser trabajadores mejor remunerados que cuentan con estructuras más fuertes que vienen desde el pasado. Los beneficios serán para todos los trabajadores. Si un determinado equipo es instalado en una obra social no será de exclusiva utilización por parte del sindicato correspondiente; será para todos aquellos que necesiten de él. Para ello habrá un fondo de solidaridad que será equitativo y justo.

Quería agregar esto a las excelentes manifestaciones del señor miembro informante de la comisión —diputado Martínez Márquez—, efectuadas en la reunión anterior. Pero es indispensable tener que decir lo que ya señalara, salvo que quedaran totalmente impunes las afirmaciones anteriores. Me he presentado espontáneamente a esta Cámara porque el Poder Ejecutivo no rehúye la discusión, que debe ser elevada y respetuosa. Puedo probar mis afirmaciones e incluso volveré a este recinto si los señores diputados así lo desean.

En este acto hago llegar a la Secretaría de esta Cámara el extracto de las seis licitaciones y las tres adjudicaciones del Fondo de Asistencia en Medicamentos a fin de que sea insertado en el Diario de Sesiones. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Martínez Márquez.** — Señor presidente: en el momento de elegir las palabras con que iniciaría esta exposición que constituiría el cierre de este debate en general, recordando a Martín Fierro les pedí a los santos del cielo que acudieran a aclarar mi entendimiento.

He escuchado una serie de interesantes discursos —algunos de ellos brillantes— provenientes de la oposición, del justicialismo renovador, pero los santos del cielo no vinieron. Entonces, tuve que acudir a Baudelaire, quien anatematiza el falso pudor de las ramerías que circundan los bulevares de la ribera izquierda del Sena, allende el Louvre, huyendo quizá de sus lupanares de Saint-Germain-des-Prés, y para cubrirse un poco de los fríos invernales de París, de las luces, suben al primer piso en la galería norte y al ver a la Venus de Milo, en vez de asombrarse ante tan inmensa belleza con sus extremidades superiores cercenadas, se ruborizan por verla desnuda.

Esta actitud de la oposición renovadora, enjuiciadora permanente, tiene un solo denominador común: el de ser plañidera; llorando por antiguos antecedentes no hace más que diagnósti-

cos. Pero aquí no hemos venido a hacer diagnósticos porque en materia de seguridad social esos diagnósticos hace tiempo se han hecho. Estamos tratando de encontrar los remedios para solucionar los problemas del área de la salud.

Debemos poner fin a este debate sobre un proyecto de ley que regula el funcionamiento de las obras sociales de nuestro país, cuya historiografía ha sido declamada brillantemente en este recinto, lo que me exime de efectuar acotación alguna sobre el particular. Al comienzo del tratamiento de esta iniciativa destacamos el marco referencial de la seguridad social, ese trípode que constituyen la acción, la asistencia y la previsión sociales. Se trata del marco dentro del cual deben funcionar estas obras sociales.

Ya señalamos que a pesar de que la hermenéutica legislativa nos obligaba a considerar estos dos proyectos de ley por separado, en realidad constituyen una unidad conceptual que hace imposible su tratamiento aislado. En este sentido, tanto el oficialismo como la oposición necesariamente debieron ingresar de manera repetida en el terreno de una u otra cuestión.

Dejamos también sentado en aquella sesión, con una Cámara fatigada y ausente, la fase doctrinaria dentro de la cual la Nación precisa y necesita ver encuadradas a sus obras sociales. Adviértase que digo "sus" obras sociales y no señalo, ex profeso, las obras sociales de los trabajadores.

Pero esto no es agresivo, porque también nos tomamos tiempo en esa fatigosa sesión, aun a riesgo de aburrir a la ya cansada asamblea, para subrayar cuál era la discriminación cuantitativa de todo este mundo de las 354 obras. Y en este aspecto cada uno menciona un número diferente; yo no sé cuántas son pero sí se que orillan entre 300 y 400.

Estadísticamente manifestamos cuál era el universo de las obras sociales, diciendo que deseábamos que llegara a comprender al universo argentino, de modo que no solamente abarcara a los trabajadores.

En nuestro país como en todas las naciones del mundo no sólo debe cubrirse a los trabajadores, porque de lo contrario no servirían las resoluciones 67 y 69 de la OIT, por las cuales se incorpora no solamente al trabajador sino también en primer lugar a su familia, después a los autónomos y finalmente a los desprotegidos e indigentes, eufemismos todos para designar al desgraciado de la nuestra y de todas las sociedades del mundo.

No pienso repetir conceptos vertidos en la sesión anterior y que además se han dicho sobradamente aquí, pero a fuer de ser sincero, co-

mo el señor ministro, yo también concurrí alborozado a esta sesión porque estoy trabajando en este tema desde hace más de 30 años, habiendo tenido el privilegio de crear la primera obra social de los médicos para cubrir a un sector social de autónomos que carecía de esa clase de entidades. En esos tiempos las obras sociales no eran tantas como las actuales y había amplios sectores de la población ansiosos de contar con asistencia médica que, teniendo recursos como para no ir a un hospital público, no les alcanzaban para asistirse privadamente. No obstante ello, voy a decir que tengo autoridad sobre esta cuestión porque es un tema que tiene una dinámica cambiante y está en permanente mutación, por lo que creo que nadie estaría autorizado a hablar acabadamente a este respecto.

En la madrugada del viernes expresé que ésta era una ley de coyuntura, de transición, que procuraba corregir los defectos más visibles del sistema y trataba de ser una herramienta apta para el tránsito de la Argentina de una solidaridad grupal a la Argentina de una solidaridad nacional.

Tengo la certeza de que nada de lo que se vertió en esta Cámara fue dicho deliberadamente con una carga enervante y perversa, sino que más bien fue producto del desconocimiento del contenido, de la intencionalidad o de los alcances que tiene la legislación que estamos considerando, que tuvo origen en un proyecto de ley del Poder Ejecutivo a través de un acto histórico inusual y que quizá no nos haya gustado en algunos aspectos porque ha venido en corsetado, mediante un acuerdo hecho por sectores importantes de la sociedad argentina. Sin embargo, lo aceptamos porque significa un decisivo y progresivo avance en la seguridad social de nuestro país.

Hemos llegado a este fin, donde no todo nos gusta. Por cierto nunca nos va a gustar a todos todo lo que se haga; siempre habrá quienes no estarán conformes.

Por eso, aun en contra de este alborozo con el que yo venía a este recinto, proclive a aceptar todo lo que se dijera, debo necesariamente replicar algunas expresiones que son sincera y verdaderamente inculpables.

Esto es lo más odioso de los debates parlamentarios, pero hay cosas que no pueden dejar de señalarse. Ya algunas las dijimos en la madrugada del viernes.

El señor diputado Alsogaray, que intervino en dos oportunidades, se refirió al liberalismo diciendo que el desiderátum del liberalismo era el individuo. A su vez, hizo una argumentación

imprecisa sobre las características estatizantes que tiene este proyecto según su punto de vista, diciendo que en el sistema estatizante el Estado es el semidiós y que este paquete llegó aquí masificadamente.

¿Qué quiere decir masificadamente? Por el hecho de que estos proyectos vinieron agrupados, ¿quién puede decir que esto venía a tratarse a libro cerrado? ¿Alguien duda de que ya en 1984 había un proyecto originado en el Ministerio de Salud y Acción Social y que en septiembre de 1985 tuvo estado parlamentario otro proyecto, que es el progenitor de estas dos iniciativas que sufrieron modificaciones estructurales y sustanciales? Quizás esas normas no agraden a todos, pero en cierta forma han satisfecho plenamente los intereses globales de la Nación y no los que a algún diputado —como el que habla— le puedan parecer particularmente interesantes.

¿Eso es tratar algo masificadamente? Yo no puedo entenderlo, como tampoco puedo comprender cuando en su referencia al artículo 2º dice que es retórica pura. No le pareció suficiente calificar a dicho artículo, que es absolutamente descriptivo de lo que queremos que sea la salud para este país, y tomó el tema de la igualdad.

El señor diputado olvida que ésta es una ley política, no reglamentarista. No podemos prever en una norma si el doctor Favalaro va a poder atender a todos los afiliados. Sería absurdo pretender que en un proyecto de esta magnitud se determinen pequeñas o minúsculas circunstancias que pueden presentarse. Es lo mismo que si yo, queriendo pergeñar en este proyecto un viejo anhelo de todos los prestadores profesionales del arte de curar en la Argentina, que es la libre elección, pudiera asegurársela a todos los ciudadanos del país. Necesariamente tengo que decir que ello es limitado, porque no puedo garantizar que en todos los rincones de la República una persona tenga dos médicos, ya que para elegir tiene que haber por lo menos dos profesionales.

En mi provincia hay un lugar denominado Aguas Hediondas, en el departamento Río Seco, sobre la costa del río Dulce. Lo conozco personalmente. Más de una vez enseñamos allí a los paisanos cómo se debe votar. Ahora la provincia llega con otra clase de ayuda; por ejemplo, llevando alimento a los niños para que cuando tengan la edad de sus padres nadie tenga que enseñarles cómo votar.

Podría calificar duramente la intervención del señor diputado Alsogaray, cosa que no haré en esta oportunidad, pero pienso que sus manifes-

taciones constituyen una sumatoria de extemporaneidades efectistas que no son analizables racionalmente, por lo cual pasaré a referirme a lo que ha expresado el señor diputado Aramburu, a quien aprecio mucho y quien es un verdadero caballero, si bien discrepo de su posición filosófica.

Las manifestaciones del señor diputado por Buenos Aires, desde mi punto de vista, no tienen el menor sostén. Ha dicho que era indispensable que los proyectos no se trataran separadamente, haciendo de ello una cuestión fundamental, pero no expresó por qué. Sólo manifestó que debían tratarse en conjunto. Ello podría aceptarse desde un punto de vista conceptual. En la reunión anterior expliqué acabadamente por qué debían ser considerados en forma separada. El señor diputado dijo algo que quizás la Cámara no advirtió y que es la piedra filosofal de todo el problema. Nosotros lo expresamos indirectamente al referirnos al famoso asesoramiento del doctor Rafael Bielsa: el poder y la potestad indelegable del Estado en la conducción de la salud.

Ojalá todos los disertantes hubieran escuchado esa frase del diputado Aramburu porque se habrían ahorrado numerosas páginas de nuestro Diario de Sesiones.

El diputado Aramburu también decía que no puede haber política de salud sin política de medicamentos. ¿Quién puede negar tal afirmación? Pero además, ¿quién puede negar que en materia de medicamentos somos un país dependiente y que nuestra industria farmacológica es una de las más importantes del mundo en tecnificación y desarrollo, pero no poseemos el control de las monodrogas?

Cuando discutimos este proyecto y creemos que somos independientes para encarar una política integral en materia de medicamentos y de salud —en realidad son dos cosas iguales—, nos olvidamos de que, por ejemplo, Francia y Estados Unidos se están peleando ya ahora por los *royalties* de una futura vacuna para el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida —SIDA—, con la que la humanidad podrá contar en no menos de 4 ó 5 años.

Esta es la realidad que no podemos soslayar y es por eso que podemos decir que teniendo en cuenta este sistema el señor diputado Aramburu tiene razón: no se puede diagramar una política de salud en forma independiente de una política de medicamentos; sería algo ilusorio, utópico.

Sin embargo, luego dijo que habría que disponer del 1,5 por ciento del producto bruto in-

terno para la atención de los indigentes. No sé si cabe decirlo, pero posiblemente ha querido ser muy generoso.

En este sentido estoy de acuerdo con los empresarios, quienes en las innumerables conversaciones que hemos mantenido —no sólo ahora sino también en 1985—, cuando nos entrevistamos con todos los sectores del quehacer nacional para discutir un proyecto que luego fue desechado, señalaron que no tenían inconvenientes en establecer el 9 por ciento pero tenían dudas acerca de si ese porcentaje era razonable y si iba a alcanzar.

Estoy en condiciones de afirmar que en nuestro país nadie puede decir cuánto es lo que se necesita para costear la salud. Conocer el costo real en materia de salud es una quimera.

Si no se avanza en materia de salud, si no organizamos las obras sociales y no resolvemos problemas globales, si tenemos una población desprotegida cuyo número no conocemos, en tanto hay otra que, a su vez —como dijo el señor diputado Ulloa, por la provincia de Salta—, aporta en 2, 3 y hasta en 4 obras sociales, ¿cómo podemos saber cuál es el costo real en materia de salud? Ni siquiera sabemos cuántos son los aportantes.

¿Con qué computadora de quinta generación podríamos llegar a establecer que la cifra que hace falta es del 1,5 por ciento del producto bruto?

Lo único que podemos decir es lo que se establece en el proyecto: que los Estados provinciales van a concurrir con el 50 por ciento y el Estado nacional con el otro 50 por ciento para cubrir las necesidades de los indigentes y de los desprotegidos. Eso es razonable; lo demás es fruto de una invención.

Por su parte, el señor diputado Clérico, dramatizando, parcializó los alcances de una política en materia de salud.

En este sentido recuerdo algo que me dijera el diputado Furque hace poco y que voy a repetir porque conviene que lo tengamos presente. Se refirió a una expresión de un célebre presidente de la República Española, Manuel Azaña, quien decía que lo grave no es que un legislador no sepa hablar, sino que no sepa de lo que habla.

El señor diputado Clérico emitió una serie de opiniones que yo, que tengo 35 años en el ejercicio de la medicina y he sido un estudioso de esta ciencia, no me animaría a formular, ni siquiera cansado y en una sesión de traspachada.

Además, se asustó por los números que habría que sacar para pedir turno, por las colas

que habría que hacer y por los trámites de inscripción.

Me pregunto si el señor diputado Clérico sabrá de la maravillosa memoria del silicio y que en una infinitésima superficie se puede amalgamar una serie de megabits que conllevan millones de números e informaciones merced a la aplicación de una tecnología de punta.

Por ejemplo, en el CUCAL, apretando un botón de la computadora en cualquier momento, se puede saber quién es el primer candidato a recibir un riñón donado. Y ello porque ha sido estudiado metodológicamente e integrado en este sistema numérico complicado que a veces resulta difícil de entender —la matemática que tanto asusta al señor diputado Clérico— toda la información, por lo que forma parte de este complejo sistema y resulta imposible de eliminar.

En su intervención también se refirió al desequilibrio de los aportes insuficientes de los autónomos con los del sistema nacional de salud. Es decir, trató de evaluar comparativamente una realidad —el sistema de los autónomos— que como sabemos cuenta con 1.100.000 inscriptos y 874.000 jubilados, donde existe un desequilibrio económico como el que señaló muy bien el señor ministro. Pero con el sistema que va a regir, donde se parte de una base, de un universo nacional indiscriminado, indeterminado, la situación será distinta, porque existe la intencionalidad de la cobertura total y no se sabe o no se tienen elementos computables con respecto a los reales ingresos de las obras sociales.

Entonces, ¿por qué este proyecto de ley de obras sociales? Porque en la actualidad éstas se hallan atravesando por una situación de anarquía. El 90 por ciento de ellas —el encargado del área podrá rectificarme— envía tardíamente o nunca la información de su recaudación, número de prestaciones, e incluso la cantidad de afiliados que atiende, de modo tal que permita pergeñar un mecanismo científicista que posibilite determinar el costo del mantenimiento de la salud. Correspondería saber primero quiénes están protegidos y cuáles son los ingresos para calcular ese costo. No voy a continuar contestando a las expresiones vertidas por el señor diputado Clérico, porque no quiero que piense que hago de ello una cuestión personal.

También el señor diputado Bruno ha dicho de las suyas. Afirmó que la salud forma parte del bien común. No sé a qué se refiere cuando dice eso. Sé que la salud es un derecho y como tal el Estado debe garantizarlo, porque ello forma parte de su potestad indelegable.

Sostuvo asimismo que la salud no está garantizada en la República Argentina como para que todos gocen de ella. Aplaudo al señor diputado por esas manifestaciones. Tiene razón; no todo tiene que ser espinas; debe haber alguna rosa. Precisamente, por ese motivo estamos queriendo sancionar este proyecto de ley, porque nadie tiene garantizado en el país un sistema prestacional. Creemos que existe una serie de opciones. Se me dirá que una persona puede optar entre ser atendida por su obra social o acudir al hospital. Pero se equivoca quien sostiene esa tesis. Todos los sistemas sufren carencias. Puede haber alguna obra social —las hay— con muchos recursos, pero la casi totalidad del sistema prestacional argentino, en sus tres subsectores —el privado, el público y el social— tiene limitaciones. Entre los tres, con una integración funcional como la que proponen los dos proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo será posible que los argentinos tengamos realmente opciones, escapando así al planteo de las falsas opciones.

El señor diputado Zaffore considera que este proyecto de ley es estatista. Hay muchos señores diputados que así lo entienden. Pero creo que el señor ministro ha trazado una línea argumental sobre la característica de no estatizante que tiene el proyecto, circunstancia que me eximiría de mayores comentarios si no hubiera agregado el señor diputado que las sindicaturas son excesivas. Creo que el proyecto se ha morigerado suficientemente con relación a las sindicaturas, de modo de no tener un rol subrogante y de no paralizar los procedimientos, cosa que ocurría con proyectos anteriores. Más aún, teniendo en cuenta aquel dicho inglés de que el que recibe los chelines del rey tiene que aplaudir al rey, aquí la obra social no va a pagar los síndicos sino que lo hará la autoridad de aplicación, a fin de que tengan independencia y actúen coherentemente en una función del Estado que es indelegable. Se trata del último resorte que le queda al Estado, no para manejar las obras sociales —como aquí se ha querido tergiversar— sino para efectuar el control de las políticas de salud.

El señor diputado Pellín dijo que el meollo de la política de salud es la integración, y está en lo cierto. Realmente es correcto y plausible lo que ha dicho. También manifestó que los tres subsectores son insuficientes. Es loable que él tenga una concepción integracionista, ya que viene de una provincia con un sistema casi ideal en cuanto a prestaciones médicas y que puede considerarse un ejemplo para la República Argentina. Podría meter la cabeza debajo de la

arena y decir "nosotros no queremos saber nada con el servicio nacional de salud porque tenemos en nuestra provincia un sistema perfecto que cubre todas las necesidades de salud de nuestra población y que incluso maravilla a quienes nos visitan"; pero con altruismo democrático y capacidad parlamentaria el señor diputado Pellín ha adherido al sistema.

Debo decir que estoy realmente alborozado. Me quedo con dos tristezas. En primer lugar, nos olvidamos de nuestra obra social del Congreso, en la que la representación sindical está excluida a diferencia de casi todas las demás obras sociales. Este legislador se compromete —si no hay en el futuro una iniciativa oficial en tal sentido— a propiciar una norma que corrija esta situación deficitaria.

En segundo lugar, me queda la tristeza de no ver la reforma parcial de la ley de obra social del seguro. Un numeroso grupo de auténticos trabajadores del seguro —superan la cifra de 26 mil—, como son los promotores y asesores, aportan el 2 por ciento de sus honorarios calculados sobre la base de las primas cobradas y sin embargo están excluidos de la conducción de esta importante obra social. También comprometo mi actividad personal para que eso se corrija en el futuro.

Señor presidente: Jean Jaurés, un célebre político socialista francés, asesinado vilmente en las calles de París en 1914, continuador de la elocuencia vibrante de Gambetta, tanto por la majestad de su verbo y la contextura de su dialéctica como por los acentos generadores que siempre inflamaron sus palabras, decía en la Cámara de Diputados de Francia en 1909: "Los trabajadores, durante tanto tiempo amenazados de miseria y amenazadores a su vez, abordarán el problema final no sólo con más entusiasmo y confianza, sino con 'mayor cordura' teniendo por anticipado la tranquila certidumbre de un nuevo y más justo orden social". Dichas hace 78 años, estas palabras parecen muy adecuadas para el tiempo que estamos viviendo. Por ello las hemos elegido para terminar nuestra exposición. (*Aplausos.*)

**Sr. Clérici.** — Pido la palabra para una aclaración.

**Sr. Presidente (Silva).** — Para una aclaración tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Clérici.** — Señor presidente: hasta hoy había considerado que el señor diputado Martínez Márquez era un legislador previsible, en el sentido de que, aun no estando de acuerdo con él, seguía una línea de razonamiento que

me permitía comprender las conclusiones a las cuales arribaba. Sin embargo, tengo que cambiar de opinión. El señor diputado planteó, al igual que prácticamente todos los oradores del bloque radical, la necesidad de que estos dos proyectos de ley —el que hemos tratado y el que estamos considerando ahora— se sancionasen como iniciativas separadas. El señor diputado concluyó su argumentación con respecto a este proyecto de ley de obras sociales refiriéndose a mis conceptos vinculados con el proyecto de ley sobre seguro nacional de salud. Esta incongruencia me llama la atención.

En segundo lugar, el señor diputado Martínez Márquez planteó mi desconocimiento acerca de ciertas informaciones. Integro un pequeño bloque que no puede contar con toda la información que poseen el bloque radical y el Poder Ejecutivo. Incluso, aun habiéndolo pedido expresamente, uno de los miembros de este bloque no pudo acceder a formar parte de la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública. Pensé que el señor diputado Martínez Márquez me iba a brindar la información, y resulta que me muestra que es imposible obtenerla. Por lo tanto, sigo esperándola.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Jorge Reinaldo Vanossi.

**Sr. Martínez Márquez.** — Pido la palabra para efectuar una aclaración, porque he sido aludido.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Para una aclaración tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Martínez Márquez.** — Señor presidente: no entiendo por qué el señor diputado Clérici se extraña tanto por esta cuestión. La mayor virtud de alguien que no conoce un tema consiste en reconocer ese hecho. No puedo hacer alarde de poseer una gran documentación sobre la materia que estamos tratando. Se trata de un tema harto conocido y no he tenido la intención de proveer una serie de elementos estadísticos. Por otra parte, le recomiendo al señor diputado Clérici que conserve —yo también haré lo mismo— la versión taquigráfica de la exposición del señor diputado Aramburu, que ha resumido una serie de datos estadísticos de alto valor.

También recomiendo al señor diputado Clérici que no diga que los médicos no están mencionados en ningún lado, porque ello me hace creer que no ha leído el proyecto. Los médicos y los prestadores están en dos organismos: el consejo asesor y la comisión permanente de concertación. Además, las normas no son ajenas a la

aprobación de todo el grupo de profesionales del arte de curar, porque recientemente se ha publicado nada menos que la adhesión de la Federación de Clínicas y Sanatorios de la República Argentina, que se ha manifestado a favor de estos dos proyectos integradores.

**Sr. Clérico.** — Pido la palabra para una breve aclaración.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Para una breve aclaración tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Clérico.** — Señor presidente: simplemente quería manifestar que cuando en el tratamiento del anterior proyecto de ley hice esa mención acerca de los médicos, me refería al organismo conductor del sistema nacional de salud, que es donde reside el poder. El poder no está en ningún otro lado.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Aramburu.** — Señor presidente: a diferencia del señor diputado Clérico yo sigo teniendo el mismo alto concepto sobre las condiciones intelectuales y profesionales del doctor Martínez Márquez, porque evidentemente es un hombre que hace ya varios años nos viene ilustrando en la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública; pero lo que ocurre es que en su condición de cirujano hoy ha resuelto hacer una vivisección sin anestesia de las opiniones que hemos vertido algunos señores diputados. *(Risas.)*

Yo quisiera mencionar las razones en que se funda nuestro proyecto al establecer el 1,5 por ciento del producto bruto para el área de la salud.

De acuerdo con las estadísticas que nosotros manejamos, que son las del Ministerio de Salud y Acción Social, y que comparamos con las de Rotondaro, 7.700.000 personas —el 25 por ciento que mencionaba el diputado Martínez Márquez— no tienen ningún tipo de cobertura, y tratando esos elementos con computación a efectos de sacar los costos unitarios de salud, se llegó a la conclusión de que este 1,5 por ciento del producto bruto era la cifra aproximada que podía servir para la cobertura de la salud. Eso no fue el fruto de un capricho o una improvisación sino el resultado de un estudio realizado por la comisión nacional de salud de nuestro partido.

Con respecto a la política de medicamentos, dentro del campo popular hemos discutido y analizado mucho la cuestión, y prácticamente hemos llegado a las mismas conclusiones. Después de la industria de armamentos, la de medicamentos es la más importante del mundo; su capacidad de presionar, de *loby* y de torcer vo-

luntades sociales, políticas y económicas es tremenda. De modo que cuando yo reclamo en forma permanente una política de medicamentos, lo hago desde el punto de vista de lo que es nuestra opinión, que todos conocen, y que en gran parte es compartida por el señor diputado Martínez Márquez, porque fue compartida por Oñativia, el hombre que más hizo por los medicamentos en la República Argentina.

El medicamento nació como un bien industrial, y la sociedad lo transformó en un bien social. La farmacia es un servicio público y no un comercio; sin embargo, en nuestro país existen alrededor de 3.500 fórmulas y siete mil fórmulas de fantasías. Ciertamente tenemos una muy mala política de medicamentos en lo que respecta a su utilización y a la receta. Yo expresé que el 8 por ciento del gasto en salud corresponde a los antibióticos y el 41 por ciento a calmantes, sedantes y vitaminas. Por esa razón nuestra bancada opina que es necesario reformular la política de salud, y en este aspecto, sí es menester que el Estado tome la iniciativa.

Quiero aprovechar esta oportunidad para recordar que en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de esta Honorable Cámara hay un proyecto que ha sido el fruto del trabajo de muchos meses de la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública. Espero que esa iniciativa reciba en aquella comisión un trámite rápido a efectos de que en alguna medida se pueda iniciar la concreción de una política de medicamentos en la República Argentina.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Vaca.** — Señor presidente: lamento no tener la versación que ha demostrado el señor diputado Martínez Márquez en materia de poetas y ramerías francesas, lo que me permitiría darle a esta corta intervención mía la jerarquía que el ministro solicita.

El justicialismo, contrariamente a lo que nos atribuye el señor diputado Martínez Márquez, no tiene una actitud plañidera; interviene en este debate con un diagnóstico de la situación y concurre a este recinto acompañado de una propuesta alternativa que posibilite la solución de los elementos problemáticos que este diagnóstico plantea. O sea que si el señor diputado Martínez Márquez pretende hacer de esta reunión un acto más de la campaña electoral con el sonsonete de que no tenemos una propuesta, faltaría a la verdad. Consta que tenemos un proyecto alternativo que se funda en un diagnóstico diferente.

Algunos elementos del diagnóstico comentado fueron planteados por el señor diputado Man-

zano, quien señaló dos cifras a las que me quiero referir. Una de ellas tiene que ver con la disminución en un 6,33 por ciento de las erogaciones previstas en la finalidad 4 (salud) del presupuesto nacional. La otra se vincula con el incremento de la mortalidad infantil.

Luego de la exposición del señor diputado Manzano, el señor ministro se retiró del recinto—debo suponer que lo hizo para consultar los datos con los que él cuenta— y después —no sé por qué— dio a su discurso un énfasis tal que probablemente le haya hecho olvidar las cifras que seguramente consultó. Yo me voy a referir a ellas.

Según se nos informa, las erogaciones previstas en el área de salud para 1986 eran de 879.549.000 australes, y las previstas para el corriente ejercicio llegan a 1.001.914.000 australes, lo que implicaría un aumento de 122.365.000, según las cuentas realizadas por el Poder Ejecutivo.

Luego de leer el texto del proyecto en consideración hemos tenido que analizar las farragosas planillas que acompañan al presupuesto, y observamos que en la número 14 figuran 35 millones de australes que sobraron —no sé qué verbo utilizar— del FAM. Hay otros 43 millones de australes, como consta en la planilla número 15, del Fondo de Redistribución, que, como sabe el señor ministro, son aportes que hacen los trabajadores y no el Estado. Finalmente hay una cifra de 100.410.000 australes, que son intereses que se piensa obtener colocando el Fondo de Redistribución en el circuito financiero, a lo que se refirió con mucha vehemencia el señor ministro. Esto consta en la versión taquigráfica correspondiente.

**Sr. Matzkin.** — ¿Me permite una interrupción, señor diputado?

**Sr. Vaca.** — Concederé la interrupción al señor diputado Matzkin porque es quien contó con esta información a la que me referí durante el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto en comisión.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

**Sr. Matzkin.** — Señor presidente: he solicitado una interrupción no con el objeto de terciar en disputas francesas sino por una razón menos placentera. Deseo que el señor ministro responda si tiene conocimiento de que en el Ministerio de Salud y Acción Social se desempeña un funcionario de apellido Quintero, y en caso afirmativo, qué función cumple.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — La Presidencia aclara al señor diputado que la Cámara no se halla abocada a una interpelación, ya que se trata de otro supuesto contemplado por la Constitución Nacional.

**Sr. Matzkin.** — Sólo he formulado una pregunta, señor presidente.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — El señor ministro decidirá si contesta o no la pregunta del señor diputado por La Pampa.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — La contestaré, señor presidente. No conozco ningún funcionario de apellido Quintero en el ámbito de mi ministerio.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

**Sr. Matzkin.** — Señor presidente: tengo entendido que el señor Quintero se desempeña actualmente en la Dirección de Administración del Instituto Nacional de Obras Sociales. El día 18 de marzo del corriente año la Comisión de Presupuesto y Hacienda recibió la visita de distintos funcionarios del Ministerio de Salud y Acción Social —entre quienes se encontraba el señor Quintero—, en una reunión que duró desde las 10 de la mañana hasta las 15 y 20, y en la que se analizaron distintas cuestiones del área de salud relacionadas con el proyecto de ley de presupuesto para el año 1987. La versión taquigráfica de esa reunión es muy voluminosa; de todas maneras me limitaré a citar la parte de la exposición que nos atañe.

Recuerdo a los señores diputados que para 1987 el cálculo de recursos del INOS asciende a 275 millones de australes, desagregados de la siguiente manera: 175 millones de australes corresponden a recursos tributarios y 100 millones de australes, a otros ingresos. Cuando preguntamos al señor Quintero qué significaban estos otros ingresos, señaló: “Esas rentas y utilidades surgen del devengamiento de intereses por los depósitos a plazo fijo que el Fondo de Redistribución hace como sedimentación financiera de su propia recaudación”. En consecuencia, los 100 millones provienen de los depósitos a plazo fijo que realizó el Fondo de Redistribución.

Esto nos asombró un poco, por lo que pensamos que el tema no había sido suficientemente explicado. Entonces, manifesté: “Según he escuchado, los recursos no tributarios del INOS representan 100 millones de australes. ¿Esos recursos provienen de inversión financiera, o sea, de intereses ganados?” El señor Quintero contestó con firmeza: “Así es”. Luego pregunté: “¿Más del 40 por ciento del total de los ingresos del INOS proviene de intereses ganados?”, y el señor Quin-

terno respondió: "Ello surge de establecer una tasa de interés determinada durante el ejercicio calculado por la sedimentación natural que tiene el fondo". ¡Todo un financista!, como podrá observar, señor presidente. A continuación, señalé: "Sé lo que es una colocación financiera; de todos modos, espero que no haya una mesa de dinero en el INOS.

"Formulé esa pregunta porque no entiendo cuál es la finalidad de obtener recursos y colocaciones financieras de esta naturaleza, ya que a todos nos resulta bastante sorprendente esta actitud". El señor Quinterno dijo que la otra opción sería tener el dinero inmovilizado y pagar el costo de oportunidad, a lo que nosotros nos opusimos. Hay una tercera opción que sería recaudar lo que realmente hace falta y aplicarlo a los fines para los cuales ha sido presupuestado.

Aclaro que he solicitado esta interrupción porque observamos que en el curso de su exposición el señor ministro, cuando hizo referencia a la cuestión de los intereses, se puso un poco nervioso, casi exasperado, y señaló que en el ministerio ya no existe este tipo de actividades.

Realmente, esto no lo decimos nosotros sino que lo ha señalado el propio director de Administración del Instituto Nacional de Obras Sociales. Creo que esa es la función del señor Quinterno, a quien el señor ministro no conoce.

**Sr. Presidente (Vanossi).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Vaca.** — Señor presidente: voy a...

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

**Sr. Vaca.** — Voy a ser muy breve. Luego el señor ministro podrá hacer uso de la palabra.

Después de la referencia sobre el modo de obtención de estos otros 100 millones de australes, podemos entonces retomar el frío discurso de las cifras, observando que los 35 millones que sobraron del FAM, más los 43 millones de australes del Fondo de Redistribución, que son de los trabajadores, más aquellos 100 millones de los intereses del Fondo de Redistribución, que también son de los trabajadores, suman 178.410.000 australes. Esto significa que si relacionamos esta cifra con los algo más de mil millones previstos en la finalidad IV como erogaciones totales en materia de salud, veremos que hay una disminución real de 55.635.410, lo que viene a confirmar la aseveración del señor diputado Manzano en el sentido de que el presupuesto en materia de salud, además de ser el más bajo de los gobiernos democráticos, importa una reducción efectiva del 6,33 por ciento.

Por eso, yo haría una invitación a la bancada oficialista y al señor ministro, que tiene la responsabilidad de la ejecución, de no ofuscarse en el momento del diagnóstico porque, de equivocarnos en algunos elementos de ese diagnóstico, seguramente la propuesta que de él resulte hará que el tratamiento sea equivocado.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, don Roberto Pascual Silva.

## 2

### SALUTACION

**Sr. Presidente (Silva).** — Informo a los señores diputados que se encuentra en el palco central de la primera galería el vicepresidente de la Asamblea Nacional de Senegal, señor Imaila Diagne, a quien doy la bienvenida en nombre de la Honorable Cámara.

—Aplausos en las bancas y en las galerías.

## 3

### REGIMEN LEGAL DE LAS OBRAS SOCIALES

(Continuación)

**Sr. Presidente (Silva).** — Continúa en consideración el asunto en tratamiento.

Tiene la palabra el señor ministro de Salud y Acción Social.

**Sr. Ministro de Salud y Acción Social.** — Señor presidente: voy a responder las preguntas hechas por los dos señores diputados preopinantes. En primer lugar, debo subrayar que el señor Quinterno revisó en la gerencia del INOS hasta marzo de 1987. Si no conocía el dato con exactitud, se debe a la inmensa dotación que tiene el ministerio.

Respecto a los recursos procedentes del Fondo de Redistribución, como antes expliqué en cuanto a los de la ley 23.102 (Fondo de Asistencia en Medicamentos), son colocados en los bancos oficiales. Resulta equivocado hacer la afirmación de que esa colocación es a plazo fijo como si se tratase de un acto volitivo elaborado con finalidad financiera. El circuito de recaudación de los fondos es mucho más rápido que el del otorgamiento de los subsidios a las obras sociales. Lo digo en forma categórica y eso se puede probar, caso por caso, si la Cámara lo cree oportuno.

No he traído al tratamiento de este proyecto de ley de obras sociales información sobre cómo fluyeron los fondos del INOS en el período 1986/87. Aclaro, y esto es importante, que na-

turalmente devengan intereses en la red oficial de bancos, que incluye los bancos Nación e Hipotecario Nacional, como dije antes.

Pero además es importante que los señores diputados tengan en cuenta este dato, acerca de la realización del presupuesto y de la aplicación de los fondos: el ministerio gastó el 90 por ciento de esos fondos en los subsidios a las obras sociales. Es decir, los recursos y los intereses que ellos devengan, que están en los bancos oficiales, se gastan precisamente en el objetivo del Fondo.

No puedo dar otra respuesta porque en realidad no existe. Por otra parte, aquí no hay ningún ocultamiento; esto lo dice la propia ley 23.102, y en el INOS ocurre lo mismo: los recursos del Fondo de Redistribución son colocados en los bancos oficiales y van devengando intereses —especialmente en un proceso de inflación que aún no está absolutamente controlado—, que sirven para la misma finalidad.

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Pepe.** — Señor presidente: comenzaré mi exposición con una referencia a las ideas que tenía Juan Perón con respecto a temas discutidos en aquellas épocas y muy ligados al debate que ahora se está llevando a cabo en esta Cámara. Se trata del pensamiento de quien fuera tres veces presidente constitucional de los argentinos, que prologó un libro del querido y entrañable hombre del movimiento peronista que fue don Angel Borlenghi, ministro del Interior en la década del 50, titulado *Evolución del movimiento obrero*.

En el prólogo de la citada obra decía Perón: "Los gobernantes de la antigua Argentina sabían que no podrían subsistir como tales frente a un pueblo organizado. Gobernando en contra de los intereses del pueblo, y aun a pesar de la voluntad opuesta del pueblo, no podía convenirles, de ninguna manera, la creación de fuerzas de un carácter eminentemente popular como son las fuerzas sindicales. De allí que por todos los medios lícitos e ilícitos, legalizados por Congresos antipopulares e impopulares, trataron siempre de destruir todo ensayo de organización social del pueblo".

"Los gobernantes de la nueva Argentina, decididos por principio a trabajar por el pueblo y con el pueblo, no podíamos menos que fomentar la organización social y es por ello que frente a la antigua política de disociación sindical por cualquier medio, nosotros propusimos a los trabajadores argentinos la unión de todos a la sombra de organizaciones gremiales poderosas y estables."

Este pensamiento de Juan Perón está delineando claramente dos conceptos filosóficos, que son legítimos, con respecto al manejo de la cuestión social en la República.

En 1984, cuando el radicalismo pretendió ingresar compulsivamente en la estructura sindical con el famoso proyecto de ley Mucci, nosotros dijimos que nos parecía legítimo pero que no considerábamos honorable que quisieran avanzar sobre las organizaciones sindicales partiendo de un acto compulsivo. Y en aquel entonces "plancharon"; no tuvieron mayoría para incorporar en una ley la posibilidad de ingresar al movimiento sindical.

Yo dije en aquella oportunidad que me parecía legítimo. Quienes hoy gobiernan la Nación, ¿cómo no van a querer ensanchar su base social? ¿Cómo no van a querer tener trabajadores que manejen organizaciones sindicales multitudinarias desde el punto de vista de su propia ideología? Creemos que no correspondía hacerlo de esta manera. No hubo posibilidades por parte del radicalismo de sancionar aquella ley.

Durante cuatro años estuvieron esperando un momento oportuno, pero no para avanzar sobre la propia organización sindical, sino sobre aquello que hoy se denomina "lo accesorio".

Y el oficialismo avanza con este proyecto, señor presidente; avanza el Estado sobre las estructuras accesorias del movimiento obrero organizado. Va a estatizar las obras sociales; eso es lo que va a ocurrir, por mucho que se diga en los discursos oficiales con contenido político, que son absolutamente naturales. La realidad objetiva es que se quedan con el manejo de las obras sociales; eso es lo que consiguen con este proyecto.

El directorio del organismo que se crea estará compuesto por once miembros y un presidente que será designado por el Poder Ejecutivo de la Nación y que no asumirá un actitud de prescindencia, sino que podrá votar y definir con su voto la decisión del directorio. Además, de esos once miembros, tres serán de la central obrera, uno en representación de los jubilados y otro de los empresarios; es decir, cinco sobre once, con el agravante de un doble voto en la figura del presidente. Esto significa un manifiesto avance del Estado sobre las organizaciones sindicales.

En estos últimos días el gobierno ha proclamado eufóricamente su decisión de llevar a cabo privatizaciones e incluso ha creado un *holding* de empresas estatales con el que los estudiosos del radicalismo intentan sacarse de encima el cáncer que —según ellos— represen-

tan las empresas de servicios del Estado. ¡En algunas áreas quieren privatizar, pero en ésta evidentemente desean estatizar y avanzan sobre las estructuras sindicales para manejarlas e imponer, en última instancia, el control del Estado y no el de los trabajadores independientemente!

Ante todo este avance los viejos luchadores recordarán aquellas épocas, hace cuarenta años, en las que buscaban en el fondo de sus bolsillos esos "mangos", esos pesos para crear las obras sociales. No contaban con el aporte de los empleadores y mucho menos con el del Estado. Después fue que se obligó por medio de una ley del peronismo a que las empresas hicieran sus aportes.

Viene a mi memoria la creación de aquella vieja obra social de los ferroviarios de aquel Belgrano R que sin duda el doctor Storani recordará, tanto en su calidad de médico como en su condición de ministro. Recuerdo aquella obra de Belgrano R que hicieron los hombres del riel con sus "mangos", sin la participación de las empresas ferroviarias británicas ni del Estado.

Ahora se apropian de este enorme esfuerzo, en un momento muy particular, ya que en el seno del movimiento obrero se ha planteado una discusión; y los radicales lo saben.

Hay compañeros que legítimamente manifiestan que esto es lo máximo que se pudo sacar; lo más cercano a lo bueno y a lo mejor. Pero no es ni lo bueno ni lo mejor; simplemente es lo que más se acerca.

La realidad es que ésta es una factura que tarde o temprano la clase obrera nos va a pasar, y solicitará su cobro.

Repito que considero legítima la intención de quienes gobiernan, de avanzar sobre estas estructuras, pero nosotros tenemos la obligación de oponernos.

La nuestra no es una actitud "plañidera". El diccionario de la Real Academia define como plañidera a una mujer que llora. Esto es un agravio que, estoy seguro, se le deslizó al señor diputado Martínez Márquez.

De todas formas, asumimos como cierto que el peronismo ha llorado muchas veces en nuestra República. Lloramos en 1955 cuando nos desalojaron compulsivamente del gobierno de la Nación y lloramos en 1956, cuando fueron fusilados militares y trabajadores del peronismo. (*Aplausos.*)

También lloramos en 1972, cuando llegó Perón. Lloramos cuando reingresamos a la democracia el 10 de diciembre de 1983. Y volvimos a

llorar cuando en Semana Santa tuvimos temor de que el orden democrático se rompiera.

Pero esto —al decir de Ubaldini— no es un pecado, es un sentimiento. No decir la verdad es un pecado. Y creo que tiene mucha razón, porque me pregunto, ¿cómo hace el radicalismo para compatibilizar la decisión del acuerdo, que es válida, con esta actitud del presidente de los argentinos, puesta de manifiesto hoy, tildando a la central obrera de reaccionaria, antiobrera y antipopular? ¿Cómo hace? ¿Cómo puede mantener dos actitudes tan ambivalentes: por un lado el garrote, por otro la posibilidad del acuerdo? ¿No hay un desfasaje en su actitud de sinceramiento frente a la sociedad argentina, frente a los propios trabajadores? Creo que sí. Entiendo que no es justa esa actitud, llena de enojos, de broncas, por parte del presidente de la Nación, porque nos inclinamos ante él como el representante legítimo de la voluntad de nuestro pueblo. ¿Para qué quiere entrar en esta pelea, si tiene un ministro exultante que se manifiesta bien desde el Poder Ejecutivo, si tiene diputados de altísimo valor intelectual que son capaces de dar su propia batalla en este recinto? ¿Para qué el señor presidente va a estar metido en este enfrentamiento cuando con su opinión se desdice del acuerdo que hoy ha expuesto el oficialismo?

Voy a efectuar una cita y no creo que los técnicos nos hayan "macaneado" tanto, porque nosotros también tenemos nuestros propios asesores. De cada cien australes que se recaudan, diez tienen como destino el Fondo de Redistribución; de lo que queda, el 80 por ciento, que representa 72 australes, se asigna a salud. El 8 por ciento, que son 7,2 australes, es destinado para la administración. De modo que sólo quedan para el manejo de la obra social, o sea, el turismo, becas, ayuda escolar, recreación, 10,8 australes. Eso es muy claro. Que los trabajadores tendrán derecho a ir a quejarse después a la ANSSAL, es cierto; pero los que decidirán son los que conducen ese organismo, que no es dirigido por los trabajadores, sino por el Estado.

De tal manera que esto es lo que corresponde destacar. Es posible que este proyecto de ley se sancione, porque ello está en el ánimo de los señores diputados, inclusive de algunos diputados que conforman el peronismo legislativo. Pero nosotros no queremos acompañarlos, por una simple razón: tarde o temprano esto tendrá trascendencia nacional. Llegará a remotos lugares el Diario de Sesiones y habrá algún trabajador, un viejo militante de la clase obrera que hace cuarenta años, que se preguntará cómo se atrevieron a avanzar desde el campo legislativo sobre una obra social que es producto de su

esfuerzo, de su sacrificio y de su decisión personal.

Por eso pido que no nos agraven. Nosotros no lloramos ni somos plañideros. Tenemos actitudes diferentes con un proyecto también diferente y alternativo, como fue claramente explicitado por el presidente de la bancada renovadora justicialista.

No deseo descalificar a nadie y vuelvo a hablar de legitimidades, porque esta es una carrera en la que cualquiera puede ganar. Estamos próximos al 6 de septiembre y tratamos de sacar el mayor puntaje en esto. Nosotros queremos ser una alternativa política válida que refuerce la democracia y que nos permita crecer; que la sociedad nos vea como la alternativa política que se merece el pueblo argentino.

No descalificamos al radicalismo. Creemos que avanza sobre las estructuras sindicales, a lo que nos oponemos rotundamente, porque lo contrario sería violatorio del viejo compromiso que tenemos asumido con la clase obrera argentina. (*Aplausos prolongados.*)

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Jaroslavsky.** — Señor presidente: en el curso de este debate y hasta que habló el señor ministro estuve sucesivamente anotando mi nombre y borrándolo de la lista de oradores. Esperaba que esta discusión larga y exhaustiva nos dejara a todos la sensación de que habíamos puesto lo máximo de nuestra capacidad, inteligencia y esfuerzo para ratificar en este recinto el resultado de una concertación, resultado que como se ha dicho y todos sabemos de ningún modo constituye un desiderátum o una panacea sino un primer paso necesario e impostergable hacia la más eficiente atención de la salud en la Argentina.

No se trata en este proyecto de desconocer el valor de las obras sociales, valor que aquí ha sido exaltado muy enfáticamente, pero tampoco se trata de permitir el desconocimiento de la indelegable función del Estado en cuanto a garantizar el derecho a la salud de todos los habitantes. Este régimen legislativo con el que ha coincidido sin excepción la representación de todos los trabajadores admitida por nuestros colegas del peronismo —coincidencia expresada a través de la Confederación General del Trabajo— no parece ser compartido por una parte del peronismo, del justicialismo o de la renovación —como se la quiera llamar—. De esta manera la Honorable Cámara se convierte repetidamente en escenario de apreciaciones políticas tan legítimas como las nuestras y tan respetables co-

mo las nuestras, pero que necesariamente acrean el debate político.

Resulta que seguimos en la noria porque recurrimos al pasado de uno y de otro lado, y siempre —natural y explicablemente— damos una versión incompleta de ese pasado. Mezclamos las luchas electorales actuales con las viejas y momentáneamente olvidadas luchas del campo popular. Creo que cuando el apasionamiento propio del clima electoral que estamos viviendo se atenúe —del cual no me resiento ni me agravo— podremos decir en tren de una evaluación justa de memorias y del presente que aquí se ha rozado con poca consideración la investidura del señor presidente de la Nación. Se ha rozado tal investidura por ejemplo en cuanto se ha pretendido descalificar su apreciación de hoy sobre la opinión de la CGT con relación al conjunto de decisiones anunciadas ayer por los ministros de Economía y de Obras y Servicios Públicos.

Ante los recuerdos de ese pasado somos invitados a activar nuestra memoria y a decir que, por mucho menos, una mayoría abrumadora de la Cámara de Diputados votó el desafuero de Ricardo Balbín. ¿Para qué sirve? Lo que quiero recordar es que Juan Perón y Ricardo Balbín un día decidieron olvidar el pasado, abrazándose y sellando la unidad del campo popular.

Resulta ser que en la opinión de algunos integrantes de esta Cámara, ante un aporte valiosísimo para la superación de la crisis que vivimos, como lo constituyen las medidas que acaban de anunciarse en orden a buscar la eficiencia de las prestaciones del Estado, el presidente de la Nación y nosotros tenemos que escuchar con calma y con tranquilidad —como si no tuviéramos sangre ni nervios— que la CGT diga que somos —como lo hace permanentemente— sirvientes del Fondo Monetario Internacional y de los intereses extranjeros.

Podemos decir que el apresuramiento de este juicio, la desaprensión y el desconocimiento de la naturaleza de las medidas implementadas hacen que el presidente se extrañe y se sorprenda, porque cuando cree que está trabajando en favor del bienestar general y de los intereses de los trabajadores y de toda la comunidad argentina, aparece siendo acusado de sirviente del Fondo Monetario Internacional. Entonces, si esto es así, dice que sólo podría afirmarse semejante concepto con una mentalidad reaccionaria y antiobrera.

Ahora bien; si el presidente tiene que ser proscripto de toda opinión política, tal vez también deberíamos recurrir al pasado y recordar

que cualquiera podría expresar esta opinión, menos los compañeros justicialistas.

De cualquier modo, vamos a pasar a hechos más recientes. El diputado preopinante acaba de endilgarnos la aviesa intención de atacar desde el Estado los derechos y los bienes de los trabajadores organizados, quizás sin tener en cuenta que un altísimo porcentaje de esos trabajadores organizados votó en 1983, en la consulta del Beagle y en 1985, por Alfonsín y por la Unión Cívica Radical.

Nos acusan de un avance del Estado sobre una especie de coto vedado a todos los que no sean los dueños de las obras sociales —los trabajadores—, desconociendo lo que ellos mismos admiten y proclaman en función de las propias palabras de Perón: el Estado no puede desentenderse de las prestaciones de la salud, porque constituyen un derecho de todos los habitantes.

Vale decir que parecería que se quieren buscar motivos de división antes que acuerdos. Así se trae —un tanto socarronamente— el recuerdo de la llamada “ley Mucci”, omitiéndose que 8 horas antes de la votación salimos de una reunión en la que estaban los principales dirigentes de la CGT —que todavía no estaba institucionalizada—, incluyendo al actual secretario general, con una propuesta que nos hubiera permitido sancionar con el voto unánime de esta Cámara aquella iniciativa, evitándonos el estruendoso y duro debate.

Nosotros quedamos con la convicción de que en el transcurso de esas ocho horas de debate había mediado la determinación política de mantener los caminos de la confrontación, porque era lo que convenía desde el punto de vista electoral. Esa fue nuestra convicción. Fue así que el proyecto de ley no se pudo sancionar, porque nosotros no tenemos mayoría en la Cámara de Senadores, mayoría que no siempre reconocen como perteneciente al propio partido los señores diputados que hoy se oponen a esta sanción.

Los puntos de disidencia que no pudieron zanjarse en aquella llamada “ley Mucci” se referían esencialmente a la representación de las minorías en los sindicatos y al control de las auditorías sobre el manejo de los fondos de los sindicatos. Nosotros sabíamos perfectamente que era voluntad y decisión de los sindicatos allanarse a esas auditorías; es decir que no oponían obstáculo alguno en ese aspecto. Pero sí se oponían a la representación de las minorías en las organizaciones obreras. Naturalmente, no fue posible coincidir en esas cuestiones.

Quizá los resultados finales de la reorganización gremial fijada por decreto por el ex minis-

tro Casella, y que este Parlamento convirtió en ley, hicieron meditar a muchos dirigentes gremiales que con el 48 por ciento de los votos no obtuvieron derecho a representación alguna en sus sindicatos. Tal vez la revisión de ese concepto en el futuro ayudaría a que el pluralismo democrático se expresara en las organizaciones obreras.

A mi juicio, la idea de que el Estado es el antagonista de las organizaciones obreras porque pretende avanzar sobre lo que sería su dominio absoluto radica en el hecho de que en esta instancia histórica el gobierno no está conducido por el peronismo. Si el peronismo condujera el Estado, esta colisión no sería precisamente señalada por él, sino que seguramente nos tocaría a nosotros hacer esa crítica. Así son las idas y venidas de estas alternativas políticas, en las que es válido que pongamos pasión y que inclusive busquemos el recurso punzante y la forma de herir en el apasionamiento de la polémica. Esto no nos agravia porque así es el juego democrático; estas son las leyes que nos tienen que regir. Sin embargo, sería bueno que todos entendiéramos que entreteniéndonos en esos caminos es posible que llegue otro día en el que tengamos que llorar, y yo no quiero llorar más en la República Argentina; deseo reír y festejar un país unido en la lucha común por los grandes objetivos nacionales. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Rodríguez (José).** — Señor presidente: yo no pensaba hacer uso de la palabra porque creo que ya se ha dicho la mayoría de las cosas, pero considero que hay algo que debe quedar aclarado en este debate. Cuando en este recinto habla un diputado de una bancada, otro perteneciente a un bloque diferente tiene posibilidad de réplica; asimismo, cuando los diputados son aludidos en lo personal, pueden replicar. Acá se ha hecho una serie de manifestaciones y afirmaciones que yo tengo la obligación de contestar como firmante de esa acta que fue leída en esta sesión e insertada en el Diario de Sesiones de esta Honorable Cámara, porque en este recinto, tanto en los palcos como en las galerías, hay una cantidad de compañeros que participaron en las negociaciones de estos proyectos de ley, pero ellos no pueden decir aquí lo que piensan.

Debo decir simplemente que la honestidad intelectual que como dirigentes han puesto en la discusión de estos proyectos no puede ponerse en duda. Debe quedar perfectamente en claro —por si algún dirigente sindical o algún político puede llegar a pensar que todo esto

servirá para enajenar las obras sociales— que ellas son indivisibles, son de los trabajadores. Las obras sociales no pueden pasar a otro lugar ni ser conducidas de otra forma, ni servir a otro principio que el que les dio origen.

Debo reivindicar para estos trabajadores que han firmado el acta mencionada la posición que han adoptado buscando en todo momento un acuerdo. Yo no sé si en la Argentina actual hablar de acuerdo significa utilizar una mala palabra; no quiero hablar de pactos, que son los que se hacen a oscuras, en la noche. Aquí hay un acta que tiene nombres y apellidos, como acontece con los acuerdos. (*Aplausos.*)

Quizás en la Argentina no sea procedente firmar un acuerdo; quizás este tipo de actitudes sea aceptado en el futuro. Pero debo decir a los compañeros presentes en este recinto que la sanción de este proyecto de ley no va a significar la entrega de las obras sociales para otra finalidad que no sea defender los intereses de los trabajadores para los que fueron creadas. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Silva).** — Habiéndose agotado la lista de oradores, se va a votar si se aprueba en general el dictamen de mayoría.

— Resulta afirmativa.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración en particular el artículo 1º.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Señor presidente: solicito a la comisión el agregado de un nuevo inciso al artículo que consideramos —sería el inciso *h*—, por medio del cual se incorporaría a este proyecto de ley a los trabajadores autónomos, creándoles una obra social.

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Acepta la comisión el agregado propuesto por el señor diputado por San Luis?

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión no acepta, señor presidente.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 1º.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones, se vota y aprueba el artículo 2º.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 3º.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Señor presidente: en el dictamen de mayoría se dice en el artículo que consideramos: "Las obras sociales destinarán sus

recursos en forma prioritaria a prestaciones de salud. Deberán, asimismo brindar otras prestaciones sociales". Nosotros proponemos la redacción de lo que en nuestro proyecto constituye el artículo 26, que dice: "Las obras sociales destinarán como mínimo el 80 % de sus recursos deducidos los aportes al fondo de redistribución, a servicios de atención de la salud, 5 % a gastos administrativos y el resto a prestaciones de bienestar social". Es decir que establecemos un 80 por ciento para salud, un 5 por ciento para gastos administrativos y un 15 por ciento para bienestar social.

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor miembro informante de la comisión.

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión no acepta la proposición del señor diputado en razón de que otros artículos del proyecto de ley aprobado en general ya contemplan la cuestión.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 3º del proyecto de ley aprobado en general.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones, se vota y aprueba el artículo 4º.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 5º.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Cardozo.** — Señor presidente: el artículo en consideración establece: "Las obras sociales deberán destinar como mínimo el ochenta por ciento (80 %) de sus recursos brutos, deducidos los aportes al Fondo Solidario de Redistribución creado en jurisdicción de la ANSSAL, a la prestación de los servicios de atención de la salud establecidos por el seguro, a sus beneficiarios".

Proponemos agregar luego de finalizado el texto que acabo de citar, el siguiente párrafo: "Las obras sociales que recauden centralizadamente deberán remitir mensualmente el setenta por ciento (70 %) de lo recaudado en cada jurisdicción para atender las necesidades de salud de sus beneficiarios residentes en la misma jurisdicción. Asimismo asegurarán en sus estatutos mecanismos de redistribución regional solidaria que asegure el acceso de sus beneficiarios a los servicios de salud sin discriminaciones de ningún tipo". Solicitamos este agregado en el entendimiento de que su inclusión mejora lo concerniente a la redistribución del ingreso en todo el país.

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Acepta la comisión el agregado propuesto por el señor diputado por Santa Fe al artículo 5º del proyecto de ley?

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión acepta el agregado, señor presidente.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 5º con el agregado propuesto por el señor diputado por Santa Fe y aceptado por la comisión.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 6º y 7º.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 8º.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Señor presidente: el inciso a) del artículo en consideración contempla una inclusión que no sé si corresponde, ya que se refiere a "los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación y sus organismos autárquicos y descentralizados"; señalo esto porque la obra social del Poder Legislativo se rige por una ley propia, y ya se había acordado que no iba a ser incluida.

Por otro lado, pensamos que habría que contemplar la cobertura para aquellas personas que residen permanentemente en el país y no la posean por carecer de trabajo remunerado, de beneficios sociales, o por cualquier otra situación que signifique un desamparo social.

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor miembro informante de la comisión.

**Sr. Martínez Márquez.** — La primera propuesta del señor diputado Barbeito es innecesaria porque el inciso a) del artículo 8º está haciendo una generalización, aludiendo a todas las personas en relación de dependencia en el ámbito privado o público. El alcance a sus respectivas obras sociales corre por cuenta de otra parte del articulado o del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

Con respecto a la segunda parte de la propuesta del señor diputado Barbeito, la comisión no la acepta.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 8º.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se vota y aprueba el artículo 9º.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 10.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — El inciso a) expresa: "En caso de extinción del contrato de trabajo, los trabajadores que se hubieran desempeñado en forma continuada durante más de tres (3) meses mantendrán su calidad de beneficiarios durante un período de tres (3) meses, contados desde su distracto, sin obligación de efectuar aportes;". Nosotros proponemos el siguiente agregado: "...estando los mismos a cargo del Tesoro nacional".

En el caso del inciso c), donde se habla de la suspensión del trabajador sin goce de remuneración, nosotros proponemos el siguiente agregado: "Si la suspensión se prolongare más allá de dicho plazo, el Estado nacional se hará cargo de los aportes correspondientes". Es decir, estamos fijando la responsabilidad del Estado frente a la indefensión.

En cuanto al inciso e), que se ocupa de los trabajadores de temporada, proponemos, a continuación de "período de inactividad...": "...y mientras subsista el contrato de trabajo cumpliendo el Estado nacional durante ese período con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley".

En el inciso g), proponemos la siguiente redacción: "La mujer que quedare en situación de excedencia podrá optar por mantener su calidad de beneficiaria durante el período de la misma, cumpliendo el Estado nacional con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley".

Finalmente, en el inciso h), donde se habla de la posible muerte del trabajador, decimos: "En caso de muerte del trabajador, los integrantes de su grupo familiar primario mantendrán el carácter de beneficiarios, por el plazo y en las condiciones del inciso a) de este artículo. Una vez vencido dicho plazo podrán optar por continuar en ese carácter cumpliendo el Estado nacional con los aportes y contribuciones que hubiere correspondido al beneficiario titular."

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Acepta la comisión las modificaciones propuestas por el señor diputado Barbeito?

**Sr. Martínez Márquez.** — Todos los incisos mencionados por el señor diputado Barbeito, que corresponden al artículo 9º del dictamen de minoría, no son aceptados por la comisión.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 10.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se vota y aprueba el artículo 11.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 12.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Señor presidente: aquí nosotros proponemos la redacción del artículo 16 del dictamen de minoría con respecto a la administración de las obras sociales.

En consecuencia, nuestra propuesta es que el inciso *a*) diga lo siguiente: "Las obras sociales sindicales serán conducidas y administradas por autoridad colegiada, que no supere el número de cinco integrantes, cuyos miembros serán elegidos por la asociación sindical con personería gremial signataria de los convenios colectivos de trabajo que corresponda, a través de su Secretariado Nacional o Asamblea General de Delegados Congressales, conforme al estatuto de la organización gremial correspondiente".

En cuanto al inciso *c*), proponemos la siguiente redacción: "Las obras sociales de la Administración Central del Estado nacional, del Poder Judicial y sus organismos autárquicos y descentralizados serán conducidas y administradas por un presidente y cuatro vocales en representación de los beneficiarios, que serán propuestos por la asociación sindical con personería gremial pertinente y cuatro vocales en representación del Estado, propuestos por el respectivo poder u organismo autárquico o descentralizado que corresponda".

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿La comisión acepta las modificaciones propuestas?

**Sr. Martínez Márquez.** — No, señor presidente.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 12 tal como está redactado en el dictamen de mayoría.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 13 a 15.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 16.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Señor presidente: en lugar del artículo en consideración propongo el texto del artículo 20 del dictamen de minoría. Allí hacemos una distinción con respecto a los aportes.

El artículo 20 del dictamen de minoría comienza diciendo: "Se establecen los siguientes aportes y contribuciones para el sostenimiento de las acciones que deben desarrollar las obras sociales según la presente ley".

En el inciso *d*) del mismo dictamen se establece lo siguiente: "El aporte del 9 por ciento

calculado sobre los montos asignados a cada una de las obras sociales comprendidas en el Sistema al régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos (artículo 10, texto ordenado ley 18.038)".

El inciso *e*) del artículo 20 del dictamen de minoría dice así: "En los casos del artículo 8º incisos *a*), *c*), *d*), *e*), *g*), *h*), el aporte será igual al promedio del ingreso por beneficiario de las obras sociales comprendidas en el Sistema Nacional de Obras Sociales (SINOS) y serán aportadas por el Estado nacional en los plazos y formas que fijan la presente ley y su reglamentación".

Finalmente, en el inciso *f*) establecemos: "Para la cobertura de los habitantes que por carecer de trabajo y/o de obras sociales al momento de promulgación de la presente ley, el Estado nacional aportará por cada uno de ellos el promedio del ingreso por beneficiario de las obras sociales comprendidas en el SINOS, en los plazos y formas que fijan la presente ley y su reglamentación".

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿La comisión acepta las modificaciones propuestas?

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión no acepta, señor presidente.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 16 según su redacción originaria.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 17 a 22.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 23.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

**Sr. Matzkin.** — Señor presidente: el artículo en consideración se relaciona con la forma en que las obras sociales depositan y utilizan sus fondos.

En particular, se establece el tipo de entidades bancarias con las cuales se puede operar. Originalmente, el Poder Ejecutivo en su proyecto sólo hacía mención de los bancos nacionales, pero esa redacción sufrió una modificación en el seno de la comisión y fue así que se incorporó a la banca oficial de provincia.

En esta ocasión, he solicitado la palabra con el objeto de proponer que se incluya también la participación de la banca cooperativa. Brevemente trataré de fundamentar esta petición.

La banca cooperativa tiene iguales finalidades a las de las obras sociales y los sindicatos; son entidades sin fines de lucro y están orientadas a la prestación de servicios a los miem-

bros que las componen. Asimismo, la solidaridad y la ayuda mutua constituyen objetivos primarios de su constitución; son los que justifican su existencia.

Además, los bancos cooperativos son auténticas empresas nacionales; eso lo saben los señores diputados. Son empresas que lucharon, al igual que los trabajadores, contra la patria financiera. Y en esa desigual confrontación, la banca cooperativa logró subsistir. Personalmente, lo celebro y lo festejo. Más aún, durante la época de la dictadura hemos encontrado en el cooperativismo reservas de democracia y hemos intentado que sea escuela de democracia.

Si estos argumentos de tipo principista no fueran suficientes para persuadir a los señores diputados, intentaré brindar uno de coherencia legislativa. El artículo 23 del proyecto de ley de asociaciones profesionales aprobado por la Honorable Cámara establece dentro de los objetivos de los gremios y los sindicatos la formación y promoción de cooperativas.

Tal vez debería haber emitido opinión sobre este artículo la Comisión de Finanzas, a la cual no fue girado, quizá porque se trataba de una sola disposición. Pero he tenido oportunidad de conversar con el presidente de la comisión citada, el señor diputado Baglini —lamento que no se halle presente—, quien tiene una opinión favorable respecto a la inclusión de las cooperativas.

Si tampoco este argumento no fuese suficiente, creo que la propuesta es totalmente compatible con una decisión política del radicalismo que en su oportunidad aplaudí, cuando se le otorgó al cooperativismo la posibilidad de que una repartición pública con rango de secretaría de Estado atendiera los asuntos cooperativos. Creo que ésta es una oportunidad muy concreta de permitir a las cooperativas participar en la administración de los fondos de las obras sociales.

Finalmente, debo decir que en el proyecto de ley de entidades financieras —que también aprobó esta Honorable Cámara—, que se encuentra actualmente a consideración del Senado, la promoción del cooperativismo figura como un hecho totalmente concreto.

Sobre la base de los argumentos que he expuesto, propongo que en el primer párrafo del artículo 23 se agregue la expresión “y coopera-

tivas”, a continuación de la palabra “municipales”.

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Acepta la comisión?

**Sr. Martínez Márquez.** — Señor presidente, admito que ese tema fue conversado oportunamente con el señor diputado Matzkin y puesto a consideración de la comisión que presido. Yo también estuve motivado para tratar la cuestión en función de que tengo una vieja trayectoria como banquero cooperativista.

Sin embargo, después de un exhaustivo análisis de esa posibilidad decidimos descartarla, por lo que la comisión no acepta la propuesta.

**Sr. Matzkin.** — El cooperativismo no puede ser tratado así. Hay que dar argumentos de fondo. ¿Cómo pueden crear una Secretaría de Acción Cooperativa, por un lado, y por otro negarle a la banca cooperativa la posibilidad concreta de operar! Frente al tipo de argumentos que he brindado, corresponde fundamentar apropiadamente una negativa a incorporarla en el articulado de la ley. Es un agravio al cooperativismo. ¿Por qué razón no va a participar el cooperativismo? Además, está dando una respuesta el presidente de la Comisión de Previsión y Seguridad Social. Ni siquiera ha emitido opinión un miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda o de la de Finanzas, teniendo en cuenta que es un tema estrictamente financiero.

**Sr. Presidente (Silva).** — El señor diputado por Córdoba ha dado una respuesta en nombre de la comisión y la Presidencia debe someter a votación el artículo en consideración.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 24 a 30.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 31.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Cardozo.** — Señor presidente: este artículo dispone la condonación de la deuda que las obras sociales mantienen al 31 de marzo de 1987 con el Instituto Nacional de Obras Sociales. La modificación que queremos proponer es que dicha condonación se efectivice con respecto a las deudas existentes a la fecha de promulgación de la ley. Entendemos que es de mejor técnica legislativa hacerlo así.

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Acepta la comisión la modificación propuesta por el señor diputado por Santa Fe?

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión va a aceptar una modificación en cuanto a la fijación de la fecha, pero en el sentido de que en lugar de decir "al 31 de marzo de 1987", el artículo diga "al 30 de junio de 1987".

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

**Sr. Manzano.** — Simplemente para manifestar nuestra adhesión a la propuesta de la comisión.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 31 con la modificación introducida por la comisión.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 32 y 33.

**Sr. Presidente (Silva).** — En consideración el artículo 34.

Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — El artículo 34 dice que las obras sociales deberán adecuarse al régimen de la ley dentro de un plazo de un año a contar de la fecha de su vigencia. Agrega que ese plazo podrá ser prorrogado por el Poder Ejecutivo nacional "si las circunstancias lo hicieran necesario". Preguntamos cuáles podrían ser esas circunstancias a juicio de la comisión.

Consideramos por otra parte que la normalización debe cumplirse antes del 31 de diciembre de 1987. Por lo tanto, proponemos que el primer párrafo del artículo 34 rece así: "Las obras sociales deberán adecuarse al régimen de la presente ley dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha de su vigencia".

**Sr. Presidente (Silva).** — ¿Cuál es la posición de la comisión con respecto a lo propuesto por el señor diputado por San Luis?

**Sr. Martínez Márquez.** — La comisión no acepta la propuesta formulada en último término.

Las circunstancias que puedan obrar para modificar un plazo de este tipo —en una legislación cuya promulgación todavía no está cercana, porque necesita antes la aprobación del Honorable Senado, y luego el dictado de la reglamentación correspondiente— son realmente difíciles de evaluar, en tanto y en cuanto la problemática de las obras sociales es tan disímil que hace creíble cualquier variación que pue-

da presentarse en el futuro. La permisividad del plazo de un año que se toma la ley para que se produzca la adecuación de las obras sociales y la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional lo prorrogue son absolutamente razonables. Por ello, la comisión no va a aceptar la modificación propuesta.

**Sr. Presidente (Silva).** — Se va a votar el artículo 34 tal como figura en el proyecto de ley aprobado en general.

—Resulta afirmativa.

—Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 35 a 43.

**Sr. Barbeito.** — Pido la palabra para proponer el agregado de varios artículos.

**Sr. Presidente (Silva).** — Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Barbeito.** — Traigo a colación nuestro proyecto alternativo, a fin de proponer la inclusión en el proyecto de los siguientes artículos.

El artículo 55 expresa: "Créase la obra social de trabajadores autónomos que se registrará por las normas establecidas en la presente ley; será conducida por las autoridades designadas por las respectivas asociaciones profesionales y deberá cumplir su normalización en el plazo de un año, a partir de la promulgación de la ley".

El artículo 33 dice: "El Estado nacional deberá prever en el presupuesto nacional, fondos suficientes para asistir a las provincias, municipios y a la Secretaría de Salud en la rehabilitación del hospital público. Su cálculo y distribución entre las provincias que adhieran al sistema se hará en coordinación con el CO.FE.SA."

El artículo 34 dispone: "Los establecimientos públicos que adhieran al sistema, en plazos y formas a determinar en el convenio de adhesión, promoverán su descentralización administrativa y la participación de las organizaciones comunitarias en su conducción, la utilización autónoma de los recursos provenientes del pago de sus prestaciones por parte del sistema, y la participación de todo el personal en la distribución de los recursos, así como formas de relación contractual que ligen los intereses de todos los trabajadores al desarrollo del sistema".

El artículo 35 expresa lo siguiente: "Todos los trabajadores profesionales o no, que presten servicios en algún efector del sistema, serán considerados parte del mismo, debiendo la reglamentación fijar en un plazo máximo de 180 días, las normas para garantizar su dignificación económica, capacitación continua, goce de beneficios sociales y cobertura de riesgos laborales".

Finalmente, el artículo 36 de nuestro proyecto dice así: "El Instituto Nacional de Obras Sociales, deberá garantizar la existencia de efectores del SINOS que pertenecientes hoy a cualquier efector (centros periféricos estatales, obras sociales actuales, consultorios privados), se integren en un plan que contemplando las particularidades locales y regionales, rescate las funciones de los centros de salud y a la medicina familiar y social: tareas de promoción de la salud, prevención, detección precoz, protección materno-infantil, educación sanitaria y participación de la comunidad".

Señor presidente: propongo que estos artículos sean incorporados al proyecto con los números 44 al 48.

**Sr. Presidente (Silva).** — La Presidencia desea saber si la comisión acepta la incorporación de los nuevos artículos propuestos por el señor diputado por San Luis.

Tiene la palabra el señor miembro informante.

**Sr. Martínez Márquez.** — Creo que la Presidencia ha tenido una excesiva indulgencia con el señor diputado Barbeito —a quien respeto sinceramente— porque él ha introducido de rondón el proyecto alternativo de su bancada, cuando en realidad estamos considerando el proyecto de ley propuesto por el dictamen de mayoría. De cualquier manera, la comisión no acepta los nuevos artículos propuestos por el señor diputado por San Luis.

**Sr. Presidente (Silva).** — El artículo 44 es de forma.

Queda sancionado el proyecto de ley <sup>1</sup>.

Se comunicará al Honorable Senado.

**Sr. Presidente (Silva).** — Corresponde que la Honorable Cámara decida acerca de si se efectúan en el Diario de Sesiones las inserciones solicitadas por el señor diputado Aramburu y por el señor ministro de Salud y Acción Social.

No habiendo número en el recinto, se va a llamar para votar.

—Mientras se llama para votar:

**Sr. Jaroslavsky.** — Quisiera recordar a los señores diputados, por intermedio de la Presidencia, que esta Honorable Cámara tiene pendientes la consideración de varios asuntos incluidos en

el plan de labor acordado para esta sesión, que seguramente no demandarían una extensa discusión porque la mayoría de ellos cuenta con dictamen unánime.

Por otra parte, tenía entendido que el señor diputado Cortese pensaba formular una moción de apartamiento del reglamento a efectos de solicitar el tratamiento de una iniciativa sobre la situación de algunos detenidos.

Por las razones expuestas, pido a la Presidencia que insista en el llamado a los señores diputados para concurrir a este recinto.

—Se continúa llamando. Luego de unos instantes:

**Sr. Presidente (Silva).** — La Presidencia informa que se procederá a pasar lista por el sistema electrónico a los efectos de registrar la presencia en el recinto de los señores diputados.

—Se pasa lista, registrándose la presencia de 122 señores diputados.

—Se encuentran presentes al pasarse lista los señores diputados Abdala (O. T.), Aguilar, Albornoz, Allegrone de Fonte, Alterach, Aramburu, Arsón, Austerlitz, Barbeito, Barreno, Bernasconi, Berri, Bielicki, Bisciotti, Blanco (J. A.), Blanco (J. C.), Bonino, Brizuela (G. R.), Brizuela (J. A.), Bruno, Bulacio, Camisar, Canata, Cangiano, Cantor, Cardozo, Carmona, Carranza, Carrizo, Castillo, Castro, Cavallari, Clérici, Cornaglia, Cortese, Curátolo, De la Vega de Malvasio, De Nichilo, Del Río, Delfino, Di Cío, Díaz, Díaz de Agüero, Digón, Dimasi, Douglas Rincón, Espinoza, Falcioni de Bravo, Fappiano, Furque, García (R. J.), Gargiulo, Gay, Giménez (J.), Giménez (R. F.), Ginzo, Golpe Montiel, Gómez Miranda, González (H. E.), González (J. V.), Gorostegui, Grimaux, Guatti, Guzmán (H.), Horta, Huarte, Ibáñez, Iglesias Villar, Ingaramo, Jane, Jaroslavsky, Lazcoz, Lema Machado, Lepori, Lescano, Lestelle, Llorens, López, Lugones, Manzano, Manzur, Marini, Martínez Márquez, Matzkin, Melón, Milano, Miranda, Mothe, Negri, Nieva, Ortiz, Papagno, Parente, Patiño, Peláez, Pellín, Pera Ocampo, Pereyra, Pérez, Piucill, Pupillo, Rapacini, Reali, Rezek, Riquez, Rodríguez (José), Rodríguez Artusi, Rojas, Romano Norri, Salto, Silva (R. P.), Stavale, Storani (C. H.), Usín, Vaca, Vairetti, Vanoli, Vanossi, Vidal, Zaffore, Zavaley y Zingale.

**Sr. Presidente (Silva).** — No habiendo número para votar, queda levantada la sesión.

—Es la hora 22 y 53.

LORENZO D. CEDROLA.  
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

<sup>1</sup> Véase el texto de la sanción en el Apéndice (página 2897.)

## APENDICE

### A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

#### PROYECTO DE LEY QUE PASA EN REVISION AL HONORABLE SENADO

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

Artículo 1º—Quedan comprendidas en las disposiciones de la presente ley:

- a) Las obras sociales sindicales correspondientes a las asociaciones gremiales de trabajadores con personería gremial, signatarias de convenios colectivos de trabajo;
- b) Los institutos de administración mixta, las obras sociales y las reparticiones u organismos que teniendo como fines los establecidos en la presente ley hayan sido creados por leyes de la Nación;
- c) Las obras sociales de la administración central del Estado nacional, sus organismos autárquicos y descentralizados y del Poder Judicial;
- d) Las obras sociales de las empresas y sociedades del Estado;
- e) Las obras sociales del personal de dirección;
- f) Las obras sociales constituidas por convenio con empresas privadas o públicas y las que fueron originadas a partir de la vigencia del artículo 4º de la ley 21.476;
- g) Toda otra entidad creada o a crearse y que tenga como fines lo establecido por la presente ley.

Art. 2º—Las obras sociales comprendidas en los incisos c), d) y g) del artículo 1º funcionarán como entidades de derecho público no estatal, con individualidad jurídica, financiera y administrativa y tendrán el carácter de sujeto de derecho, con el alcance que el Código Civil establece para las personas jurídicas; las obras sociales señaladas en los incisos a), e) y f) de dicho artículo funcionarán con individualidad administrativa, contable y financiera y tendrán el carácter de sujeto de derecho con el alcance que el Código Civil establece en el inciso 2 del segundo apartado del artículo 33.

Las obras sociales señaladas en el inciso b) del artículo 1º, creadas por leyes especiales al efecto, vigentes a la sanción de la presente ley, mantendrán sus modalidades administrativas, contables y financieras conforme a las leyes que le dieron origen, con las salvedades establecidas en la presente ley.

Art. 3º—Las obras sociales destinarán sus recursos en forma prioritaria a prestaciones de salud. Deberán, asimismo, brindar otras prestaciones sociales.

En lo referente a las prestaciones de salud formarán parte del Sistema Nacional del Seguro de Salud —en calidad de agentes naturales del mismo— sujetos a las disposiciones y normativas que lo regulan.

Art. 4º—Las obras sociales cualquiera sea su naturaleza, dependencia y forma de administración presentarán anualmente, en lo referente a su responsabilidad como agentes del seguro, la siguiente documentación

ante la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL):

- a) Programa de prestaciones médico-asistenciales para sus beneficiarios;
- b) Presupuesto de gastos y recursos para su funcionamiento y la ejecución del programa;
- c) Memoria general y balance de ingresos y egresos financieros del período anterior;
- d) Copia legalizada de todos los contratos de prestaciones de salud que celebre durante el mismo período, a efectos de confeccionar un registro de los mismos.

Art. 5º—Las obras sociales deberán destinar como mínimo el ochenta por ciento (80 %) de sus recursos brutos, deducidos los aportes al Fondo Solidario de Redistribución creado en jurisdicción de la ANSSAL, a la prestación de los servicios de atención de la salud establecidos por el seguro, a sus beneficiarios.

Las obras sociales que recauden centralizadamente deberán remitir mensualmente el setenta por ciento (70 %) de lo recaudado en cada jurisdicción para atender las necesidades de salud de sus beneficiarios residentes en la misma jurisdicción. Asimismo asegurarán en sus estatutos mecanismos de redistribución regional solidaria que asegure el acceso de sus beneficiarios a los servicios de salud sin discriminaciones de ningún tipo.

Art. 6º—Las obras sociales comprendidas en el régimen de la presente ley, como agentes del Seguro de Salud, deberán inscribirse en el registro que funcionará en el ámbito de la ANSSAL y en las condiciones que establezca la ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud y su decreto reglamentario.

El cumplimiento de este requisito serán condición necesaria para aplicar los fondos percibidos con destino a las prestaciones de salud.

Art. 7º—Las resoluciones que adopten la Secretaría de Salud de la Nación y la ANSSAL, en ejercicio de las funciones, atribuciones y facultades otorgadas por la legislación, serán de cumplimiento obligatorio para las obras sociales, exclusivamente en lo que atañe a su condición de agentes del Seguro de Salud.

Art. 8º—Quedan obligatoriamente incluidos, en calidad de beneficiarios titulares de las obras sociales:

- a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación y sus organismos autárquicos y descentralizados; en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;
- b) Los jubilados y pensionados nacionales y los de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;

- c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales.

Art. 9º — Quedan también incluidos, en calidad de beneficiarios:

- a) Los grupos familiares primarios de las categorías indicadas en el artículo anterior. Se entiende por grupo familiar primario el integrado por el cónyuge del afiliado titular; los hijos solteros hasta los veintinueve años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional, comercial o laboral; los hijos solteros mayores de veintinueve años y hasta los veinticinco inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular y cursen estudios universitarios o terciarios; los hijos incapacitados y a cargo del afiliado titular, mayores de veintinueve años; los hijos del cónyuge; los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa, que reúnan los requisitos establecidos en este inciso;
- b) Las personas que convivan con el afiliado titular y reciban del mismo ostensible trato familiar, según la acreditación que determine la reglamentación.

La Dirección Nacional de Obras Sociales podrá autorizar, con los requisitos que ella establezca, la inclusión como beneficiarios, de otros ascendientes o descendientes por consanguinidad del beneficiario titular y que se encuentren a su cargo, en cuyo caso se fija un aporte adicional del uno y medio por ciento (1,5 %) por cada una de las personas que se incluyan.

Art. 10. — El carácter de beneficiario otorgado en el inciso a) del artículo 8º y en los incisos a) y b) del artículo 9º de esta ley subsistirá mientras se mantenga el contrato de trabajo o la relación de empleo público y el trabajador o empleado reciba remuneraciones del empleador, con las siguientes salvedades:

- a) En caso de extinción del contrato de trabajo, los trabajadores que se hubieran desempeñado en forma continuada durante más de tres (3) meses mantendrán su calidad de beneficiarios durante un período de tres (3) meses, contados desde su distracto, sin obligación de efectuar aportes;
- b) En caso de interrupción del trabajo por causa de accidente o enfermedad inculpable, el trabajador mantendrá su calidad de beneficiario durante el plazo de conservación del empleo sin percepción de remuneración, sin obligación de efectuar aportes;
- c) En caso de suspensión del trabajador sin goce de remuneración, éste mantendrá su carácter de beneficiario durante un período de tres (3) meses. Si la suspensión se prolongare más allá de dicho plazo, podrá optar por continuar manteniendo ese carácter, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador;
- d) En caso de licencia sin goce de remuneración por razones particulares del trabajador, éste

podrá optar por mantener durante el lapso de la licencia la calidad de beneficiario cumpliendo con las obligaciones de aportes a su cargo y contribución a cargo del empleador;

- e) Los trabajadores de temporada podrán optar por mantener el carácter de beneficiarios durante el período de inactividad y mientras subsista el contrato de trabajo cumpliendo durante ese período con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley. Este derecho cesará a partir del momento en que, en razón de otro contrato de trabajo, pasen a ser beneficiarios titulares en los términos previstos en el artículo 8º, inciso a), de la presente ley;
- f) En caso que el trabajador deba prestar servicio militar obligatorio por llamado ordinario, movilización o convocatorias especiales, durante el período que aquél no perciba remuneración por esta causa mantendrá la calidad de beneficiario titular, sin obligación de efectuar aportes;
- g) La mujer que quedare en situación de excedencia podrá optar por mantener su calidad de beneficiaria durante el período de la misma, cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece la presente ley;
- h) En caso de muerte del trabajador, los integrantes de su grupo familiar primario mantendrán el carácter de beneficiarios, por el plazo y en las condiciones del inciso a) de este artículo. Una vez vencido dicho plazo podrán optar por continuar en ese carácter, cumpliendo con los aportes y contribuciones que hubiere correspondido al beneficiario titular. Este derecho cesará a partir del momento en que por cualquier circunstancia adquieran la calidad de beneficiarios titulares prevista en esta ley.

En los supuestos de los incisos precedentes, el mantenimiento de la calidad de beneficiario del trabajador en relación de dependencia se extiende a su respectivo grupo familiar primario.

La autoridad de aplicación estará facultada para resolver los casos no contemplados en este artículo, como también los supuestos y condiciones en que subsistirá el derecho al goce de las prestaciones, derivados de los hechos ocurridos en el período durante el cual el trabajador o su grupo familiar primario revestían la calidad de beneficiarios, pudiendo ampliar los plazos de las coberturas cuando así lo considere.

Art. 11. — Cada obra social elaborará su propio estatuto conforme con la presente ley y las normas que se dicten en consecuencia, el que presentará ante la Dirección Nacional de Obras Sociales para su registro.

Art. 12. — Las obras sociales comprendidas en el régimen de la presente ley serán administradas conforme con las siguientes disposiciones:

- a) Las obras sociales sindicales serán conducidas y administradas por autoridad colegiada, que

no supere el número de cinco (5) integrantes, cuyos miembros serán elegidos por la asociación sindical con personería gremial signataria de los convenios colectivos de trabajo que corresponda, a través de su secretariado nacional, consejo directivo nacional o asamblea general de delegados congresales, conforme al estatuto de la obra social sindical. No existirá incompatibilidad en el ejercicio de cargos electivos entre las obras sociales comprendidas en el régimen de la presente ley y la correspondiente asociación sindical;

- b) Las obras sociales, institutos de administración mixta, del Poder Legislativo, creados por leyes especiales al efecto, vigentes a la sanción de la presente ley, continuarán desarrollando sus funciones conforme a las disposiciones legales que le dieran origen, con las salvedades especificadas en este cuerpo normativo;
- c) Las obras sociales de la administración central del Estado nacional, de sus organismos autárquicos y descentralizados y del Poder Judicial serán conducidas y administradas por un presidente propuesto por la Secretaría de Estado de Salud de la Nación, cuatro (4) vocales en representación del Estado propuestos por el respectivo poder u organismo autárquico o descentralizado que corresponda y cuatro (4) vocales en representación de los beneficiarios que serán propuestos por la asociación sindical, con personería gremial pertinente. Todos serán designados por el Ministerio de Salud y Acción Social;
- d) Las obras sociales de las empresas y sociedades del Estado serán conducidas y administradas por un directorio integrado según las normas del inciso c). En estos casos la mitad de los vocales estatales serán designados a propuesta de la respectiva empresa. El presidente será designado por la Secretaría de Estado de Salud;
- e) Las obras sociales del personal de dirección serán administradas por una autoridad colegiada de hasta cinco (5) miembros en representación de los beneficiarios designados conforme a lo establecido en sus respectivos estatutos;
- f) Las obras sociales constituidas por convenio con empresas privadas o públicas —a la fecha de la presente ley— serán administradas de conformidad con lo dispuesto en los respectivos acuerdos o disposiciones mientras dure su vigencia;
- g) Las asociaciones de obras sociales serán conducidas y administradas por cuerpos colegiados, elegidos por las obras sociales integrantes de la asociación;
- h) Las obras sociales que adhieran a la presente ley mantendrán su propio régimen de administración y gobierno.

Art. 13. — Los miembros de los cuerpos colegiados de conducción de las obras sociales deberán ser mayo-

res de edad, no tener inhabilidades e incompatibilidades civiles ni penales, su mandato no podrá superar el término de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos.

Serán personal y solidariamente responsables por los actos y hechos ilícitos en que pudieran incurrir con motivo y en ocasión del ejercicio de las funciones de conducción y administración de dichas entidades.

Art. 14. — Las obras sociales podrán constituir asociaciones de obras sociales que abarquen los beneficiarios residentes en el ámbito de funcionamiento de la asociación e integren sus recursos a fin de otorgar las prestaciones médico-asistenciales que correspondan a su calidad de agentes del Seguro de Salud.

Constituida la asociación tendrá la misma capacidad, derechos y obligaciones que las obras sociales en cuanto actúan en calidad de agentes del Seguro de Salud.

Art. 15. — A los efectos del funcionamiento de las obras sociales como agentes del Seguro de Salud aquéllas deberán poner a disposición de los organismos de control dependientes de la ANSSAL el personal y los elementos que éstas requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Art. 16. — Se establecen los siguientes aportes y contribuciones para el sostenimiento de las acciones que deben desarrollar las obras sociales según la presente ley:

- a) Una contribución a cargo del empleador equivalente al seis por ciento (6 %) de la remuneración de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia;
- b) Un aporte a cargo de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia equivalente al tres por ciento (3 %) de su remuneración. Asimismo, por cada beneficiario a cargo del afiliado titular, a que se refiere el artículo 9º, último apartado, aportará el uno y medio por ciento (1,5 %) de su remuneración;
- c) En el caso de las sociedades o empresas del Estado la contribución para el sostenimiento de la obra social no podrá ser inferior, en moneda constante, al promedio de los doce (12) meses anteriores a la fecha de promulgación de la presente ley.

Asimismo, mantendrán su vigencia los aportes de los jubilados y pensionados y los recursos de distinta naturaleza destinados al sostenimiento de las obras sociales determinados por leyes, decretos, convenciones colectivas u otras disposiciones particulares.

Mantienen su vigencia los montos o porcentajes de los actuales aportes y/o contribuciones establecidos en las convenciones colectivas de trabajo u otras disposiciones, cuando fueren mayores que los dispuestos en la presente ley, como así también los recursos de distinta naturaleza a cargo de las mismas partes o de terceros, destinados al sostenimiento de las obras sociales.

Art. 17. — Las contribuciones, aportes y recursos de otra naturaleza que se mencionan en el artículo anterior no podrán ser aumentados sino por ley.

Art. 18. — A los fines del artículo 16 de la presente ley, se entiende por remuneración la definida por las

normas del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

A los efectos de establecer los aportes y contribuciones, la remuneración no podrá ser inferior a la fijada en disposiciones legales o convenios colectivos de trabajo o a la retribución normal de la actividad de que se trate.

Establécese que, a los efectos de los beneficios que otorga la presente ley, los aportes y contribuciones deberán calcularse para los casos de jornadas reducidas de trabajo, sobre una base mínima igual a ocho horas diarias de labor calculadas conforme a la categoría laboral del beneficiario titular y en base al convenio colectivo de trabajo de la actividad de que se trate, aplicándose sobre veintidós (22) días mensuales de dicha jornada mínima, para el personal jornalizado.

Para el personal mensualizado, los aportes y contribuciones mínimos serán calculados sobre las remuneraciones establecidas en los convenios colectivos de trabajo para la actividad y de acuerdo a la categoría laboral del trabajador, en base a la cantidad de doscientas horas mensuales, salvo autorización legal o convención colectiva de trabajo que permita al empleador abonar una retribución menor.

**Art. 19.** — Los empleadores, dadores de trabajo o equivalentes en su carácter de agentes de retención deberán depositar la contribución a su cargo junto con los aportes que hubieran debido retener —al personal a su cargo—, dentro de los quince (15) días corridos, contados a partir de la fecha en que se deba abonar la remuneración, conforme se establece a continuación:

- a) El noventa por ciento (90 %) de la suma de la contribución y los aportes que prevén los incisos a) y b) del artículo 16 de esta ley a la orden de la obra social que corresponda;
- b) El diez por ciento (10 %) de la suma de la contribución y los aportes que prevén los incisos a) y b) del artículo 16 de esta ley, y cuando se trate de obras sociales del personal de dirección la suma a depositarse será del quince por ciento (15 %) de las contribuciones y aportes que se efectúen. Todo a la orden de las cuentas recaudadoras que la ANSSAL habilitará de acuerdo a lo determinado en la Ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud y su decreto reglamentario;
- c) El cincuenta por ciento (50 %) de los recursos de distinta naturaleza que prevé la presente ley en su artículo 16 a la orden de la obra social correspondiente;
- d) El cincuenta por ciento (50 %) de los recursos de distinta naturaleza que prevé la presente ley en su artículo 16 a la orden de la ANSSAL, en los mismos términos que los indicados en el inciso b) precedente;
- e) Cuando las modalidades de la actividad laboral lo hagan conveniente, la autoridad de aplicación podrá constituir a entidades en agentes de retención de contribuciones y aportes calculados sobre la producción, que equivalgan y reemplacen a los calculados sobre el salario, a cuyo efecto aprobará los convenios de corres-

pensabilidad suscritos entre dichas entidades y las respectivas obras sociales.

**Art. 20.** — Los aportes a cargo de los beneficiarios mencionados en los incisos b) y c) del artículo 8º serán deducidos de los haberes jubilatorios de pensión o de prestaciones no contributivas que les corresponda percibir, por los organismos que tengan a su cargo la liquidación de dichas prestaciones, debiendo transferirse a la orden de la respectiva obra social en la forma y plazo que establezcan la reglamentación.

**Art. 21.** — Para la fiscalización y verificación de las obligaciones emergentes de la presente ley por parte de los responsables y obligados, los funcionarios e inspectores de la Dirección Nacional de Obras Sociales y de las obras sociales tendrán, en lo pertinente, las facultades y atribuciones que la ley asigna a los de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional.

Las actas de inspección labradas por los funcionarios e inspectores mencionados en el párrafo anterior hacen presumir, a todos los efectos legales, la veracidad de su contenido.

**Art. 22.** — Las obras sociales destinarán a sus gastos administrativos, excluidos los originados en la prestación directa de servicio, hasta un ocho por ciento (8 %) de sus recursos brutos deducidos los aportes al Fondo Solidario de Redistribución creado por la ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud. La reglamentación establecerá el plazo dentro del cual las obras sociales deberán ajustarse a esa proporción de gastos administrativos.

**Art. 23.** — Los fondos previstos por la presente ley como también los que por cualquier motivo correspondan a las obras sociales deberán depositarse en instituciones bancarias oficiales nacionales, provinciales o municipales y serán destinados exclusivamente a la atención de las prestaciones y demás obligaciones de las mismas y de los gastos administrativos que demande su funcionamiento.

Las reservas y disponibilidades de las obras sociales sólo podrán ser invertidas en operaciones con las instituciones bancarias mencionadas en el párrafo anterior y/o en títulos públicos, con garantía del Estado, que aseguren una adecuada liquidez conforme a lo que determine la reglamentación.

**Art. 24.** — El cobro judicial de los aportes, contribuciones, recargos, intereses y actualizaciones adeudados a las obras sociales y de las multas establecidas en la presente ley se hará por la vía de apremio prevista en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por las obras sociales o los funcionarios en que aquéllas hubieran delegado esa facultad, según fuere el caso.

Las acciones para el cobro de los créditos indicados en el párrafo anterior, prescribirán a los diez (10) años.

**Art. 25.** — Créase en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social —Secretaría de Coordinación de Salud y Acción Social— la Dirección Nacional de Obras Sociales que actuará como autoridad de aplicación de la presente ley, con jurisdicción sobre las obras sociales del artículo 19.

Art. 26. — La Dirección Nacional de Obras Sociales tendrá como fin promover, coordinar e integrar las actividades de las obras sociales en todo aquello que no se encuentren obligadas por la ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Actuará también como organismo de control para los aspectos administrativos y contables de las obras sociales.

Art. 27. — Para el cumplimiento de estos fines tendrá las siguientes atribuciones:

1. Requerirá y aprobará la memoria anual y balances de las obras sociales.
2. Requerirá y suministrará información adecuada para el mejor contralor de las obras sociales a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y a la ANSSAL.
3. Propondrá al Poder Ejecutivo nacional la intervención de las obras sociales cuando se acrediten irregularidades o graves deficiencias en su funcionamiento.

En este caso, cuando la denuncia provenga de la ANSSAL, por incumplimiento de sus obligaciones como agentes del Seguro, se instrumentarán mecanismos sumarios para asegurar las prestaciones de salud garantizadas por la ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

4. Llevará un Registro de Obras Sociales en el que deberán inscribirse todas las obras sociales comprendidas en la presente ley, con los recaudos que establezca la autoridad de aplicación.
5. A los efectos de la verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley y demás normas complementarias, la Dirección Nacional de Obras Sociales podrá solicitar de las obras sociales la información necesaria, su ampliación y/o aclaraciones. Sin perjuicio de ello podrá requerir a la ANSSAL la colaboración de su sindicatura para que, constituida en la entidad, constate y/o obtenga la información que expresamente le recabe la Dirección Nacional de Obras Sociales.
6. Resolver los conflictos sobre encuadramiento de los beneficiarios de las obras sociales, determinando el destino de los aportes y contribuciones.

Art. 28. — Las violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias o las que establezca el órgano de aplicación harán pasibles a las obras sociales de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que pudieren corresponder por otras leyes:

- a) **Apercibimiento;**
- b) **Multa** desde una (1) vez el monto del haber mínimo de jubilación ordinaria del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, hasta cien (100) veces el monto del haber mínimo de dicha jubilación, vigente al momento de hacerse efectiva la multa;
- c) **Intervención.**

El órgano de aplicación dispondrá las sanciones establecidas en los incisos a) y b), graduándolas conforme

a la gravedad y reiteración de las infracciones y la prevista en el inciso c) será dispuesta por el Poder Ejecutivo nacional.

La intervención de la obra social implicará la facultad del interventor de disponer de todos los fondos que le correspondan en virtud de esta ley y se limitará al ámbito de la misma.

Art. 29. — Solamente serán recurribles las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 28 de esta ley dentro de los diez (10) días hábiles de notificadas por el órgano de aplicación o desde la publicación del acto pertinente por el Poder Ejecutivo nacional, en su caso, ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo o la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal a opción del recurrente. El recurso deberá interponerse y fundarse dentro del término aludido ante el órgano de aplicación, el que remitirá las actuaciones al tribunal competente sin más trámite.

En las jurisdicciones provinciales, será competente la cámara federal con jurisdicción en el domicilio del sancionado.

La sanción prevista en el artículo anterior, inciso c), será recurrible al solo efecto devolutivo.

Art. 30. — Los bienes pertenecientes a la administración central del Estado, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, paraestatales o de administración mixta afectados a la prestación de los servicios médico-asistenciales del Seguro Nacional de Salud, serán transferidos a la obra social correspondiente.

Art. 31. — Dispónese la condonación de la deuda, que las obras sociales mantienen al 30 de junio de 1987 inclusive, con el Instituto Nacional de Obras Sociales, por los conceptos enunciados en el artículo 21, inciso c) de la ley 18.610 y artículo 13, incisos a) y b) de la ley 22.269.

Art. 32. — Los bienes afectados al funcionamiento de las obras sociales cuyo dominio pertenezca a una asociación sindical de trabajadores continuarán en el patrimonio de la asociación, pero las respectivas obras sociales no reconocerán usufructos a título oneroso por la utilización de dichas instalaciones, quedando a cargo de la obra social los gastos de mantenimiento, administración y funcionamiento.

Art. 33. — Las obras sociales del régimen de la ley 22.269 actualmente existentes, cualquiera sea su naturaleza jurídica, continuarán en su desenvolvimiento durante el período de la adecuación a las disposiciones de la presente ley.

Art. 34. — Las obras sociales deberán adecuarse al régimen de la presente ley dentro del plazo de un (1) año a contar de la fecha de su vigencia. Este plazo podrá ser prorrogado por el Poder Ejecutivo nacional si las circunstancias lo hicieran necesario.

Art. 35. — Durante el período comprendido entre la entrada en vigencia de esta ley y la normalización de las obras sociales, la administración de las mismas será:

- a) En las obras sociales sindicales correspondientes a sindicatos que estén normalizados, dichos

sindicatos designarán un administrador que será reconocido por la Dirección Nacional de Obras Sociales como representante legal de la obra social.

Del mismo modo se procederá a medida que las demás asociaciones sindicales completen su normalización institucional;

- b) Las obras sociales constituidas por leyes especiales, se normalizarán conforme a lo dispuesto por esta ley;
- c) Las obras sociales de la administración central del Estado nacional, sus organismos autárquicos y descentralizados y del Poder Judicial serán conducidas por una comisión normalizadora conformada de acuerdo con lo establecido en el inciso c) del artículo 12 de esta ley y presidida por un representante del Estado;
- d) En las obras sociales del personal de dirección, las actuales autoridades serán las encargadas de continuar con la administración debiendo cumplimentar los recaudos de esta ley.

Art. 36. — Las autoridades provisionales a que hace referencia el artículo anterior procederán a elaborar los estatutos de la obra social, que elevarán para su registro a la Dirección Nacional de Obras Sociales, de acuerdo con las normas que ésta dicte.

Art. 37. — Sustitúyese el artículo 5º de la ley 19.772, el que queda así redactado:

Artículo 5º: La dirección y administración de la obra social estará a cargo de un directorio, designado por el Ministerio de Salud y Acción Social, con observancia de los recaudos previstos en el artículo 7º de la presente ley, integrado por un presidente, un vicepresidente y cuatro directores, todos ellos a propuesta de la Confederación General de Empleados de Comercio de la República Argentina y dos directores en representación del Estado. El Ministerio de Salud y Acción Social deberá designar a los integrantes del directorio conforme al párrafo anterior, dentro del término de treinta (30) días de recibida la propuesta.

Art. 38. — Sustitúyese el artículo 4º de la ley 18.299, el que queda así redactado:

Artículo 4º: La administración del instituto estará a cargo de un consejo de administración el que será integrado por un presidente propuesto por el consejo de administración, seis (6) vocales en representación del personal de la industria del vidrio y sus actividades afines, cinco (5) de los cuales provendrán del sindicato obrero y uno (1) por el sindicato de empleados, dos (2) vocales en representación de los empleadores, que serán propuestos por entidades suficientemente representativas de la industria del vidrio y afines y dos (2) vocales en representación del Estado, propuestos por la Secretaría de Estado de Salud de la Nación.

Todos ellos serán designados por el Ministerio de Salud y Acción Social.

Los vocales podrán ser reemplazados por sus representados, en cuyo caso el nuevo vocal ejercerá su mandato hasta la finalización del período que le correspondiere al sustituido.

Art. 39. — Sustitúyese el artículo 5º de la ley 19.032, modificada por sus similares 19.465; 21.545; 22.245 y 22.954, el que queda así redactado:

Artículo 5º: El gobierno y administración del instituto estarán a cargo de un directorio integrado por un presidente en representación del Estado y doce (12) directores, cuatro (4) en representación de los beneficiarios, dos (2) en representación de los trabajadores activos y seis (6) en representación del Estado, designados todos ellos por el Ministerio de Salud y Acción Social.

La designación de los directores en representación de los beneficiarios se hará a propuesta de las entidades representativas y deberán ser jubilados o pensionados del Régimen Nacional de Previsión.

La designación de los directores en representación de los trabajadores activos se hará a propuesta de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

El presidente y los directores durarán cuatro (4) años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos y gozarán de la remuneración que establezca el presupuesto.

Art. 40. — Sustitúyense los artículos 5º y 7º de la ley 19.518, los que quedan así redactados:

Artículo 5º: El instituto será dirigido y administrado por un directorio integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente, doce (12) directores y un (1) síndico.

Artículo 7º: Los directores del instituto serán designados por el Ministerio de Salud y Acción Social a propuesta de las siguientes entidades: uno (1) por la Asociación Argentina de Compañías de Seguros, uno (1) por la Asociación de Cooperativas y Mutualidades de Seguro, uno (1) por la Asociación Argentina de Sociedades de Capitalización, uno (1) por la Asociación de Aseguradores Extranjeros en la Argentina, seis (6) por la asociación profesional de trabajadores con personería gremial representativa de las actividades comprendidas y dos (2) en representación del Estado, a propuesta de la Secretaría de Salud de la Nación.

El síndico será designado por el Ministerio de Salud y Acción Social a propuesta de la ANSSAL.

Art. 41. — Las obras sociales por convenio a que se refiere el artículo 1º inciso f), existentes en la actualidad, continuarán desarrollando su actividad dentro del sistema de la presente ley, salvo que dentro del plazo de noventa (90) días cualquiera de las partes denun-

clara el respectivo acuerdo ante la Dirección Nacional de Obras Sociales.

Art. 42. — A partir de la fecha de promulgación de la presente ley las funciones y atribuciones previstas para la Dirección Nacional de Obras Sociales serán asumidas por el Instituto Nacional de Obras Sociales

(INOS), hasta tanto se reglamente esta ley y comience a funcionar el nuevo organismo.

Art. 43. — Deróganse las leyes 18.610, 22.269, decretos y toda otra disposición que se oponga a lo regulado por la presente ley.

Art. 44. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## B. INSERCIONES

### INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CAMISAR<sup>1</sup>

El Proyecto de Unificación Legislativa Civil y Comercial. Su coordinación con recomendaciones de congresos jurídicos y soluciones del derecho comparado

Por ROBERTO MANUEL LÓPEZ CABANA.

El derecho civil (es) el derecho privado, fundamental y común a todos los derechos privados. De ahí que no haya cómo rebatir propiamente a los que lo equiparan al derecho privado. En su fondo es el derecho privado. (Alfredo Colmo, *Técnica legislativa del Código Civil argentino*, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961, página 163.)

1º — *Propósito.* Este trabajo se propone demostrar que el proyecto de unificación de la legislación civil y comercial, en pleno trámite parlamentario, responde al reclamo, no sólo de una calificada doctrina —aisladamente considerada—, sino también de los más diversos congresos, conferencias y jornadas de carácter jurídico, nacionales e internacionales en que nuestro país participó, y concuerda con las soluciones que tienen mayor arraigo en el derecho comparado.

Por lo demás, resulta grato destacar que este aporte se hace posible en atención a la saludable metodología adoptada por la Comisión Legislativa, de difundir su proyecto y consultarlo previamente a la comunidad, antes de su tratamiento en el Congreso.

Por ello, como adhesión a los criterios del proyecto, que comparto, en cuanto pretende reflejar en la legislación una realidad ya existente, he asumido la tarea de señalar su coordinación con otras legislaciones y con despachos, recomendaciones y ponencias de los congresos y jornadas, cuyas conclusiones no tienen toda la difusión que merecen.

Entiendo poner así en evidencia la preocupación que se advierte por lograr soluciones con el consenso implicado en las concordancias halladas.

2º — *La unificación de la legislación civil y comercial.* Segovia, nuestro primer comentarista integral de la legislación de derecho privado sancionada durante el siglo pasado, aludía ya a la tendencia de “fusionar los derechos civil y comercial”, calificándola en 1889, como moderna.

Circunstancias históricas singulares permitieron a nuestro país contar con legislación civil y comercial

unificada, a través del Código de Comercio, sancionado para la provincia de Buenos Aires en 1859, y adoptado por la Nación en 1862, que rigió, en soledad, hasta la entrada en vigencia, en 1871, del Código Civil.

Es a partir de entonces que comienza una difícil convivencia entre normas sólo justificadas en el Código de Comercio por la necesidad de reglar un derecho común que no estaba todavía contenido en el Código Civil, y que entran en colisión desde su misma sanción.

Es más propio del Código Civil, derecho común por excelencia, contener la única y verdadera *lex generalis*, sincerando nuestro sistema que mantiene unas pocas normas dispersas e inconexas de considerable vetustez, bajo la denominación de “Código de Comercio” asimilándolas en la ley común, y respetando la vigencia de las normas especiales representativas de estatutos que deben conservarse como tales.

La inconveniencia de mantener un doble régimen civil y comercial fue denunciada insistentemente por la doctrina, que puso el acento en proclamar la necesidad de unificar el régimen de las obligaciones y contratos, como paso previo a la unificación del derecho privado interno que algunos, con mayor optimismo y visión de futuro, proyectan a todo el continente americano.

En esa perspectiva pueden mencionarse: la 8ª Conferencia Panamericana de Lima (1938), y las conferencias interamericanas de abogados de Río de Janeiro (1943), México (1944), Santiago de Chile (1945), Lima (1947) y Detroit (1949).

En nuestro país se comenzó reclamando la unificación de las obligaciones civiles y comerciales en el I Congreso Nacional de Derecho Comercial (1940), opinión reflejada en las Jornadas franco-latinoamericanas de Derecho Comparado (Montevideo, 1948), y que es reiterada en la VI Conferencia Nacional de Abogados (La Plata, 1959) propiciando un código único de derecho privado, y singularmente en el III Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1961). Las propuestas, con diferente alcance, se repiten en el Congreso Nacional de Derecho Comercial (Rosario, 1969), en la Mesa Redonda sobre Unificación de los Derechos Civil y Comercial (Universidad de Belgrano, 1979), III Congreso de Derecho Societario (Salta, 1982), Conferencia Nacional de Abogados y Facultades de Derecho (Rosario, 1982), Congreso Argentino de Derecho Comercial (Buenos Aires, 1984), Mesa Redonda sobre Unificación de las obligaciones Civiles y Comerciales (Instituto Argentino de Derecho Comercial y Colegio de Escribanos de la Capital Federal, 1986) y en las Jornadas Nacionales sobre Unificación de las Obligaciones Civiles y Comerciales (Buenos Aires, 1986).

<sup>1</sup> Solicitada por el señor diputado Camisar y aprobada por la Honorable Cámara durante la sesión del 15 de julio de 1987, esta inserción se publica en el presente número del Diario de Sesiones en razón de no haber llegado a la Secretaría en tiempo oportuno para su inclusión en el número correspondiente a la citada sesión.

Puede citarse, como el más ambicioso proyecto internacional de unificación, el concretado por Francia e Italia en 1927.

Legislativamente, el criterio unificador en materia de obligaciones ha sido adoptado por Suiza (1881), Turquía (1926), Túnez (1906), Marruecos (1912), Líbano (1934), Polonia (1934), Madagascar (1966), Senegal (1967), y comprendiendo materia civil y comercial, los códigos civiles de Italia (1942), Unión Soviética (1964) y Paraguay (1987), y los códigos únicos en lo Civil y Comercial de China (Taiwan) y del reino de Tailandia, agregándose a la nómina la obra codificadora denominada *Principios generales del derecho civil* de la República Popular China, de 1987.

3º — *Responsabilidad de las personas jurídicas*. Las VI Jornadas de Derecho Civil (Santa Fe, 1977) declararon que la responsabilidad indirecta de la persona jurídica por acto de sus dependientes debe coincidir con la que se atribuye a las personas físicas.

Es la solución del artículo 34, inciso 2º, del proyecto.

4º — *Domicilio*. El artículo 23 del Código Civil suizo autoriza la pluralidad de domicilios cuando se desarrollan actividades industriales o comerciales.

Es lo previsto en el artículo 94 del proyecto.

5º — *Emancipación*. El derecho comparado adopta generalmente la edad de 18 años para asignar capacidad, según lo dispone el derecho vigente en: Australia, Bahamas, la mayoría del Canadá (Quebec, Alberta, Manitoba, Ontario, Prince Edward, Saskatchewan, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América (salvo en Colorado, Mississippi, Missouri, Nebraska, Pennsylvania, Wyoming y en Puerto Rico), España, Finlandia, Francia, Guatemala, Inglaterra, Irlanda del Norte, Israel, Italia, Líbano, México, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Suecia, Unión Soviética, Yugoslavia.

Grecia exige 22 años, Austria, Japón, Nueva Zelanda y Paraguay 20 y Alemania, Escocia, India y algunos estados de Estados Unidos (Alabama, Nebraska, Wyoming) 19.

Siguiendo el criterio más difundido, aunque con una solución más moderada, el proyecto otorga la emancipación automática a los 18 años (artículo 131), de manera que si bien toda incapacidad pendiente cesa a los 21 años (artículo 128), entretanto subsisten para el emancipado las limitaciones de los artículos 134 y 135 —que ya existían en el Código— y 168, que resulta de la ley de matrimonio civil 23.515.

El IV Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1969) propició, en cuanto a la emancipación: que fuera regla la capacidad del emancipado, que se equiparara la emancipación por habilitación de edad a la emancipación por matrimonio, y que se modificaran coherentemente los artículos 306, inciso 4º, y 455 inciso 2º del Código Civil.

Es lo proyectado en los artículos 131, 306, inciso 4º, y 455, inciso 2º.

6º — *Unificación de la responsabilidad civil contractual y extracontractual*. Tal unificación viene siendo reclamada insistentemente en la Argentina, desde hace más de un cuarto de siglo: III Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1961); V Jornadas de Derecho Civil (Rosario, 1971); Jornadas Australes de De-

recho (Comodoro Rivadavia, 1980); II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1986); III Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil (San Juan, 1986); Jornadas Nacionales sobre Unificación de las Obligaciones Cíviles y Comerciales (Buenos Aires, 1986).

En derecho comparado esta unificación ha sido realizada en leyes modernas: Checoslovaquia (Códigos de 1950 y 1964), Senegal (Código de 1967), Yugoslavia (ley de 1978), Quebec (Código de 1980); asimismo resulta de las convenciones de Varsovia (1929) y de Bruselas (1961) sobre transporte marítimo internacional, del Convenio de Europa de 1977, y de los proyectos de directivas del Consejo de las Comunidades Europeas de 1976 y 1985, y de la Ley Modelo Uniforme norteamericana de 1979, sobre responsabilidad por productos.

El proyecto adecua a ese temperamento a través de la derogación del artículo 1.107 y de los nuevos textos que asigna a los artículos 520, 521, 522, 906 y 3.933 del Código Civil. De esa manera contempla también estos conceptos:

- a) La subsistencia de la causalidad adecuada como módulo de la extensión del deber de reparar, afirmada por las II Jornadas de Derecho Civil (Corrientes, 1965) y las II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1986);
- b) El criterio general de que la atribución objetiva de responsabilidad tiene iguales alcances: VII Jornadas de Derecho Civil (Buenos Aires 1979); Jornadas Australes de Derecho (Comodoro Rivadavia, 1980) y II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1986);
- c) La indemnización del daño moral en cualquier obligación y ante todo factor de atribución, como lo recomendaron las V Jornadas de Derecho Civil (Rosario, 1971); las VII Jornadas de Derecho Civil (Buenos Aires, 1979); las Jornadas Australes de Derecho (Comodoro Rivadavia, 1980), y las II Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil (San Juan, 1984); el carácter resarcitorio de su indemnización, que predicaron las II Jornadas Sanjuaninas citadas; y la eliminación de la discrecionalidad del juez para condenar a su resarcimiento en las obligaciones contractuales (conf. II Jornadas Sanjuaninas citadas);
- d) La fijación de un plazo quinquenal común de prescripción, con antecedente en el artículo 2.947 del Código italiano, que lo asigna genéricamente a la responsabilidad extracontractual.

7º — *Incumplimiento sin culpa*. Las II Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil (San Rafael, Mendoza, 1971) declararon que entre el caso fortuito y la culpa hay una zona intermedia —la falta de culpa— que debe ser claramente distinguida.

El proyecto agrega un segundo párrafo al artículo 514, definiendo el incumplimiento sin culpa, del que luego se hace expresa mención en el artículo 1.625, inciso 2º.

8º — *Responsabilidad precontractual*. Las II Jornadas de Derecho Civil (Corrientes, 1965), reclamaron la existencia de criterios legales para la responsabilidad precontractual.

El proyecto los da en los artículos 1.158 y 1.159, y en la definición de daño al interés negativo del artículo 520.

9º — *Obligaciones dinerarias*. Las Jornadas sobre Indexación en el Derecho Argentino y Comparado (Rosario, 1976), declararon la procedencia del reajuste de la obligación dineraria toda vez que exista depreciación. Las I Jornadas de Abogados sobre temas de Derecho Civil (Rosario, 1982) consideraron “admisible la pretensión autónoma de revisión de los contratos por causa de inflación”. Las I Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil (San Juan, 1982) aceptaron específicamente su actualización exista o no mora o retardo del deudor, temperamento que fue reiterado en las III Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil (San Juan, 1986).

El artículo 619 del proyecto propicia la recomposición del valor de la deuda dineraria desde el simple retardo del deudor, con fórmula ya utilizada por Vélez Sarsfield en el artículo 659.

10. — *Riesgo de la cosa y actividades riesgosas*. Las I Jornadas Provinciales de Derecho Civil (Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1981), se hicieron cargo de las actividades riesgosas con utilización de cosas; el IV Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1969), de las cosas peligrosas por su naturaleza o por la forma de su utilización; y las II Jornadas de Derecho Civil (Corrientes, 1965), de la noción de actividades peligrosas por su naturaleza o por la de los medios empleados. La atribución objetiva al daño proveniente de actividades riesgosas —y no sólo del riesgo o vicio de la cosa contemplado por la ley 17.711— es legislada en los artículos 2.050 del Código italiano de 1942, 955/998 del Código boliviano de 1975, 1970 y 1972 del Código peruano de 1984, y 1846 del Código paraguayo de 1987.

Por otro lado, ordinariamente el resarcimiento es tarifado hasta cierto límite, lo cual suele no constituir impedimento para la reparación integral cuando también concurre un sustento subjetivo de la responsabilidad: el tarifamiento resulta de la ley 9.688 de accidentes de trabajo; del Código Aeronáutico (ley 17.285); de la Convención de Varsovia de 1929 según Protocolo de La Haya de 1929 (ley 17.386) para la aeronavegación internacional; de la Ley de Navegación 20.094; de la Convención de Viena sobre Accidentes Nucleares de 1963 (ley 17.048); del Proyecto de Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 1976; del Convenio del Consejo de Europa de 1977; de la Ley de Medicamentos alemana de 1976; de la Ley Modelo Uniforme norteamericana de 1979. Las I Jornadas Provinciales de Derecho Civil (Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1981), estimaron que el daño proveniente del riesgo es estadísticamente previsible; pero el aseguramiento de quien lo introduce en la sociedad, para salvaguardar los intereses de las víctimas, no es viable si no se establece un *quantum* indemnizatorio, según criterio de las Jornadas Australes de Derecho (Comodoro Rivadavia, 1980) y de las IV Jornadas Rioplatenses de Derecho (Punta del Este, Uruguay, 1986), que coincide con los fundamentos de la solución concordante

del Proyecto de Convención Europea de 1976 y de la Ley Uniforme norteamericana de 1979.

La importancia del seguro ha sido encomiada reiteradamente, sosteniéndose la necesidad de seguros obligatorios para el desarrollo de múltiples actividades, como los que existen para el caso de muerte de trabajadores en relación de dependencia (decreto 1.794/74), o para los accidentes nucleares (ley 17.048); actividades o cosas riesgosas en general (II Jornadas de Derecho Civil, Corrientes, 1965); accidente de tránsito (II Jornadas de Derecho Civil cits., I Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1984); comercialización de productos (IV Jornadas Rioplatenses de Derecho, Punta del Este, Uruguay, 1986), en especial farmacéuticos (I Jornadas sobre Responsabilidad Civil por Productos Farmacéuticos y Medicinales, Morón, provincia de Buenos Aires, 1986); contaminación ambiental (IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1983).

En otro aspecto de la cuestión, se sostiene que, en materia de atribución por riesgo, para liberarse de responsabilidad es menester la prueba de la interrupción del nexo causal (Jornadas sobre Responsabilidad Civil, Rosario, 1986), y que tienen tal entidad el caso fortuito extraño a la cosa o actividad (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978) y el propio hecho de la víctima (II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil, Junín, provincia de Buenos Aires, 1986).

El proyecto asume esas soluciones al reformar el artículo 1.113:

- a) Incluyendo en la atribución objetiva el daño proveniente de actividades que sean riesgosas por su naturaleza o por las circunstancias de su realización, en vez del estrecho riesgo o vicio de la cosa que contempló la ley 17.711;
- b) Precisando el concepto de causa ajena al riesgo o vicio, en lugar de la fórmula culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder que trajo la ley 17.711;
- c) Tarifando el máximo indemnizatorio, sin perjuicio de dar lugar a la reparación plena cuando el demandado no prueba haber obrado sin culpa, o se trata de un caso en que, razonablemente, habría debido tomar un seguro. El monto previsto para cada damnificado directo, que fija en 2.000 pesos argentinos oro, sigue los criterios del Código Aeronáutico y de la Ley de la Navegación en cuanto asumen esa unidad de cuenta, cuya cotización, dada por el Banco Central de la República Argentina, aparece en los diarios y equivale actualmente a ₳ 125 la unidad (17 de junio de 1987); 2.000 pesos argentinos oro son, pues ₳ 250.000.

La atribución objetiva también está prevista en los artículos 1.118, 1.119, 2.176, 2.183, 2.203, 2.234 y 2.238 del proyecto, e implicada por otros (por ejemplo, artículo 2.619).

Los estatutos legales particulares —y no el Código Civil— son el ámbito propio para regular pormenorizadamente las actividades riesgosas en aspectos singu-

lares de la teoría de la responsabilidad, eventuales seguros forzosos, y mecanismos de prevención; de tutela que frecuentemente se incluyen en el derecho comparado y que aparecen en el proyecto de ley del consumidor aprobado por el Senado el 29/10/86.

11. — *Daños al consumidor.* Se ha propiciado que esté regida por el factor de atribución objetiva (IV Jornadas Rioplatenses de Derecho, Punta del Este, Uruguay, 1986), y que el damnificado tenga acción contra los diversos intervinientes en el proceso de industrialización y comercialización (IV Jornadas Rioplatenses de Derecho, citadas), criterio que proviene del Proyecto de Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 1976, del Convenio del Consejo de Europa de 1977, de la Ley Modelo Uniforme norteamericana de 1979, de la reciente ley española de 1984. Asimismo se predica que todos los obligados lo son concurrentemente, cuando no solidariamente: VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, La Plata, provincia de Buenos Aires, 1981; Proyectos de Directivas del Consejo de las Comunidades Europeas de 1976 y de 1985; Convenio del Consejo de Europa de 1977; Ley de Medicamentos alemana de 1979.

El proyecto al formular un agregado al artículo 2.176, brinda una solución que coincide con esos antecedentes.

12. — *Responsabilidad colectiva.* La incriminación de todos los integrantes de un grupo que realizan actividades riesgosas para los demás fue propiciada por las V Jornadas de Derecho Civil (Rosario, 1971) y las II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1986). Especialmente se lo reclamó para los daños provenientes de productos (IV Jornadas Rioplatenses de Derecho, Punta del Este, Uruguay, 1986) y derivados de la contaminación ambiental (IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1983).

El proyecto incorpora la responsabilidad colectiva en el artículo 1.119, previendo el factor de atribución objetivo.

En el artículo 1.118 ajusta el texto del 3º párrafo del Código Civil, siguiendo el criterio del artículo 2.328 del Código chileno, seguido por los Códigos colombiano (artículo 2.355), salvadoreño (artículo 2.079), ecuatoriano (artículo 2.255) y uruguayo (artículo 1.330).

13. — *Daño ecológico.* Como criterio general, se ha propiciado ampliar la legitimación activa, incluyendo a los cuerpos intermedios representativos de la comunidad interesada (II Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil, San Juan, 1984); en semejante orden de ideas, para el caso de contaminación ambiental, las IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1983) recomendaron otorgarla a "cualquier integrante de la comunidad", lo cual adecua a las ideas del I Congreso Católico de Abogados de la República Argentina (Buenos Aires, 1980), que consideró ilegítimo afectar las condiciones de vida de la persona, perjudicando su desarrollo integral, y propició el dictado de leyes protectoras del medio ambiente.

El proyecto, al incluir el artículo 2.619, extiende la protección que el artículo 2.618 sólo otorga a los titulares de "inmuebles vecinos" a "toda persona que pueda ser perjudicada" por actividades contaminantes del medio ambiente.

14. — *Formación del contrato.* La Argentina ratificó por ley 22.765 la Convención de Viena de 1980 sobre compraventas internacionales, que será vinculante desde el año 1988 en virtud de que, con la ratificación hecha por Italia en diciembre de 1986, se han contemplado las necesarias al efecto.

Esa Convención:

- a) Adopta la teoría de la recepción en lugar de la teoría de la expedición asumida por el artículo 1.154 del Código Civil;
- b) Precisa el concepto de recepción, sea de la oferta, sea de la aceptación;
- c) Asume la tecnología actual, considerando el caso de las personas físicamente distantes pero comunidades instantáneamente entre sí;
- d) Moderniza el concepto de oferta;
- e) Permite al aceptante introducir útilmente ciertas modificaciones a la oferta, contrariamente a lo previsto por el artículo 1.152 del Código Civil;
- f) Autoriza al oferente a prevalerse de una aceptación tardía;
- g) Considera las "prácticas" de la negociación como categoría distinta de los usos y costumbres.

El proyecto incorpora esos criterios en los artículos 1.144, 1.147, 51, 1.154 y 1.197, inciso 2º d); coloca así la teoría general del contrato en concordancia sustancial con las ideas actuales del derecho comparado, si bien no se limita a trasegar indiscriminadamente —o indiscretamente— todas las soluciones de la Convención.

15. — *Integración del contrato.* El artículo 219 del Código de Comercio prevé la integración del contrato con "lo que es de uso y práctica".

La viabilidad de la integración del contrato ha sido propiciada —en un caso puntual, pero con criterio extensible— por las II Jornadas Provinciales de Derecho Civil (Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1983).

El artículo 1.155 del proyecto prevé adecuadamente la integración del contrato con las normas imperativas —en sustitución de las cláusulas incompatibles—, las supletorias, y los usos y costumbres. Esto —cabe agregar— aparecen incorporados al artículo 16, en armonía con el artículo 17 del Código Civil y conforme a las exigencias de los párrafos II y V del Título Preliminar del Código de Comercio.

16. — *Contratos de contenido predispuesto o sometidos a condiciones generales. Contratos por adhesión.* Su problemática ha sido contemplada por varios códigos (italiano, egipcio, alemán oriental, etíope, ruso, boliviano de 1975), y por diversas leyes especiales a partir de la israelí de 1964, sueca, alemana federal, francesa, finlandesa, holandesa.

Asimismo, con particular intensidad, por las VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil (La Plata, provin-

cia de Buenos Aires, 1981) y las Jornadas sobre Responsabilidad Civil (Rosario, 1986).

Algunas soluciones propiciadas por esos y otros congresos jurídicos, y resultantes de leyes especiales, son éstas:

- a) La invalidez de las cláusulas que desnaturalizan la esencia del vínculo obligacional, afectan la libertad contractual o la buena fe, o importan abuso del derecho (Jornadas sobre Responsabilidad Civil citadas);
- b) La invalidez de las cláusulas que limitan la responsabilidad, en especial en cuanto no exista una contrapartida económica justificante de esa renuncia (Jornadas sobre responsabilidad civil citadas);
- c) La prevalencia de los efectos normales de los contratos consagrados por normas dispositivas regulatorias de los contratos típicos sobre las condiciones generales (VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, citadas);
- d) La necesidad de firma expresa de las condiciones generales (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978; conforme artículo 14 de la ley 19.724 de prehorizontalidad), aunque tal firma no es por sí sola suficiente (II Jornadas Provinciales de Derecho Civil, Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1983 y Jornadas sobre Responsabilidad Civil citadas);
- e) La inoponibilidad de las cláusulas no legibles (II Jornadas Provinciales de Derecho Civil citadas), en tanto el artículo 11 de la ley 17.048 de seguros y el artículo 14 de la ley 19.724 de prehorizontalidad exigen "redacción clara y fácilmente legible";
- f) La necesidad de evitar condiciones generales "sorpresivas", exigiendo que el no predisponente las conozca efectivamente si se hallan en instrumento separado (VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil citadas);
- g) La prevalencia de las cláusulas especiales sobre las generales y la de las incorporadas sobre las preexistentes (VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil citadas);
- h) En caso de ambigüedad, la interpretación en contra del predisponente (VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil citadas; II Jornadas Provinciales de Derecho Civil citadas);
- i) La inequivalencia de las condiciones generales a los usos y costumbres (VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil citadas);
- j) La interpretación favorable a la mayor equivalencia de las contraprestaciones, recomendándose incorporar al Código Civil el principio de protección de la parte más débil (II Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Corrientes, 1965).

El proyecto contempla adecuadamente todos estos criterios, en los artículos 1.157, 1.197, inciso 3º; y 1.197, inciso 2º f). Asimismo descarta las cláusulas limitativas de responsabilidad en los supuestos de los artículos 2.186, 2.235 y 2.239 y, decide en el artículo 3.900 la indisponibilidad de las reglas sobre prescripción.

17. — *Doctrina de la imprevisión.* La viabilidad de la acción por reajuste en el caso del artículo 1.198 del Código Civil ha sido sostenida reiteradamente: IV Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil (San Rafael, Mendoza, 1976); II Jornadas Rioplatenses de Derecho (Punta del Este, Uruguay, 1977); I Jornadas Provinciales de Derecho Civil (Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1981); I Jornadas de Abogados sobre temas de Derecho Civil (Rosario, 1982).

El proyecto, al modificar el artículo 1.198, acepta esa opinión dominante.

18. — *Excepción de incumplimiento.* El código brasileño, en su artículo 1.092, después de prever la excepción de incumplimiento contractual, con parecida normativa a nuestro artículo 1.201, sanciona, en un segundo párrafo, el derecho de quien está obligado a cumplir con la primera prestación, a diferirla —cuando sobreviniere una importante disminución del patrimonio de la otra parte que comprometiere, o tornare dudosa la prestación a la que se obligó— hasta tanto satisfaga la que le compete, o dé garantía suficiente de cumplir con la prestación. En sentido concordante se expiden los códigos portugués (artículo 429) y griego (artículo 377).

Dos aplicaciones específicas de esta imposición legal de afianzar una prestación surgen de lo dispuesto por los artículos 1.419 y 2.002 del Código Civil.

El proyecto da respuesta a esta necesidad con la norma contenida en el 2º párrafo del artículo 1.201 y la consiguiente derogación de los artículos 1.419 y 2.002 (que resulta reemplazado).

19. — *Resolución contractual.* Se ha considerado la facultad comisorio como tácitamente incluida en los contratos y "elemento natural de éstos" (III Jornadas Provinciales de Derecho Civil, Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1986), y a las reglas que en las disposiciones relativas a cada uno de los contratos se refieren al pacto comisorio como prevalentes sobre la regla general establecida por el artículo 1.204 del Código Civil (IV Jornadas Científicas de la Magistratura Argentina, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1980). La acción de resolución está prevista en el Código Civil, en forma específica, en los artículos 605, 610/12, 580 y 582, 1.328, 2ª parte, 1.412, 1.413, 1.519, 1.524, 1.559, 1.563, 1.564, 1.567, 1.579, 1.602, 1.643, 1.644, 1.735, incisos 1º, 2º y 4º, 1.849, 1.858, 1.862, 888/889, 2.164, 2.172, 2.174, 2.180, 1.366/67, 1.369, etcétera. La prevalencia de estas normas singulares torna innecesario conceder "plazo de gracia" para la resolución, en caso de facultad implícita. En este sentido son concordantes los códigos chileno (artículo 1.489), colombiano (artículo 1.546), brasileño (artículo 1.092), portugués (artículo 432), del Distrito Federal mexicano (artículo 1.949), alemán (párrafo 325 y 326), guatemalteco (artículo 1.535) y en el *Restatement of contracts* (artículo 274).

El artículo 1.204 del proyecto, al considerar implícita la facultad resolutoria, elimina el "plazo de gracia" con duración fijada en la ley, de modo coherente con la legislación comparada citada y la interpretación recomendada aludida.

Se ha propiciado que, en caso de resolución contractual queden firmes las prestaciones cumplidas de modo parcial, recíproco y equivalente (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978); VI Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Santa Fe, 1977), y que la cláusula penal compensatoria sea útil para fijar la indemnización (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil citadas).

Ambas soluciones resultan adoptadas por el artículo 1.203, inciso 1º, del proyecto.

20. — *Compraventa*. Se sostuvo la procedencia de derogar el inarmónico inciso 3º del artículo 1.375 del Código Civil (IV Jornadas Científicas de la Magistratura, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1980), así como regular el *leasing* con legislación no detallista, que le asigne carácter de derecho real, que prevea la inscripción registral del contrato, y que disponga la oponibilidad al concurso de la opción de compra (III Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil, San Juan, 1986).

El proyecto acepta esos criterios en los artículos 1.345 y 1.346, con sus remisiones a los artículos 1.344 y 1.337, de los cuales resulta la adquisición de un dominio imperfecto (revocable), oponible en cuanto promedie publicidad registral.

21. — *Inscripción registral*. Se ha sostenido la conveniencia de ampliar los casos de inscripción (IV Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1976; III Jornadas Rioplatenses de Derecho, San Isidro, provincia de Buenos Aires, 1981), la inoponibilidad a terceros de las mutaciones jurídico-reales no inscritas (IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1983), y el carácter imperfecto del dominio revocable o resoluble, resultante de una condición resolutoria explícita, de una cláusula resolutoria legal o de un plazo resolutorio, cuya oponibilidad a terceros interesados de buena fe, en caso de cosas registrables, exige la inscripción (IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil citadas), en tanto los terceros no son de buena fe si conocen o deben conocer la posibilidad de resolución por los antecedentes del dominio (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978).

El proyecto, en los artículos 1.346 y 2.671, prevé —coherentemente— la inoponibilidad de la revocación del dominio frente a terceros interesados de buena fe y a título oneroso, cuando ha sido omitida la inscripción legalmente impuesta.

22. — *Unificación de las sociedades*. Las IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 1983), recomendaron unificar el régimen de sociedades, con una parte general aplicable a todas ellas y —en opinión dividido— tomar como base la sociedad de personas, flexibilizando las normas de la forma colectiva “en miras a dar mayor cabida a la autonomía de la voluntad”.

El proyecto mantiene la ley 19.550 de sociedades, que atañe a las sociedades *típicas*, incluye en el Código Civil (artículos 1.648/1.680) la regulación de “toda sociedad, en cuanto no sea incompatible con las reglas especiales aplicables a las mismas” (artículo 1.648, y aplica las normas de esa sociedad *común* (no típica) “a toda sociedad que no presente los requisitos especiales de otra sociedad establecida por la ley” (artículo 1.652)

Esta regulación básica, que da amplia cabida a la autonomía de la voluntad, viene fundamentalmente trasegada del Código suizo de las Obligaciones (artículos 530/551).

23. — *Representación y mandato*. Se ha recomendado:

- a) Independizar la teoría general de la representación y del poder (II Jornadas de Derecho Civil, Corrientes, 1965);
- b) Diferenciar al poder del mandato como contrato (III Jornadas de Derecho Civil, Tucumán, 1967; V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978);
- c) La forma escrita para el poder para suscribir boleto de compraventa inmobiliaria (V Jornadas Sanrafaelinas citadas; II Jornadas Provinciales de Derecho Civil, Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1983);
- d) El deber del mandatario de requerir nuevas instrucciones frente a circunstancias imprevistas (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil citadas);
- e) La indemnizabilidad en caso de revocación del mandato oneroso limitado en el tiempo u otorgado para determinados actos (III Jornadas de Derecho Civil, Tucumán 1967);
- f) La ineficacia del asentimiento general anticipado, y el consiguiente poder, a los fines del artículo 1.277 del Código Civil (V Jornadas de Derecho Civil, Rosario, 1971).

El proyecto refleja esos criterios en los artículos 1.869 y siguientes, en especial en los artículos 1.882, 1.886, incisos 5º, 1.903, inciso 2º y 1.911.

24. — *Corretaje*. Se considera que el corretaje, como acercamiento de las partes para que ellas contraten, es distinto del apoderamiento (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil, San Rafael, Mendoza, 1978; II Jornadas Provinciales de Derecho Civil, Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1983), y que la reglamentación de sus aspectos profesionales corresponde a las autoridades locales conforme a los artículos 104, 105 y concordante de la Constitución Nacional (V Jornadas Sanrafaelinas de Derecho Civil citadas).

Ambos criterios han sido adoptados por los artículos 2.013, 2.014 y 2.017, inciso 4º del proyecto.

25. — *Enriquecimiento sin causa*. El IV Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1969), recomendó incorporar al Código una norma que consagrara el principio general que lo veda y el carácter subsidiario de la acción *in rem verso*. Propició asimismo la autonomía de la gestión de negocios y la absorción del empleo útil.

Los Códigos iberoamericanos de más reciente sanción le han dado cabida al principio, y lo han admitido como procedente sólo cuando el perjudicado no dispone de otra acción (Código boliviano de 1975, artículos 961/962; peruano de 1984, artículos 1.954/1.955; paraguayo de 1987, artículos 1.817/1.818).

Los artículos 2.306/2.310 del proyecto aceptan los criterios expuestos.

26. — *Voluntad unilateral*. Una característica definida de los Códigos de Latinoamérica es la admisión expresa

de la voluntad unilateral como fuente de obligaciones, con una regulación específica: la tendencia fue iniciada por el Código brasileño (artículo 1.505 y siguientes) y continuada por los Códigos peruano de 1936, y de 1984 (artículos 1.956 y siguientes), del Distrito Federal mexicano (artículos 1.860 y siguientes), boliviano de 1975 (artículo 955 y siguientes).

El proyecto regula expresamente la voluntad unilateral a partir del artículo 2.288, así como en los artículos 1.145 y 1.153.

27. — *Propiedad horizontal*. Las II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil (Mercedes, provincia de Buenos Aires, 1983) señalaron la personalidad jurídica del consorcio conforme al principio de especialidad, el carácter accesorio de las unidades complementarias, y la necesidad de posibilitar la incorporación al sistema de los clubes de campo, parques industriales, complejos turísticos o residenciales y afines.

El proyecto da respuesta a esas inquietudes: artículos 2.617 y 34, inciso 3º.

28. — *Derecho de superficie*. Las II Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial y Procesal Civil (Junín, provincia de Buenos Aires, 1986), reclamaron la regulación del espacio aéreo y del derecho a sobre-elevar, en el régimen de la propiedad horizontal. Las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Corrientes, 1985), recomendaron la incorporación al Código Civil del derecho real de superficie, señalando las bases de su regulación.

La legislación comparada admite el derecho de superficie, como derecho real: Italia, en su Código Civil de 1942, artículos 952/956 y ley 865 de 1971; Alemania, en el BGB, párrafos 1.012/1.017 y reglamento del 15/1/19; Suiza, como derecho de servidumbre, Código Civil, artículos 675 y 779; Bélgica, ley del 10/1/1824; Holanda, como derecho real, en su Código Civil; Austria, Código Civil, artículo 1.125 y ley del 26/4/12; Japón, Código Civil, artículos 265/269-2; China (Taiwan), Código Civil de 1929, artículos 832/841; Etiopía, Código Civil de 1960, artículos 1.214/1.215; Portugal, Código Civil, artículo 1.524 y siguientes.

El proyecto incluye el derecho de superficie en el *numerus clausus* del artículo 2.503, y regula el derecho real de superficie en el extenso y completo artículo 2.614.

29. — *El principio de especialidad en la garantía real*. Las VII Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Buenos Aires, 1979), declararon que la cláusula de estabilización del crédito garantizado no afecta el principio de especialidad, y esas mismas Jornadas, continuando el criterio de las Jornadas sobre Indexación en el Derecho Argentino y Comparado (Rosario, 1976), consideraron que el *plus* por depreciación monetaria está incluido en la garantía real.

Es la solución de los artículos 3.210 y 3.879, inciso 1º del proyecto.

30. — *Cesión de derechos hereditarios*. Las I Jornadas Sanjuaninas de Derecho Civil (San Juan, 1982), sostuvieron que la cesión de derechos hereditarios debe ser realizada por escritura pública, no suplicable por acta judicial ni por instrumento privado reconocido. Asimismo, que su oponibilidad a terceros impone un mecanismo de registración.

El proyecto asume el primero de esos criterios en los artículos 1.184, inciso 6º y 1.443, y en este último prevé la necesidad de inscripción de los bienes registrables incluidos en la cesión de derechos hereditarios.

31. — *Prescripción*. Las III Jornadas Rioplatenses de Derecho (San Isidro, provincia de Buenos Aires, 1981), consideraron que los nuevos plazos legales deben ser aplicados a las prescripciones ya comenzadas, que el artículo 4.051 del Código Civil se refiere al derecho patrio anterior y a la antigua legislación española, y las VII Jornadas de Derecho Civil (Buenos Aires, 1979), que el plazo de prescripción liberatoria corre desde la exigibilidad. El IV Congreso Nacional de Derecho Civil (Córdoba, 1969), declaró que la "constitución en mora" aludida en el artículo 3.986 del Código debía entenderse como "requerimiento de pago".

El proyecto atiende ambas sugerencias: en el artículo 8º de la ley y en los artículos 3.904, 3.911, inciso 5º, del Código.

32. — *Teoría de la apariencia*. Las X Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Corrientes, 1985), consideraron que la protección de la apariencia —situación de hecho notoria y objetivamente idónea, frente a un tercero de buena fe que, obrando con la debida diligencia no conoce ni puede conocer la verdadera situación— es un principio de derecho.

El proyecto privilegia la apariencia, en ese sentido, en los artículos 1.147, inciso 1º, y 1.874/1875.

33. — *Facultades de los jueces. La equidad*. Las II Jornadas Científicas de la Magistratura Argentina (Santa Fe, 1977), declararon —con referencia a la ley 17.711— que la extensión de las atribuciones judiciales adecua a la Constitución Nacional, y la acentuación del predominio de la regla moral es congruente con los principios de su Preámbulo, señalando además "el uso prudente que se ha hecho de las mismas por la judicatura argentina".

El proyecto, con sus constantes referencias a las circunstancias del caso, a lo que es razonable, a lo que resulta de los usos, a la buena fe, y demás conceptos afines, permite soluciones de equidad, concebidas como las que son justas en la relación jurídica dada. Vélez Sarsfield coincidía con esos conceptos, cuando escribió la nota al artículo 2.567: "En nuestro país los jueces ordinarios tienen por las leyes las mismas facultades que las Cortes de equidad".