

Material Imprimible

Curso Derecho a la salud.

## Módulo 2. El Derecho a la salud en Argentina

### **Contenidos:**

- Rol del Estado nacional y de las provincias.
- Derecho a la salud en las Constituciones Provinciales.
- Particularidades del Derecho a la Salud y del Sistema de Salud.

### **El rol del Estado nacional y las provincias**

Comenzaremos explicando que la Dra. Nora Adela Donato, que fue Directora General de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la ANMAT, en su obra “Derecho a la Salud”, nos enseña que como la salud es un derecho constitucional, se puede afirmar que no existen barreras legales que impidan el acceso de los argentinos a los servicios públicos de salud. Por eso es que se considera que éstos brindan una “cobertura universal”.

No hay duda que la salud se encuentra ínsita en el concepto de bienestar general al que hace referencia nuestra Constitución Nacional (CN), más aún, es un parámetro del bienestar y como tal es un bien social, público y colectivo y un corolario del derecho a la vida, a la integridad psicofísica y a la libertad.

Como fundamentos constitucionales del derecho a la salud en el texto mismo de nuestra Carta Magna, podemos consignar seis artículos. En primer lugar, el Art. 14 bis, que indica que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá: el seguro social obligatorio...”

El Art. 33, por su parte, sostiene que “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados pero que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

El Art. 41 dice que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Luego, el Art. 42 explica que “los consumidores de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.”

Además, según el Art. 75 y los incisos 18, 19, y 22, “corresponde al Congreso (...) proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (...); proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social (...); aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; La Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.”

Como podemos observar, en nuestro sistema constitucional nacional se responsabiliza al Estado por el otorgamiento de los beneficios de la Seguridad Social que tendrán el carácter de integrales e irrenunciables.

La República Argentina es un Estado Federal, y está integrada por 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital Federal). Estas 24 unidades político-administrativas son las que tienen, por mandato constitucional, la responsabilidad del cuidado y la protección de la salud de la población.

El autor Patricio Jorge Torti Cerquetti explica en su artículo “El derecho a la salud en las Constituciones Provinciales” (2019) que Argentina, por adoptar la forma de Estado Federal, tiene un gobierno central y un conjunto de gobiernos subnacionales. Así, la aplicación del Derecho internacional por las provincias tiene una doble dimensión, en cuanto a la responsabilidad de los niveles de gobierno.

El art. 121 de la Constitución Nacional delega determinadas facultades al gobierno federal y el resto son reservadas a las provincias. Existen diversas competencias entre las provincias que contribuyen a la aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos en sus jurisdicciones.

A su vez, el Gobierno Federal, como responsable de las relaciones exteriores y de la firma, aprobación, y ratificación de los tratados internacionales, asume su compromiso ante la comunidad internacional y su responsabilidad frente a los otros Estados de cumplir y hacer cumplir el Derecho internacional de los derechos humanos en todo el territorio del país.

Es por ello que se puede hablar de una doble responsabilidad por la aplicación de los tratados internacionales sobre los derechos humanos en las provincias; por un lado la de las provincias mismas, y por otro la del gobierno federal en su función de garantía.

Conforme el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

El art. 123 añade: “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5” El artículo 5, a su vez, explica que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Esto permite hablar de una autonomía de las provincias. En este mismo sentido, todas las Constituciones Provinciales aseguran la vigencia y el respeto de derechos amparados por la Constitución Nacional y por tratados internacionales celebrados por el gobierno nacional, ya sea incorporando o enunciado explícitamente los tratados internacionales de derechos humanos, o sin incorporar dichos tratados, pero enumerando derechos amparados por ellos y reafirmando la supremacía de la Constitución Nacional.

### **El derecho a la salud en las Constituciones provinciales**

Siguiendo al autor Torti Cerquetti, repasaremos los textos provinciales que, con rango constitucional, hacen referencia a la protección de la salud, y a cada uno de los artículos que son de relevancia en su protección.

Comenzaremos por el Art. 36 sobre la Provincia de Buenos Aires, que menciona que “la Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos: (...) La Provincia garantiza a todos sus habitantes el acceso a la salud en los aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos; sostiene el hospital público y gratuito en general, con funciones de asistencia sanitaria, investigación y formación; promueve la educación para la salud; la rehabilitación y la reinserción de las personas tóxico-dependientes. El medicamento por su condición de bien social integra el derecho a la salud; la Provincia a los fines de su seguridad, eficacia y disponibilidad asegura, en el ámbito de sus atribuciones, la participación de profesionales competentes en su proceso de producción y comercialización.”

Luego, el Art. 20 sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice que “se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación,

---

vestido, cultura y ambiente. El gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Se aseguran a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad. Se entiende por gratuidad en el área estatal que las personas quedan eximidas de cualquier forma de pago directo. Rige la compensación económica de los servicios prestados a personas con cobertura social o privada, por sus respectivas entidades. De igual modo se procede con otras jurisdicciones.”

A su vez, en el Art. 21 se lee que “la Legislatura debe sancionar una ley básica de salud, conforme a los siguientes lineamientos: 1. La Ciudad conduce, controla y regula el sistema de salud. Financia el área estatal que es el eje de dicho sistema y establece políticas de articulación y complementación con el sector privado y los organismos de seguridad social.

2. El área estatal se organiza y desarrolla conforme a la estrategia de atención primaria, con la constitución de redes y niveles de atención, jerarquizando el primer nivel.

3. Determina la articulación y complementación de las acciones para la salud con los municipios del conurbano bonaerense para generar políticas que comprendan el Área metropolitana; y concretar políticas sanitarias con los gobiernos nacional, provinciales y municipales.

4. Promueve la maternidad y paternidad responsables. Para tal fin pone a disposición de las personas la información, educación, métodos y prestaciones de servicio que garanticen sus derechos reproductivos.

5. Garantiza la atención integral del embarazo, parto, puerperio y de la niñez hasta el primer año de vida, asegura su protección y asistencia integral, social y nutricional, promoviendo la lactancia materna, propendiendo a su normal crecimiento y con especial dedicación hacia los núcleos poblacionales carenciados y desprotegidos.

6. Reconoce a la tercera edad el derecho a una asistencia particularizada. 7. Garantiza la prevención de la discapacidad y la atención integral de personas con necesidades especiales. 8. Previene las dependencias y el alcoholismo y asiste a quienes los padecen.

9. Promueve la descentralización en la gestión estatal de la salud dentro del marco de las políticas generales, sin afectar la unidad del sistema; la participación de la población; crea el Consejo General de la Salud, de carácter consultivo, no vinculante y honorario, con representación estatal y de la comunidad.

10. Desarrolla una política de medicamentos que garantiza eficacia, seguridad y acceso a toda la población. Promueve el suministro gratuito de medicamentos básicos. 11. Incentiva la docencia e investigación en todas las áreas que comprendan las acciones de salud, en vinculación con las universidades.

12. Las políticas de salud mental reconocerán la singularidad de los asistidos por su malestar psíquico y su condición de sujetos de derecho, garantizando su atención en los establecimientos estatales. No tienen como fin el control social y erradican el castigo; propenden a la desinstitucionalización progresiva, creando una red de servicios y de protección social.

13. No se pueden ceder los recursos de los servicios públicos de salud a entidades privadas con o sin fines de lucro, bajo ninguna forma de contratación que lesione los intereses del sector, ni delegarse en las mismas las tareas de planificación o evaluación de los programas de salud que en él desarrollen”.

Luego, en el Art. 22 se lee que “la Ciudad ejerce su función indelegable de autoridad sanitaria. Regula, habilita, fiscaliza y controla todo el circuito de producción, comercialización y consumo de productos alimenticios, medicamentos, tecnología médica, el ejercicio de las profesiones y la acreditación de los servicios de salud y cualquier otro aspecto que tenga incidencia en ella. Coordina su actividad con otras jurisdicciones.”

---

Por otro lado, el Art. 64 de la Constitución de la provincia de Catamarca reza *que* “La Provincia promoverá la salud como derecho fundamental del individuo y de la sociedad. A tal fin legislará sobre sus derechos y deberes, implantará el seguro de salud, y creará la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud, en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas.”

El Art. 19 de la Constitución de la Provincia de Córdoba explica que “todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: 1) A la vida desde la concepción, a la salud, a la integridad psicofísica y moral y a la seguridad personal...”

El Art. 38 agrega que “los deberes de toda persona son:...9) Cuidar su salud como bien social”, y el Art. 59 que “la salud es un bien natural y social que genera en los habitantes de la Provincia el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social. El Gobierno de la Provincia garantiza este derecho mediante acciones y prestaciones promoviendo la participación del individuo y de la comunidad. Establece, regula y fiscaliza el sistema de salud, integra todos los recursos y concerta la política sanitaria con el Gobierno Federal, Gobiernos Provinciales, municipios e instituciones sociales públicas y privadas.

La Provincia, en función de lo establecido en la Constitución Nacional, conserva y reafirma para sí, la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración sobre salud. El sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, con acciones integrales de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, e incluye el control de los riesgos biológicos sociales y ambientales de todas las personas, desde su concepción, promueve la participación de los sectores interesados en la solución de la problemática

sanitaria. Asegura el acceso en todo el territorio provincial, al uso adecuado, igualitario y oportuno de las tecnologías de salud y recursos terapéuticos.”

Por su parte, la Constitución de la provincia chaqueña dice en el Art. 36 que “la Provincia tiene a su cargo la promoción, protección y reparación de la salud de sus habitantes, con el fin de asegurarles un estado de completo bienestar físico, mental y social. Al efecto dictará la legislación que establezca los derechos y deberes de la comunidad y de los individuos y creará la organización técnica adecuada.”

El Art. 18 de la provincia de Chubut menciona que “todos los habitantes de la Provincia gozan de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y la presente, con arreglo a las leyes que reglamentan su ejercicio. En especial, gozan de los siguientes derechos: 2) A la protección de la salud.” Art. 24: “La ley garantiza, en cuanto sea de competencia provincial, a todos los trabajadores los siguientes derechos: 5) A la higiene y seguridad en el trabajo y a la asistencia médica.”

El Art. 19 de la Constitución de la provincia de Entre Ríos explica que “la Provincia reconoce la salud como derecho humano fundamental, desarrollando políticas de atención primaria. La asistencia sanitaria será gratuita, universal, igualitaria, integral, adecuada y oportuna. Será prioritaria la inversión en salud, garantizando el primer nivel de atención, así como la formación y capacitación. Se implementará un seguro provincial de salud para toda la población y una progresiva descentralización hospitalaria. El medicamento es un bien social básico. El Estado regula y fiscaliza el circuito de producción, comercialización y consumo de estos y de los productos alimenticios, tecnología médica y acredita los servicios en salud. La ley propenderá a jerarquizar el nivel de atención hospitalaria de tiempo completo.”

El Art. 20, por su parte, dice que “los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos básicos. La Provincia asegura mediante políticas públicas la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual, la procreación responsable y la protección a la mujer embarazada”.

Según el Art. 21, “el Estado asegura a las personas con discapacidad y en su caso a sus familias: la igualdad real de oportunidades; la atención integral de la salud orientada a la prevención y rehabilitación; la extensión de los beneficios de la seguridad y previsión social del titular que los tuviera a su cargo; el contralor de todo centro público o privado de asistencia y alojamiento. El desarrollo de un ambiente libre de barreras físicas; la gratuidad y accesibilidad al transporte público; el acceso a la educación en todos los niveles con la infraestructura necesaria. Un Instituto Provincial de la Discapacidad con participación de la familia y las organizaciones intermedias elabora y ejecuta políticas de equidad, protección, promoción, educación y difusión de los derechos de las personas con discapacidad y de los deberes sociales para con ellas. Fomenta la capacitación destinada a su inserción laboral.”

La provincia de Formosa, que en el Art. 80 reza que “el Estado reconoce a la salud como un hecho social y un derecho humano fundamental, tanto de los individuos como de la comunidad, contemplando sus diferentes pautas culturales. Asumirá la estrategia de la atención primaria de la salud, comprensiva e integral, como núcleo fundamental del sistema de salud, conforme con el espíritu de la justicia social.”

El Art. 81 agrega que “el estado asegura los medios necesarios para que, en forma permanente, se lleven a la práctica los postulados de la atención primaria de la salud, comprensiva para lograr el más alto nivel posible en lo físico, mental y social de las personas y comunidades, mediante:

- 1) La constante promoción, prevención, asistencia y rehabilitación de la salud de todos los habitantes de la Provincia, priorizando los grupos de alto riesgo social, asegurando una atención igualitaria y equitativa.
- 2) La capacitación permanente de los efectores de salud, en todos los niveles de atención, como asimismo de la comunidad, para que esta sea protagonista de su proceso de salud.
- 3) La planificación y evaluación participativa de las acciones de salud, orientadas fundamentalmente en las enfermedades y males sociales, socio-ambientales, endemo-epidémicos y ecológico-regionales.
- 4) La investigación social, biomédica y sobre los servicios de salud, orientada hacia los principales problemas de enfermedad de la población; el uso de tecnología apropiada científicamente válida y socialmente aceptada; y el suministro de medicamentos esenciales.
- 5) El contralor de las acciones y prestaciones médico-sanitarias, teniendo como referencia los principios éticos del ejercicio profesional.
- 6) Toda otra acción del sistema de salud e intersectorial, que convenga a los fines del bienestar de los individuos y tendientes a mejorar la calidad de vida de la población.
- 7) La confección y utilización obligatoria por los organismos efectores de un vademécum medicamentoso básico social adecuado a las patologías regionales. El Estado provincial promoverá la legislación correspondiente”.

El Art. 21 de la Provincia de Jujuy explica que “1) Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho a la salud y a su protección mediante la creación y la organización de los sistemas necesarios. 2) El concepto de salud será

---

entendido de manera amplia, partiendo de una concepción del hombre como unidad biológica, psicológica y cultural en relación con su medio social.

3) Nadie puede ser obligado a someterse a un tratamiento sanitario determinado, salvo por disposición de la ley y siempre dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

4) Las personas o entidades de cualquier clase tendrán el deber de prestar colaboración activa y diligente a las autoridades sanitarias. Si así no lo hicieren, estas podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública.”

El Art. 43 agrega que “3) Todas las personas tienen, además, los siguientes deberes: inc. 4) De cuidar de su salud y asistirse en caso de enfermedad”, y el Art. 46 que “1) El Estado propenderá a que el niño pueda disfrutar de una vida sana, mitigando los efectos de la miseria, la orfandad o su desamparo material o moral.”

En cuanto a la provincia de la Pampa, el Art. 6 menciona que “las normas legales y administrativas garantizarán el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad, la honra y la salud integral de los habitantes.”

El Art. 57 de la Constitución de la provincia de La Rioja, por otro lado, dice que “el Estado asegurará la salud como derecho fundamental de la persona humana. A tal efecto tenderá a que la atención sanitaria sea gratuita, igualitaria, integral y regional, creando los organismos técnicos que garanticen la promoción, prevención, protección, asistencia y rehabilitación de la salud física, mental, social conforme al sistema que por la ley se establezca. La actividad de los trabajadores de la salud será considerada como función social, garantizándose la eficaz prestación del servicio de acuerdo a las necesidades de la comunidad. Los medicamentos serán considerados como bien social básico, debiendo disponerse por la ley, las medidas que aseguren su acceso para todos los habitantes. El Estado fomentará la participación activa de la comunidad, y

---

podrá celebrar convenios con la Nación, otras provincias, o entidades privadas u otros países destinados al cumplimiento de los fines en materia de salud. Se promoverá la creación de centros de estudios e investigación, de formación y capacitación, especialmente en lo referente a los problemas de salud que afectan a la Provincia y a la región.”

La Constitución de la Provincia de Misiones, que no se modifica desde el 1958, explica en el Art. 37 que “la ley asegurará (...) el amparo a la maternidad, a la infancia, a la minoridad, a la incapacidad y a la ancianidad de quienes carecen de familia.”

En el Art. 39 se agrega que “la provincia garantizará la atención de la salud de la población, a cuyo fin la Legislatura dictará la ley sanitaria correspondiente que asegure la asistencia médica integral, preventiva y asistencial. A los efectos de cumplir más acabadamente estas obligaciones, el Gobierno podrá por medio de convenios, comprometer su colaboración con la Nación, con otras provincias, asociaciones profesionales, entidades mutuales y cooperativas. La actividad de los profesionales del arte de curar debe considerarse como función social y regirse por leyes y disposiciones que se dicten al respecto.”

El Art. 59 de la Constitución de Río Negro: Art. 59 menciona que “la salud es un derecho esencial y un bien social que hace a la dignidad humana. Los habitantes de la Provincia tienen derecho a un completo bienestar psicofísico y espiritual, debiendo cuidar su salud y asistirse en caso de enfermedad. El sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, con acciones integrales de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación. Incluye el control de los riesgos biológicos y socioambientales de todas las personas desde su concepción, para prevenir la posibilidad de enfermedad o muerte por causa que se pueda evitar. Mediante unidad de conducción, el Estado provincial garantiza la salud a través de un sistema integrador establecido por la ley con participación de los sectores interesados en la solución de la problemática de la

---

salud. Organiza y fiscaliza a los prestadores de la salud, asegurando el acceso, en todo el territorio provincial, al uso igualitario, solidario y oportuno de los más adecuados métodos y recursos de prevención, diagnóstico y terapéutica. La ley organiza consejos hospitalarios con participación de la comunidad. Los medicamentos son considerados como bien social, básico y fundamental. La autoridad pública implementa un vademécum y las medidas que aseguren su acceso a todos los habitantes”.

En el Art. 41 de la provincia salteña, se lee que “la salud es un derecho inherente a la vida y su preservación es un deber de cada persona. Es un bien social. Compete al Estado el cuidado de la salud física, mental y social de las personas, y asegurar a todos la igualdad de prestaciones ante idénticas necesidades.”

En el art. 42 se agrega que “el Estado elabora el plan de salud provincial con la participación de los sectores socialmente interesados, contemplando la promoción, prevención, restauración y rehabilitación de la salud, estableciendo las prioridades con un criterio de justicia social y utilización racional de los recursos. Coordina con la Nación y las otras provincias, las políticas pertinentes, propendiendo a la integración regional en el aspecto asistencial, en la investigación y en el control de las patologías que les son comunes. El sistema de salud asegura el principio de libre elección del profesional.”

El Art. 61 de la Constitución de la Provincia de San Juan expresa que “el concepto de salud es entendido de manera amplia, partiendo de una concepción del hombre como unidad biológica, psicológica y cultural en relación con su medio social... El Estado garantiza el derecho a la salud, a través de medidas que la aseguren para toda persona, sin discriminación ni limitaciones de cualquier tipo. La sociedad, el Estado y toda persona en particular, deben contribuir con realización de medidas concretas, a través de la

creación de condiciones económicas, sociales, culturales y psicológicas favorables, a garantizar el derecho de salud. El Estado asigna a los medicamentos el carácter de bien social básico, garantizará por la ley el fácil acceso a los mismos. La actividad de los profesionales de la salud debe considerarse como función social. Se propende a la modernización y tratamiento interdisciplinario en la solución de los problemas de salud y a la creación de institutos de investigación.”

El Art. 57 de la provincia de San Luis declara que “el concepto de salud es entendido de manera amplia, partiendo de una concepción del hombre como unidad biológica, psicológica y cultural, en relación con su medio social. El Estado garantiza el derecho a la salud, con medidas que lo aseguran para toda persona, sin discriminación ni limitaciones de ningún tipo. La sociedad, el Estado y toda persona en particular, deben contribuir con medidas concretas y, a través de la creación de condiciones económicas, sociales, culturales y psicológicas favorables, garantizar el derecho a la salud. El Estado asigna a los medicamentos el carácter de bien social básico y procura el fácil acceso a los mismos. Confiere dedicación preferente a la atención primaria de la salud, medicina preventiva y profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas. Tiene el deber de combatir las grandes epidemias, la drogadicción y el alcoholismo. La actividad de los trabajadores de la salud debe considerarse como función social, reconociéndoseles el derecho al escalafón y carrera técnico-administrativa, de conformidad con la ley. El Estado propende a la modernización y tratamiento interdisciplinario en la solución de los problemas de salud mediante la capacitación, formación y la creación de institutos de investigación”.

Por su parte, la provincia de Santa Cruz, registra en el Art. 57 de su Constitución que “la provincia velará por la higiene y salud pública. A tal fin se organizará un régimen sanitario preventivo y asistencial, creando centros de salud en los

lugares y con los medios necesarios. La aplicación de dicho régimen estará a cargo de un Consejo Sanitario Provincial con representación del Estado, profesionales y habitantes en general.”

Luego, la Constitución santafesina declara en el Art. 19 que “la Provincia tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad. Con tal fin establece los derechos y deberes de la comunidad y del individuo en materia sanitaria y crea la organización técnica adecuada, para la promoción, protección y reparación de la salud, en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas nacionales o internacionales. Las actividades profesionales vinculadas a los fines enunciados cumplen una función social y están sometidas a la reglamentación de la ley para asegurarla. Nadie puede ser obligado a un tratamiento sanitario determinado, salvo por disposición de la ley, que en ningún caso puede exceder los límites impuestos por el respeto a la persona humana”.

En la Constitución de la provincia de Santiago del Estero, por otra parte, se lee en el Art. 22 que “todo habitante tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a él, así como a su familia, la salud, alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales adecuados, la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, viudez, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

El Art. 28 agrega que “la legislación sobre higiene y seguridad del trabajo tenderá a prevenir los riesgos profesionales, asegurar la salud física, mental y moral de los trabajadores y fijará normas que tutelen al trabajo de los menores y de la mujer”.

El Art. 70, además, suma que “el Estado provincial asegurará la salud como derecho fundamental de la persona humana. Para ello creará una organización técnica adecuada que garantice la promoción, prevención, reparación y rehabilitación de la salud física, mental y social, pudiendo convenir al respecto con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas.”

Según el Art. 71 de la Constitución de Santiago del Estero “la Provincia dará prioridad a la atención primaria de la salud y a la medicina preventiva con la totalidad de sus niveles de desarrollo. Asegurará la protección materno-infantil; las luchas contra las grandes endemias, drogadicción y alcoholismo y la profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas. Se promoverán además acciones complementarias de saneamiento ambiental y provisión de agua potable en zonas rurales, así como otras acciones según los problemas sanitarios vigentes, pudiendo coordinar estas con servicios análogos del orden regional y nacional.”

El Art. 72, por su parte, dice que “la actividad de los trabajadores de la salud debe considerarse como función social. Deberá garantizarse además una eficaz presentación del servicio de acuerdo a los escalafones de la actividad de los trabajadores de la salud, de conformidad a las leyes de carrera que reglamenten su ejercicio. La provincia autorizará y fiscalizará en el cumplimiento de sus objetivos, a las entidades de atención sanitaria, sean éstas de carácter público o privado.”

El Art. 73 agrega luego que “el medicamento, como contribuyente a la recuperación de la salud, será considerado un bien social, debiendo el Estado arbitrar los mecanismos que tiendan a asegurar su accesibilidad para todos los habitantes de la Provincia.”

El Art. 74 suma que “podrá asegurar por medio de convenios y leyes con la Nación, con otras provincias y con entidades privadas, la aplicación de un seguro de salud para toda la población, según lo determine la ley que se dicte al efecto.”

En el Art. 75 se menciona que “promoverá la creación de centros de estudios e investigación, de formación y capacitación en materia de salud, especialmente referidas a los problemas existentes en la Provincia y en la región.”, y en el Art. 76 que “el Estado provincial reglamentará el deber que tienen todos los habitantes de cuidar su salud y de asistirse en caso de enfermedad.”

Según el Art.14 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos: 2) A la salud, a la integridad psicofísica y moral, y a la seguridad personal.”

Según el Art. 31, “todas las personas tienen en la Provincia los siguientes deberes: 9) Cuidar su salud como bien social (...) 13) Poner en conocimiento inmediato de las autoridades correspondientes toda situación que constituya un riesgo cierto, físico, moral o psicológico, para cualquier persona de la comunidad que se encuentre impedida de hacerlo por sus propios medios.”

Luego, el Art. 53 agrega que “el Estado provincial garantiza el derecho a la salud, mediante acciones y prestaciones, promoviendo la participación del individuo y de la comunidad. Establece, regula y fiscaliza el sistema de salud pública, integra todos los recursos y concreta la política sanitaria con el Gobierno Federal, los gobiernos provinciales, municipios e instituciones sociales, públicas y privadas. La ley de salud pública provincial deberá como mínimo:

- 1) Compatibilizar y coordinar la atención que brindan los sectores público y privado.
- 2) Implementar la atención médica con criterio integral: Prevención, protección, recuperación y rehabilitación, incluyendo el control de los riesgos biológicos, psicológicos y socioambientales.
- 3) Dar prioridad a la asistencia materno-infantil, sanidad escolar, tercera edad y distintos tipos y grados de discapacidad.
- 4) Promover acciones que protejan la salud en los ámbitos laborales.
- 5) Promover acciones de saneamiento ambiental.
- 6) Implementar la sanidad de fronteras.
- 7) Garantizar la atención médica a los pobladores rurales.
- 8) Implementar la elaboración y puesta en vigencia de un vademécum de aplicación en los hospitales y centros de salud públicos, y facilitar su acceso a toda la población.
- 9) Promover la permanente formación, capacitación y actualización de todos los agentes de la salud.
- 10) Establecer normas de prevención contra la drogadicción, combatir su origen y consecuencias y atender integralmente la rehabilitación.”

Por último, el Art. 35 de la Constitución tucumana explica que “dentro de la esfera de sus atribuciones, la Provincia procurará especialmente que las personas gocen de los siguientes derechos: 1) A una existencia digna desde la concepción con la debida protección del Estado a su integridad psicofísica con la posibilidad de disponer de una igualdad en las oportunidades.”

Como podemos observar existe un amplio plexo normativo que regula el derecho a la salud. No obstante, coincidimos con el autor Torti Cerquetti en que, pese a tanta regulación normativa, aún existen serias y profundas dificultades en materia de tutela de este derecho humano fundamental, cuando se busca la concesión de prestaciones por parte de los organismos encargados de brindar cobertura en materia de salud, y que las estudiaremos en los próximos módulos.

## **Particularidades del Derecho a la salud y del Sistema de salud**

Tal como venimos estudiando, existe mucha normativa que regula y ampara el derecho a la salud, pero, llegados a este punto, cabe aclarar que mientras el derecho está teóricamente cubierto, el problema más grave lo encontramos en el sistema de salud.

Pero, ¿Qué es un sistema de salud? Un **Sistema de Salud** es un modelo de organización social para dar respuesta a los problemas de salud de la población. El sistema de salud es el resultado de la articulación de tres componentes: El político, el económico y el técnico.

La articulación de estos tres componentes da lugar a tres modelos; un Modelo de Gestión de rubro político, un Modelo de Financiación económico, y un Modelo de Atención de tipo técnico.

El Modelo de Gestión define las prioridades del sistema en función de los valores que lo guían y establece las actividades que le corresponden al Estado.

En cuanto a los valores, estos implican que cada sistema de salud privilegia determinados aspectos sobre otros; por ejemplo, algunos se preocupan más por

---

la universalidad de la cobertura, mientras otros lo hacen por la efectividad de las acciones y su impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En cuanto a las actividades del Estado se pueden mencionar: informar a la población; proveer directamente servicios a la población; comprar servicios al sector privado; financiar servicios de salud; y regular la salud, mediante el ejercicio de las profesiones, las exigencias de los establecimientos o la aprobación de medicamentos.

El Modelo de Financiación define cuánto debe gastar en salud el país, de dónde provienen los recursos, y cómo se asignan los recursos.

Los cambios en la economía, en especial en las bases tributarias de los países, llevan a la redefinición permanente de las fuentes de recursos para financiar las acciones de salud.

Una serie de variables deben ser consideradas para dar respuestas a estos interrogantes, como los niveles de salud de la población, los modelos de sistemas de salud o el tamaño de la economía.

La mayoría de los países expandió y consolidó sus sistemas de salud sobre la base de un impuesto al trabajo y las obras sociales. En la actualidad la tendencia es reemplazar esta fuente de financiación por otras.

El Modelo de Atención define qué tipo de acciones y servicios se debe prestar a la población. Deben determinar a quién cubrir (criterios de elegibilidad o inclusión dentro del sistema); cómo prestar (con qué criterios o padrones), y

dónde prestar (en qué lugares, de qué manera distribuir la oferta, qué criterios de referencia y contrarreferencia adoptar).

La cantidad de personas que es atendida por el sistema de salud se identifica como “Cobertura”. Según los últimos datos relevados antes de la pandemia 2020, aproximadamente un 48% de la población total de Argentina estaba cubierta por el sector público, mientras que otro 52 % era beneficiario de alguna obra social o de un seguro de salud voluntario prepago. A esto volveremos en los próximos módulos.

El sub-sector público presta servicios a la población a través de hospitales y de los centros de salud. Los gobiernos provinciales y municipales tienen los establecimientos de atención bajo su jurisdicción y son los responsables directos de la misma.

Este sector atiende a las familias de menores ingresos, a las personas que no tienen cobertura de la seguridad social porque no son trabajadores en relación de dependencia o porque no tienen capacidad de pago. También atiende a personas que si bien tienen cobertura por alguna obra social, tienen limitaciones de acceso por razones geográficas o económicas.

El sub-sector de la seguridad social presta servicios a los trabajadores en relación de dependencia y a sus familiares directos.

El sub-sector privado, por su parte, presta servicios a personas y familias que pagan por acto médico o que pagan las cuotas de un plan de salud pre-pago.

Como podemos observar, el sistema de salud está teñido por una excesiva fragmentación que se manifiesta en distintas fuentes y volúmenes de financiamiento, diferentes coberturas, coseguros y copagos aplicados, y distintos regímenes y órganos de control y fiscalización.

Así también, la fragmentación también se observa al interior de cada uno de los subsectores. El subsector público, por ejemplo, se fragmenta en los niveles nacional, provincial y municipal, y queda sometido a normativas emanadas de las distintas jurisdicciones.

El subsector de la seguridad social, por otra parte, resulta el ejemplo más claro de esta situación de fragmentación. Cuando se habla de seguridad social, se hace referencia, por lo menos, a cuatro universos diferentes. En primer lugar, las obras sociales nacionales y, entre ellas, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, habitualmente conocido como PAMI, cuyas siglas significan de Plan de Atención Médica Integral, y que da cobertura a aproximadamente a tres millones de habitantes.

Luego, se hace referencia a las obras sociales provinciales, una por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dan cobertura a unos cinco millones de personas.

También se engloban las obras sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que cubren aproximadamente ochocientas mil personas; y, por último, las obras sociales de las universidades nacionales y de los poderes Legislativo y Judicial, con trescientos veinte mil beneficiarios aproximadamente.

También podemos encontrar al subsector privado, de seguros voluntarios (medicina prepaga), que incluye numerosísimas entidades.

Estos tres subsectores no poseen la misma importancia en cuanto al papel que cumplen respecto de las prestaciones médico-asistenciales. Es imprescindible distinguir entre prestar efectivamente un servicio, o sea, ser un prestador, y hacerse cargo del costo de ese servicio, es decir, ser un agente financiador un asegurador.

En el caso de los hospitales públicos, se juntan ambas condiciones. El establecimiento es el que presta el servicio en cuestión y también el que, a través de su presupuesto, se hace cargo de los gastos producidos para otorgar esa prestación asistencial.

Algo similar ocurre con aquellas obras sociales y prepagas médicas privadas que tienen servicios propios ya que, merced a la existencia de esos servicios, son a un tiempo prestadores y aseguradores de la prestación.

En ciertos casos, son distintos el financiador y el prestador de servicios, como por ejemplo las compañías de seguros y algunos prepagos médicos privados.

Resulta claro que la entidad sólo cubre, total o parcialmente, según sea el plan elegido o la prima abonada, el gasto incurrido por la persona para asistirse médicamente; mientras que la prestación asistencial propiamente dicha, sea una consulta médica, un análisis clínico o la internación por un parto, es efectuada por un profesional médico, un laboratorio o una clínica u hospital, que

---

reciben su pago a través de la entidad aseguradora que cubre esa contingencia de salud; o bien, la paga el paciente y el asegurador le reintegra luego el gasto.

El gasto en salud comprende el gasto público y el gasto privado. El gasto público comprende las erogaciones de todo el conjunto de bienes y servicios en materia sanitaria realizadas por el sector estatal, estando en él comprendido el gasto directo de la Nación, las Provincias y los Municipios, cuya fuente de financiación son los impuestos que pagan los ciudadanos; como así también el gasto de la Seguridad Social cuya fuente de financiación está relacionada a los aportes de los trabajadores y de los empleadores tanto de empresas privadas como de los entes nacionales, provinciales o municipales.

Por su parte, el gasto privado directo se refiere al pago que realizan las familias para obtener algún bien o servicio que tenga relación con la salud, y al pago de cuotas de un seguro pre-pago.

El sub-sector público se financia con recursos provenientes de las rentas generales. Estos recursos son fijados anualmente en los presupuestos nacionales, provinciales y municipales.

Además de financiar la provisión directa de servicios a través de los establecimientos públicos (hospitales, centros y puestos de salud), el Gasto Público financia acciones de Salud Pública relacionadas con la promoción, la prevención, la regulación.

La Seguridad Social, por su lado, tiene como fuentes de financiamiento las contribuciones que hacen trabajadores y empleadores en relación a los salarios públicos y privados, y a las jubilaciones y pensiones.

Los aportes, para las obras sociales, alcanzan el 8 %, correspondiendo un 3% al empleado y el 5% al empleador, mientras que en el caso de las provinciales los aportes alcanzan en promedio al 11 % variando según la jurisdicción considerada.

Las Obras Sociales ejecutan sus gastos a través de sus efectores propios y también contratan servicios en el sector privado.

Los gastos privados de las familias incluyen gastos directos en prestaciones médicas y medicamentos, pagos de co-seguros, bonos contribución, aranceles y cuotas de seguros voluntarios.