

Ciudad de Buenos Aires, 02 de mayo de 2019.

Al Presidente Provisional del Senado de la Nación

Dr. Federico Pinedo

CC. a los señores Senadores y Senadoras que integran la Comisión de Salud

S / D

Las organizaciones abajo firmantes, constituyendo domicilio a los fines de esta presentación en calle Piedras N° 547 Piso 1° de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos presentamos a Ud. en el marco del proyecto de ley de creación de la **Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud** a fin de solicitar a usted tenga a bien adoptar las medidas conducentes para garantizar la deliberación pública y la participación ciudadana a través del giro del proyecto a las comisiones de Salud, Hacienda y Presupuesto, Asuntos Constitucionales y Trabajo y Previsión Social y la implementación del mecanismo de audiencia pública establecido en los artículos 99, 112 y Sig. del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación en un espacio intercomisiones conformado por las comisiones mencionadas.

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

El proyecto de ley de creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud es de enorme trascendencia social ya que podría tener repercusiones en el disfrute del derecho humano a la salud de la población, y del derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Tal es así que, como afirmó el ex Ministro y actual Secretario de Salud Dr. Adolfo Rubinstein el día 12 de junio de 2018 en el Senado, se trata de uno de los ejes estratégicos de la agenda del Ministerio. Según indicó en ese momento, el sistema de salud argentino adolece de una serie de problemas dentro de los que mencionó la falta de actualización del Programa Médico Obligatorio y la ausencia de evaluación en cuanto a la efectividad de un buen porcentaje de medicamentos incluidos en el mismo. Así también resaltó el problema de la segmentación haciendo referencia a los diversos subsistemas y a la falta de equidad aun dentro de cada subsistema.

Sin embargo, no queda claro cómo esta agencia contribuiría a solucionar dichos problemas, especialmente la falta de igualdad en el acceso, cuando su función se vincula a decidir la inclusión de tecnología sanitaria al sector público y al PMO pero no a restringir su comercialización. De modo que, teniendo en cuenta los datos aportados por el Dr. Rubinstein, un porcentaje de las prestaciones podrían no ser aprobadas por la AGNET pero si continuarían siendo prescriptas, por lo que solo podrían acceder a dichos tratamientos aquellas personas con capacidad de pago quedando fuera del alcance de todos.

Por otra parte, existe incertidumbre respecto del papel que tendrá la AGNET como órgano consultivo, ya que no queda claro si esa intervención tendrá carácter obligatorio y de oficio o sería a pedido de alguna entidad interesada. También genera incertidumbre la expresión “cualquier instancia” utilizada en el artículo 7º, ya que no es posible determinar si las instancias judiciales también están comprendidas dentro de la expresión. Resulta preocupante la vaguedad del texto normativo, ya que una interpretación posible es que el Poder Judicial deba consultar a la AGNET ante la judicialización de prestaciones, lo que podría tener consecuencias en el ámbito del derecho a la protección judicial, por ejemplo, demorando el dictado de medidas urgentes y desnaturalizando de este modo la función tuitiva del Poder Judicial.

Vale resaltar que, un requisito fundamental de la tarea legislativa está dado por el denominado debido proceso legal. Para que dicho proceso sea respetado, la creación legislativa tiene que estar guiada por la persecución de un objetivo razonable, vale decir constitucionalmente deseado, y una relación de medio a fines, es decir la ley a crear debe ser idónea para alcanzar el objetivo constitucional propuesto. Además, alcanzar la convicción de que un objetivo es constitucionalmente deseado y que la ley propuesta es idónea para lograrlo (debido proceso legal) requiere de un “debido” proceso democrático que le dé razones a la sociedad y a la vez, que recepte las distintas voces interesadas como mecanismo de corrección frente a posibles errores de valoración.

Sin embargo, el debate parlamentario hasta el momento ha sido deficitario y no existe una exposición de motivos que permitan a la ciudadanía conocer cuál es el objetivo que persigue la creación del organismo mencionado (más allá de los problemas señalados por el Dr. Rubinstein en la sesión día 12 de junio de 2018) ni como el presente proyecto de ley contribuiría a lograr ese objetivo. En este sentido es de vital importancia que el proceso legislativo en cuestión sea permeable a mecanismos democráticos más robustos, en términos de participación y deliberación ciudadana. Dicho proceso encuentra justificación en el denominado enfoque de derechos humanos, un marco de reglas y principios que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de políticas

públicas, entre ellas, la garantía del derecho a la información, a la participación y el debido control y rendición de cuentas, así como el derecho de la ciudadanía a intervenir de modo igualitario en la definición de los asuntos públicos.

Durante los últimos años, a demanda de una ciudadanía activa, nuestro país ha vivido experiencias de enorme valor democrático, como las audiencias públicas en el ámbito del Congreso y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dichos reclamos ciudadanos por mayor intervención y poder de decisión en los asuntos públicos supieron ser atendidos y encausados, no sin resistencias, por los mencionados poderes estatales. De modo que honrar el compromiso democrático de nuestra actual vida pública, conlleva el deber de impulsar y no bloquear la deliberación colectiva cuando se está frente asuntos de trascendencia institucional.

El reglamento de la Cámara ofrece un marco procedimental capaz de acoger dichos impulsos democráticos y de maximizar el debate público sin necesidad de hacer un uso forzado de él. En este sentido, el Reglamento establece en su artículo 89 que “Cada asunto o proyecto se destinará a una sola comisión. La Presidencia o en su caso la Cámara, de acuerdo con lo previsto en el artículo 90, pueden resolver que pase a estudio de más de una comisión cuando la naturaleza del asunto así lo aconseje”. En el caso del proyecto de ley que crea la AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE SALUD –AGNET- organismo con competencia en la realización de estudios y evaluaciones de tecnologías sanitarias, a fin de determinar su uso apropiado, oportunidad y cuando corresponda, modo de incorporación al conjunto de prestaciones cubiertas por el sector público y el PROGRAMA MÉDICO OBLIGATORIO (PMO), es evidente que la naturaleza del asunto lo requiere ya que existen otras comisiones con competencia en la materia.

Entre estas, la Comisión de Presupuesto y Hacienda tiene competencia para dictaminar sobre lo relativo al presupuesto general de la administración y las reparticiones autárquicas, régimen impositivo y aduanero, deuda pública, suministros del Estado, contralor de seguros y reaseguros, régimen financiero de las obras de ayuda social, y todo otro asunto referente al ramo de presupuesto y hacienda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 del Reglamento del HSN. Según el art. 2 del Proyecto de ley la AGNET es un ente con autarquía económica y financiera que lógicamente requerirá de afectación presupuestaria para poder dar cumplimiento a las competencias asignadas.

Por otra parte, conforme el artículo 61 del Reglamento a la Comisión de Asuntos Constitucionales le corresponde dictaminar sobre lo relativo a todo asunto de directa e inmediata vinculación con la

interpretación y aplicación de la Constitución Nacional y de los principios en ella contenidos. También entenderá en todo otro asunto vinculado a la ciencia y al derecho constitucional. El presente proyecto está especialmente vinculado a la ciencia y al derecho constitucional ya que están en juego normas del bloque de constitucionalidad como los artículos 12 y 15.1.b del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los principios de progresividad y no regresividad que podrían verse afectados, estándares jurídicos que surgen de la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así también, a la Comisión de Trabajo y Previsión Social le corresponde dictaminar sobre lo relativo a legislación, inspección, estadística y censos del trabajo, policía del trabajo, comisiones de conciliación y arbitraje, relaciones entre empleados y empleadores, salarios y condiciones del trabajo, asociaciones mutuales y sindicales, seguro social, seguro de desempleo, jubilaciones y pensiones, retiros del personal del Estado, obras sociales y todo otro asunto referente al ramo del trabajo, previsión social o petición particular que no competa a otra.

En conclusión, de conformidad con el Reglamento citado existen otras comisiones con incumbencia directa en la temática abordada por el proyecto de ley.

Por otra parte, el artículo 99 dispone que las comisiones pueden convocar a audiencia pública cuando deban considerar proyectos o asuntos de trascendencia pública, entendida esta como aquella instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión legislativa, en la cual se habilita un espacio para que todas las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión. Esta instancia servirá para que la comisión encargada del estudio de un asunto o proyecto acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. Así también, en el artículo 114 el Reglamento regula los requisitos de la convocatoria (nombre de la comisión, fecha de realización, presentación sucinta del tema) medios de difusión y tiempo de convocatoria. Por otra parte, el artículo 115 dispone que cada comisión que convoque a audiencia pública abrirá un registro en el cual se inscribirán todos aquellos ciudadanos y organismos que deseen hacer uso de la palabra en el transcurso de la misma y/o presentar los documentos que consideren relevantes sobre el tema a tratarse.

El mecanismo de las Audiencias Públicas debe distinguirse de la simple convocatoria a expertos, un mecanismo que, si bien puede ser valioso, resulta insuficiente cuando se trata de asuntos de trascendencia pública ya que se acota las presentaciones a las personas convocadas discrecionalmente por cada bloque. En ese sentido, la audiencia pública resulta sustancialmente

diferente ya que se trata de un mecanismo público donde cualquier persona interesada puede expresar su opinión, maximizando la participación y la intervención de diversos sectores. Existen motivos de carácter constitucional que hacen procedente e incluso exigible la realización de audiencias públicas en temáticas vinculadas a la salud. El artículo 42 de la Constitución Nacional reconoce expresamente el derecho constitucional a la participación de los usuarios y consumidores al establecer que "Los consumidores y usuarios 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.... "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

En relación al artículo señalado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que corresponde interpretar que el texto constitucional reconoce en esta materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso (Centro de Estudios .para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo.) . En este sentido, la Cámara de Senadores "aseguró" la participación previendo las audiencias públicas en las comisiones, como mecanismo que tiene el inocultable fin de que los intereses de la ciudadanía sean debidamente tutelados. Por último, el derecho a la participación establecida en el artículo 42 de la C.N es perfectamente aplicable al campo de los usuarios de los servicios de salud, pues el carácter de usuarios y consumidores ha sido reconocido por la CSJN ("PADEC c/ Swiss Medical S.A.")

II. PETITORIO.

Atento a las razones expuestas, solicitamos que se adopten las medidas conducentes para garantizar el giro del proyecto a las comisiones de Salud, Hacienda y Presupuesto, Asuntos Constitucionales y Trabajo y Previsión Social y la implementación del mecanismo de audiencia pública establecido en los artículos 99, 112 y Sig. del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación en un espacio intercomisiones conformado por las comisiones mencionadas.

Sin otro particular y a la espera una pronta respuesta favorable, saludamos a ustedes atentamente.

Instituciones y personas que adhieren:

Asamblea Permanente de Usuarios de los Servicios de Salud Mental (APUSSAM)

Asociación Civil Enclaves: Salud Mental y Derechos Humanos

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Asociación Argentina de Salud Mental

Asociación Latinoamericana de Medicina Social (Alames)

Cátedra Problemática de la Salud Mental en Argentina, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Clínica Jurídica en Discapacidad y Derechos Humanos (CIDDH, Facultad de Derecho, UNMDP)

Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ)

Comisión de salud Tucumán. Frente Ciudadano por la salud Tucumán

Consejo Directivo de la Facultad de Medicina UBA

Cooperativa de Trabajo "La Huella" Ltda

Departamento de Ciencias de la Salud y el Deporte, Universidad Nacional de José Clemente Paz

Doctorado en Salud Mental Comunitaria, UNLa

Fundación FOP (Fibrodisplasia Osificante Progresiva)

Fundación Soberanía Sanitaria

Grupo de Estudios Sobre Salud Mental y Derechos Humanos (GESMyDH) del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Intercambios Asociación Civil

Maestría en Salud Mental Comunitaria. UNLa

Movimiento Nacional de Salud Irma Carrica

Movimiento por la Desmanicomialización en Romero (MDR)

Red Nacional de Salud Mental Comunitaria y Derechos Humanos

Sociedad Argentina de Medicina

Unión de Usuarios y Consumidores

Arnaldo Medina. Vice Rector Universidad Nacional Arturo Jauretche

Dra. Alicia Stolkiner. Miembro de la Coordinación de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social. Profesora Titular Salud Pública y Salud Mental. Facultad de Psicología. UBA

Dra Celia Iriart. Profesora Emérita Universidad de Nuevo México, Estados Unidos

Dr. Ricardo J. Gelpi. Decano de la Facultad de Medicina. UBA

Dr. Ricardo Nidd. Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario

Dr. Saul Flores. Ex Ministro de Salud de Jujuy

Juan Carlos Tealdi. Médico, director del Comité de ética y programa de bioética del Hospital de Clínicas, UBA

María Graciela García. Profesora Titular Consumo Problemático de Drogas. Facultad de Ciencias Sociales. UBA