

Desadhesión de La Plata al sistema de IOMA

El día 17 de abril se conoció de una nueva propuesta municipal de desadhesión al sistema del IOMA, esta vez, en el concejo deliberante de la plata. El proyecto buscaría desadherir a los trabajadores y autoridades de la municipalidad, al sistema provincial de IOMA. Esta propuesta, más allá de la calidad de atención de dicho sistema de salud, pone en juego el derecho a la libertad de elección de los consumidores (en este caso también trabajadores) de la plata. Analizaremos la propuesta, posibilidades y los derechos y principios en juego en la misma.

¿Qué dice el proyecto de ordenanza?

En primer lugar, la propuesta no procede a desadherir a los empleados municipales del sistema de IOMA, si no que faculta al ejecutivo municipal a hacerlo. Esto hace esperar, sin el acuerdo previo del ejecutivo, dificultades para el avance de la propuesta (más aun tomando en cuenta que es un proyecto presentado por un concejal de la oposición).

Esta posibilidad de desadhesión del personal, nace de la voluntariedad de las municipalidades -siguiendo a la ley provincial 6.982 que rige al sistema de IOMA en su artículo 16-. La ley provincial expresamente permite (no obliga) a las municipalidades a afiliar a su personal, funcionarios y agentes en actividad cuando “adhieran al presente régimen” y el 21 que determina la necesidad del dictado de una ordenanza al efecto. Esto permite, obviamente, no adherirse al sistema (cosa que nunca hicieron Bahía Blanca, Mar del Plata, Tres de Febrero, Avellaneda y La Matanza), así como a desadherir (opción que tomaron varias municipalidades en los últimos años).

Amen de desadherir al personal en general, la ordenanza propone la posibilidad de que aquellos que elijan permanecer en IOMA, así puedan

hacerlo. Esta alternativa ha sido rechazada repetidas veces por el directorio de IOMA en el caso de otras municipalidades que siguieron este camino, situación que está actualmente en discusión ante la Suprema Corte Provincial¹ por el caso de San Nicolás, con una medida cautelar del mismo cuerpo que sostiene la situación previa a la ordenanza, y la consiguiente cobertura de estos trabajadores (hasta tanto se dicte sentencia de fondo).

Finalmente, la ordenanza propone la adhesión del municipio al sistema de salud nacional de la ley 23.660 (al igual que el resto de las ordenanzas aprobadas en los municipios de Zárate, San Nicolás, Capitán Sarmiento y Tigre -vetado por el intendente luego de su aprobación).

¿Qué está en discusión en esta propuesta?

La propuesta pone en conflicto dos principios: la solidaridad vs la libertad de elección. Defendiendo el primer principio, se señala que el sistema de IOMA es esencialmente solidario y por lo tanto, no es posible su fragmentación (cuándo no la deshesión de los municipios). Existe aquí una línea argumental principal (no posibilidad de baja del municipio) y una secundaria (no posibilidad de adhesión parcial de trabajadores municipales).

En la primera línea, se sostiene que los municipios simplemente no pueden abandonar el sistema de IOMA (a pesar de lo claramente establecido en los artículos 21 y 16 de la ley provincial 6.982 y de que varios municipios provinciales nunca se adhirieron a dicho sistema), porque el sistema de IOMA es parte del de seguridad social de la provincia.

¹ SCBA “FISCAL DE ESTADO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN NICOLÁS S/ CONFLICTO ART. 161 INC. 2°; 196 CONST. PROV” B-78952 del 20/02/2024 y resolución cautelar del 21/12/2023

En este sentido se afirma que el artículo 40² de la constitución provincial pondría un freno, dado que determina que el sistema de seguridad social estará a cargo de la provincia. Se presume aquí, sin mayor desarrollo, que el sistema de seguridad social incluye necesariamente a las prestaciones de salud. Dada esta debilidad del argumento, es que se sostiene el segundo: que IOMA no puede contar con prestaciones para parte de la planta de personal. En este sentido, se alegan dificultades de reglamentación (forma de cálculo de los aportes patronales correspondientes por ejemplo) que hacen imposible que IOMA brinde prestaciones a parte de la planta municipal, alegando que cualquier empleado de estos municipios, debería solicitar la afiliación voluntaria e independiente. Esta respuesta, amén de evidenciarse como una obstrucción mas que como una búsqueda de respuesta que resguarde el derecho a la salud (motivo que fundamentó la cautelar de la SCBA en el caso de San Nicolas), insatisfactoria por si fuera poco (dado que dejaría afuera de la afiliación voluntaria a gran parte de estos empleados por edad -entre otros aspectos como el agravamiento del costo-) pone en primer lugar a la normativa de mas bajo nivel, por sobre todo el ordenamiento jurídico.

La respuesta a este planteo, está en que el propio IOMA dispone de convenios de adhesión parcial en funcionamiento (anunciados en su propia página y en funcionamiento con entes gubernamentales de distintos niveles, incluso por fuera del ordenamiento provincial), no habiendo motivos válidos para su no aplicación en estos casos.

Pero lo que principalmente se pone en juego aquí, es el concepto de solidaridad. Esto también explica en parte el rechazo a la segmentación del

² Artículo 40.- La Provincia ampara los regímenes de seguridad social emergentes de la relación de empleo público provincial.

El sistema de seguridad social para los agentes públicos estará a cargo de entidades con autonomía económica y financiera administradas por la Provincia con participación en las mismas de representantes de los afiliados conforme lo establezca la ley.

La Provincia reconoce la existencia de cajas y sistemas de seguridad social de profesionales.

personal en voluntarios y no voluntarios, dado que la planta entera del personal cubre y equilibra los riesgos de mejor manera que solo quienes elijan el sistema IOMA (más aun cuando lo hacen por edad o dificultad para elegir una obra social por determinados motivos). En palabras de la SCBA “el principio de solidaridad social con arreglo al cual se han previsto cada una de las piezas que integran el diseño normativo expuesto para dar respuesta a la necesidad de cobertura médico asistencial de los empleados municipales de las comunas adheridas, supone una relación entre esos componentes que ya no podrá establecerse de igual modo a partir de la medida adoptada por la Municipalidad de San Nicolás”. Y, poniendo primero la normativa de inferior nivel, continua fundando estas dificultades en “(...) el posible quiebre que podría producirse en uno de los mecanismos de financiamiento de las prestaciones, previsto legalmente mediante el aporte que debe realizar cada comuna, el que se determina sobre la "masa salarial media municipal" que vería sensiblemente modificada su base de cálculo a partir de la detracción parcial de afiliados: ese factor, aunque pueda reflejar el resultado del producto del "total de agentes municipales" por el "salario medio estimado municipal", ya no responderá al diseño inicial -pensado para la totalidad de los agentes- del modo establecido por los arts. 14 y 14 bis de la ley 6.982. Es previsible, entonces, que se vea alterada la ecuación económico-financiera que sirve de sostén a todo aquel engranaje y que, de ese modo, eventualmente se obstaculice el adecuado cumplimiento de los cometidos encomendados por la ley 6.982 -y sus modificatorias- al IOMA”.

¿Qué lugar tiene la libertad en esta discusión con la solidaridad?

Dejando de lado problemas coyunturales del sistema IOMA en la actualidad, o intencionalidades políticas también anecdóticas, el fundamento de la libertad de elección no se profundiza mas que en esta supuesta ineficiencia del sistema IOMA (tampoco se ataca directamente el

concepto de solidaridad). Pero esta problemática puede enfocarse correctamente desde un encuadre constitucional claro: los derechos de los consumidores del artículo 42³ de la constitución nacional.

La relación entre IOMA y sus afiliados es una relación de consumo en los términos del artículo 1 y 2 de la ley 24.240, dado que estamos ante una relación entre personas físicas y una persona pública (proveedor) a los fines de una prestación de servicios onerosa, perfectamente encuadrable en los términos de la ley. No hace la norma distinción en los casos de obligatoriedad o no (aun cuando podría hacer una distinción en los casos de ejercicio de facultades impositivas o de reglamentación estatal, ajenas a todo producto o servicio), ni mucho menos en relación con el carácter público o privado del proveedor (ambos cubiertos por el artículo 2) o si está reglado por el derecho público o privado (dado que todos encuadran en la relación de consumo y la constitución incluye normativa de derecho público -como los servicios públicos- y privada). Siempre debe tenerse presente en estos conflictos de interpretación, que debe interpretarse a favor de los consumidores (conforme el artículo 3 de la ley 24.240) y que este derecho es de grado constitucional, no pudiendo alegarse normas de inferior nivel para correrlo de su aplicación.

³ **Artículo 42.**- 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.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

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.

Uno de los derechos constitucionales básicos de los consumidores (y muchas veces de los menos discutidos y con menos avances, justamente por el choque que implica con muchos sistemas previos a la reforma de 1994 que lo incorporó) es el derecho a “la libertad de elección”.

Este derecho implica la posibilidad del consumidor, de elegir ante quienes contrata, así como qué contrata y cuándo se da de baja. Este derecho constitucional, entra en conflicto con muchos regímenes previos a la reforma de 1994, que ponían por encima de los derechos de elección de los consumidores, los sistemas solidarios u obligatorios. Otro caso conocido de conflicto (en la provincia de buenos aires y en otras provincias con sistemas similares) es el de la banca pública y la obligación de los trabajadores de la utilización de cuentas en dicha entidad⁴, mientras que el resto de los trabajadores pueden elegir la entidad con la que operar. Situación similar tenemos en relación con la prescripción de medicamentos genéricos (dado que la prescripción por marca limita la posibilidad de elección innecesariamente), o las ventas atadas de paquetes⁵ (sea de

⁴ A pesar de la libertad establecida por las comunicaciones del BCRA en relación a todos los trabajadores en la Comunicación de “depósitos de ahorro, cuenta sueldo y especiales” que establece “2.1. Apertura. Las entidades habilitadas que posean cajeros automáticos deberán abrir estas cuentas a solicitud de los empleadores alcanzados por la obligación de abonar las remuneraciones a su personal mediante la acreditación en cuenta conforme a lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de lo establecido por el artículo 124 del Régimen de Contrato de Trabajo (texto según la Ley 26.590). Además, estas cuentas se utilizarán para: a) Abonar las remuneraciones que correspondan a trabajadores públicos y privados no alcanzados por dicho régimen legal, conforme a lo previsto por el artículo 1° de la Ley 26.704, tales como aquellos comprendidos en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares –Ley 26.844– y en el Régimen de Trabajo Agrario –Ley 26.727–. b) El pago de haberes o prestaciones de la seguridad social que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y de aquellas comprendidas en el Sistema de Pensiones No Contributivas, según lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 26.704. c) El pago de remuneraciones, haberes o prestaciones de la seguridad social de jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que adhieran a los términos de la Ley 26.704. Las entidades financieras también podrán abrir estas cuentas a solicitud de los trabajadores que perciban las remuneraciones a que se refiere este punto – primer párrafo y acápite a) y c) del segundo párrafo–, no requiriéndose la intervención del empleador en el proceso de apertura. A tal efecto, cuando los trabajadores posean abierta una caja de ahorros en pesos, podrán solicitar su transformación en cuenta sueldo.”

⁵ CCCN art. 1099 “Están prohibidas las prácticas que limitan la libertad de contratar del consumidor, en especial, las que subordinan la provisión de productos o servicios a la adquisición simultánea de otros, y

telecomunicaciones, bancarios o de otro tipo) mediante las cuales se utiliza el interés en uno de los productos y servicios, para colocar el resto que no son de interés del consumidor, o incluso en distintos sistemas de ahorro y construcción de viviendas de la década del 80 en los que se acordaban sistemas solidarios que luego difícilmente pueden finalizarse y garantizar los derechos buscados. En todos estos casos, el análisis constitucional pone en primer lugar a la libertad de elección y los sistemas de carácter previo, deben ceder, adaptarse o ser modificados. No respeta el standard constitucional, un sistema que pone por encima de la constitución, la búsqueda de objetivos ajenos a esta (por más loables que puedan ser), o principios no contemplados expresamente (como el de solidaridad en las prestaciones de salud) o la aplicación de normas de inferior nivel.

En esta tensión de principios, debe primar el de mayor grado, y en nada se altera la existencia de sistemas previos o la validez o no de otros principios de inferior jerarquía, ni mucho menos problemas coyunturales de implementación o funcionamiento, o políticos.

otras similares que persigan el mismo objetivo” y punto 2.3.1.2 de la Comunicación del BCRA “Contratos multiproducto.

En materia de libertad de elección de productos o servicios financieros brindados por los sujetos obligados, se admitirán contratos multiproducto en la medida en que las secciones correspondientes a cada producto puedan escindirse en contratos individuales autónomos, de manera tal que cada usuario pueda adherir solamente a el/los producto/s que efectivamente le interese/n.”