

UNA PROPUESTA DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LOS DESC¹

A proposal for inter-institutional articulation to guarantee ESCR

SERGIO CARULLO²

UNC - Argentina

sergiocarullo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8742-592X>

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |
Mayo 2023 | Año 7 N° 9 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |
pp. 86-107

Resumen: El objetivo de este trabajo es realizar una propuesta de coordinación interjurisdiccional que permita garantizar a los y las ciudadanas el acceso efectivo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde un enfoque de derechos, a partir del modelo transversal de administración pública y de un federalismo cooperativo –de concertación-. Constituye una propuesta viable, práctica y realista de ser concretada en términos jurídicos y presupuestarios, a partir del recorrido del marco teórico, del ordenamiento jurídico y la experiencia de haber trabajado a lo largo de diez años en una institución con competencia en DESC, un Centro de Acceso a Justicia en la ciudad de Córdoba.

Palabras claves: DESC – interjurisdiccionalidad – federalismo – administración pública - derechos humanos

Abstract: The aim of this work is to make a proposal to achieve

1 Este trabajo es una adaptación del trabajo final para obtener el título de Especialista del ABOGAR en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Agradezco al Prof. Claudio Guiñazú quien fue mi tutor de dicho trabajo final.

2 Abogado (UNC), Especialista en Abogacía Pública (ECAE –PTN), Magister en Derecho Administrativo (UNC).



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

interjurisdictional coordination that allows guaranteeing citizens effective access to Economic, Social and Cultural Rights from a rights approach, based on the cross-cutting public administration model and a cooperative federalism. It constitutes a practical, down-to-earth, workable proposal in legal and budgetary terms, based on the theoretical framework, the legal system and my own experience depending on having worked for ten years in an institution competent in the field of ESCR, a Center for Access to Justice in the city of Córdoba.

Key words: ESCR – interjurisdictionality – federalism – public administration - human rights

I. INTRODUCCIÓN

En publicaciones de los últimos años, organismos internacionales sostienen que la única forma de superar la pobreza y la exclusión es a partir de garantizar el conjunto de derechos sociales.³ En términos del Banco Interamericano de Desarrollo “a menos que la inclusión se propicie a partir de los derechos ciudadanos, América Latina seguirá sufriendo por su legado de ser considerada como la región con mayor desigualdad del mundo”.⁴ “En Argentina, se hace muy difícil a los tres niveles del Estado – federal, provincial y municipal -cumplir con los estándares que fija el bloque”.⁵

En este sentido, es que se describe y propone en este artículo en pos de que el Estado Argentino cumpla con sus obligaciones internacionales y garantice el efectivo ejercicio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales – en adelante DESC-. Esto a través de un instrumento de derecho público que formalice el acuerdo interjurisdiccional y un organismo que surja de aquel e implemente la mentada coordinación multinivel.

Diariamente nos enfrentamos a realidades cada vez más com-

3 Cfr. Abramovich, V.; Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en Abramovich, V.; Pautassi, L., *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009), p. 3.

4 Banco Interamericano de Desarrollo, “¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe”, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, (2008) p. 260.

5 Marchiaro, E., “Derechos humanos, derecho municipal y federalismo en Argentina” en Asencio, M., *El federalismo en Argentina y Canadá* (Santa Fe: Ediciones UNL, 2020) p. 126.

plejas, con vulneraciones de los derechos humanos en Córdoba y Argentina en general. Es por ello que surge el desafío de superar ese quiebre construyendo modos de abordaje, trabajo mancomunado y organizado de todos los que tienen competencia en el asunto, en pos del reconocimiento y garantía de efectividad de los derechos humanos.⁶

La propuesta de coordinación interjurisdiccional debe realizarse con un enfoque de derechos en el marco de una estructura federal de tipo cooperativo o de concertación, a partir de un enfoque intergubernamental que abarque las interacciones horizontales entre una misma jurisdicción y verticales entre distintas jurisdicciones, a los fines de poder garantizar la efectividad de los DESC en Córdoba. Aquella surge de haber trabajado como agente público de un organismo con competencia DESC ubicado en la capital de esta provincia que se llama Centro de Acceso a Justicia –en adelante CAJ–, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Entiendo que hay que dar vuelta la página a una gestión de las políticas sociales que ha sido guiada por una lógica de beneficios asistenciales, con un alto grado de discrecionalidad en su otorgamiento y/o remoción, más allá de la existencia de algunos controles institucionales.⁷ Tanto la estructura federal⁸ como el tema presupuestario no deben ser una barrera para la efectividad de los DESC⁹, y tampoco se puede considerar que en el marco de la fragmentación que existe en los programas sociales aislados, así como en la fragmentación del abordaje por parte del Estado, se podrá satisfacer el contenido mínimo de los derechos sociales.¹⁰

6 Cfr. Yuba, G., “Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales del Comité DESC, Naciones Unidas al informe de argentina”, ERREIUS (diciembre 2018), p. 1.

7 Cfr. Abramovich, V.; Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad”, p. 35.

8 Cfr. Dulitzky, A., “Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, VI (ene 2006), p. 210.

9 Cfr. Yuba, G., “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, p. 6.

10 Cfr. Abramovich, V.; Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad”, p. 38.

II. LA INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO DEL CENTRO DE ACCESO A JUSTICIA COMO ORGANISMO CON COMPETENCIA DESC

Estos centros fueron creados en octubre 2008 con tres responsabilidades específicas: “promover el acceso a la justicia de los ciudadanos, conducir e impulsar actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria y atender el tratamiento de las demandas de los ciudadanos mediante acciones que permitan su resolución”.¹¹ Se inscriben en una concepción más amplia y abarcativa de acceso a la justicia que aquella que la entiende como acceso a la jurisdicción y a los tribunales como única vía de accesibilidad a derechos.¹²

En función de lo esbozado, es que la tarea del CAJ se centra en la identificación de barreras multidimensionales, muchas de las cuales “suelen originarse en la propia gestión estatal, que de seguro impactarán en las poblaciones vulnerables”.¹³ Desde la mirada de que Argentina es un Estado Social y Democrático de Derecho¹⁴, adhiero a la concepción de que el Estado constituye un instrumento que se legitima si tutela y satisface los derechos fundamentales y éstos configuran derecho positivo por cuanto están estipulados en las constituciones.¹⁵ Entre los instrumentos incorporados con jerarquía constitucional en la reforma constitucional de 1994 se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –PIDESC.

Entre las recomendaciones particulares sobre derechos específicos y grupos vulnerables que consideró el *Comité de Derechos*

11 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “El acceso a la justicia como política pública de alcance universal” (2011), p. 9.

12 Cfr. Guiñazú, C., “Primera aproximación a la exigibilidad -no judicial del derecho a la salud en la provincia de Córdoba”, Revista Derecho y Salud, Año 2, N° 2 (2018), p. 88.

13 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia” (2019), p. 29.

14 Cfr. Balbín, Carlos, “Un Derecho Administrativo para la inclusión social”, A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, año 14, n. 58 (Belo Horizonte 2014), p. 41.

15 Cfr. Ferreyra, Raúl, *Fundamentos Constitucionales* (Buenos Aires: Ediar, 2013), p. 47.

Económicos, Sociales y Culturales respecto del informe de Argentina en octubre de 2018, menciona las siguientes: garantizar la asistencia humanitaria a personas en situación de vulnerabilidad; garantizar la protección de las mujeres; reforzar el acceso y calidad de los alimentos a comedores escolares y comunitarios; brindar soluciones al problema habitacional en el país; entre otras.¹⁶

La propuesta aparece como necesaria ante el diagnóstico esbozado y la obligación asumida por el Estado argentino. Una coordinación interjurisdiccional entre los organismos con competencia DESC en Córdoba constituye una posibilidad de asumir esas responsabilidades de forma conjunta con los distintos niveles de la Administración con la posibilidad de una sensible mejora sin mayores incrementos presupuestarios, a partir de articular políticas que ya se están brindando advertir qué derechos sociales se mantienen vulnerados para diseñar respuestas que involucren a todos los actores competentes.

La provincia de Córdoba técnicamente no forma parte del PIDESC. No por ello, puede desentenderse internamente del tratado celebrado por el Estado federal que las comprende. De hecho, como ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en Argentina la celebración de un tratado es un acto complejo federal¹⁷. Córdoba tuvo una inserción de derechos sociales recién en 1949, sin embargo tuvieron una vida corta hasta el golpe de 1955. Recién en 1987, reingresaron derechos sociales en el articulado.¹⁸

En cuanto a detectar todos los organismos con competencia DESC interviniendo de forma multinivel, hay organismos como el CAJ que no ingresarían clasificados en un solo derecho como su competencia principal, ya que es transversal a varios. Son los organismos que conforman lo que Abramovich denomina “instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales”¹⁹.

16 Cfr. Yuba, Gabriela, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, pp. 3-4.

17 CSJN, caso Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros. Fallos 315:1492, consid. 17. Citado en: Dulitzky, Ariel, “Federalismo y Derechos Humanos”, p. 216.

18 Cfr. Etchichury, H., “El federalismo no es excusa: las provincias argentinas y los derechos sociales”, Trabajo y Sociedad, N° 33, Volumen XX (Sant. del Est. 2019), p. 514.

19 Abramovich, V., “Una aproximación al enfoque de derechos”, p. 47.

III. ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El denominado enfoque de derechos en las políticas públicas considera el derecho internacional sobre derechos humanos como una guía amplia para definir la forma de llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas.²⁰ Para el enfoque basado en derechos se parte del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía.²¹

En nuestra Constitución los derechos fundamentales tienen una doble fuente: la nacional y la internacional. A su vez, la primera se divide entre los diversos órdenes gubernamentales: federal, provinciales, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y municipales, ya que todos ejercitan poder constituyente. En el caso municipal el alcance de los derechos fundamentales reconocidos es más limitado, ya que se refiere especialmente a derechos políticos y de la vecindad, ya que no tendría mayor sentido otro reconocimiento de derechos ya garantizados por las otras constituciones.²²

Además del enfoque de derechos, la propuesta se realiza sumando el principio de transversalidad y coordinación interinstitucional, que busca redefinir del concepto de poder en la organización pública. Aparece definido en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, dice que “las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades”.²³

Entiendo por transversalidad una nueva tendencia organizativa de carácter horizontal²⁴, donde el modelo tradicional se comple-

20 Cfr. Abramovich, V., “Una aproximación al enfoque de derechos”, p. 36.

21 Cfr. Abramovich, V., “Una aproximación al enfoque de derechos”, p. 41.

22 Cfr. Marchiaro, E., “Derechos humanos, derecho municipal” p. 127.

23 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, (Bogotá 2016), p. 10.

24 Cfr. Salvador, M., “E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública” en Revista de Gestión Pública,

mente con la transversalidad, las tecnologías de la información y la comunicación para avanzar hacia un desarrollo de dinámicas de diseño y gestión transversal rompiendo lógicas sectoriales.²⁵ Se busca pensar coordinaciones interinstitucionales donde participen organismos con competencia DESC de cada jurisdicción, por lo cual hay que complementar y enriquecer el principio de jerarquía clásico²⁶ que rige hacia adentro de cada una de las administraciones.

La cultura transversal no busca sustituir el modelo burocrático sino de reflexionar sobre sus limitaciones y como pueden ser superadas y enriquecidas. A partir de ésta complementación entre modelos y sus culturas considero que es viable un convenio y un organismo de coordinación interjurisdiccional para reducir los obstáculos y garantizar el efectivo goce de los DESC por los habitantes de la provincia de Córdoba.

IV. DISEÑO INSTITUCIONAL FEDERAL Y LA INTER-JURISDICCIONALIDAD

Entre los modelos de federalismos voy a distinguir cuatro, cada uno de los cuales entiende la distribución formal de competencias de modo diferente: modelo dual²⁷, modelo centralizado²⁸, modelo competitivo²⁹ y modelo cooperativo. En Argentina, tuvimos una influencia norteamericana en materia de federalismo dual, pero que fue virtualmente inexistente por la práctica de un federalismo centralizador coexistiendo siempre con ámbitos cooperativos que luego con el avance de los años y reformas constitucionales se consolidó como un modelo predominantemente cooperativo. El

Vol. I, N° 2, (julio-diciembre 2012) p. 221.

25 Cfr. Salvador, M., “E-gobierno y cambio institucional”, p. 222.

26 Cfr. Cassagne J. C., *Los Grandes principios del derecho público constitucional y administrativo* (Buenos Aires: La Ley 2015) p. 386.

27 Cfr. Fernández Segado, F., “Federalismo dual, centralizado y cooperativo en América Latina” en Fernández Segado, F., *Federalismo en América Latina* (México: Instituto de investigaciones jurídicas 2003), p. 17.

28 Cfr. Fernández Segado, F., “Federalismo dual, centralizado”, p. 21.

29 Cfr. Suel-Cock, V., “La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español”, *Estud. Socio-Juríd.*, 12 (Colombia: enero-junio 2010), pp. 202-204.

federalismo cooperativo concibe las relaciones entre los gobiernos en términos de coordinación.³⁰ La contracara es que la superposición de competencias facilita echar la culpa a otro por las políticas no llevadas a cabo.³¹

Aún en los casos en que la forma cooperativa prevalece, existen parcelas de la actividad estatal en donde la superposición provoca situaciones de pugna entre jurisdicciones, enmarcándose en el modelo competitivo. Un ejemplo de esta situación en nuestro país lo puedo encontrar en la existencia de programas sociales de los distintos niveles de gobierno, los cuales, ocasionalmente, suelen presentar fines, poblaciones-objetivo, estrategias y/o áreas geográficas superpuestas.³²

La versión argentina del federalismo cooperativo se lo denomina federalismo de concertación, aunque también es llamada por algunos autores como federalismo integrativo, que quedó escrito -entre otros- en los artículos 1, 5, 6, 31, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución.³³ La complejidad de este modelo está dada por amplios márgenes de actuación que deja a los gobiernos locales y al gobierno nacional a decidir qué política ejecutar y que política no ejecutar.³⁴ En Argentina la mayoría de las competencias son las concurrentes y no las propias de cada nivel. En este gran espacio es donde se discute cuál es el alcance, cuál el límite de la mayor regulación subnacional y luego municipal. Es por ello que hay que adentrarse en la coordinación interjurisdiccional.³⁵

El enfoque de las relaciones jurisdiccionales es importante porque llama la atención sobre cuestiones usualmente no considera-

30 Cfr. Gutiérrez, R., Alonso, G., “Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense”, *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Año 18, N° 31 (Santa Fe: jun-dic 2016), p. 61.

31 Cfr. Gutiérrez, R., Alonso, G., “Gobierno municipal y coordinación”, p. 64.

32 Cfr. Vaca, A.; Cao, H., “Gestión pública y modelos de federalismo”, Documento de trabajo CIAP, AÑO 9 N°2- Serie: “Federalismo y Administración Pública”. (Buenos Aires: octubre 2017), p. 16.

33 Cfr. Etchichury, H., “El federalismo no es excusa”, p. 511.

34 Cfr. Gutiérrez, R., Alonso, G., “Gobierno municipal y coordinación”, p. 61.

35 Cfr. Marchiaro, E., “Derechos humanos, derecho municipal” p. 124.

das sobre federalismo, a saber: 1) las interacciones informales entre todos los funcionarios involucrados en una determinada área de política pública, 2) las características específicas de cada área de política pública y 3) la influencia de la política partidaria en las políticas públicas.³⁶ Mientras la literatura sobre federalismo ha priorizado las relaciones estados/provincias-nación, el enfoque de las relaciones intergubernamentales se interesa por todas las permutas y combinaciones de relaciones entre unidades de los tres niveles de gobierno, lo cual implica prestar al nivel local/municipal tanta atención como a los otros.³⁷

Para un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos, es en vano intentar ampararse en su estructura federal para limitar los efectos internos de dichas ratificaciones.³⁸ Es por eso que el diseño institucional debe constituir una oportunidad para satisfacer derechos fundamentales.

V. PROPUESTA DE ENTE INTERJURISDICCIONAL A CREARSE

Todos los niveles deben actuar en materia de DESC, y es por ello que esta propuesta pretende superar visiones competitivas donde “cada actor gubernamental busque consolidar la construcción político territorial propia en detrimento de los restantes y, en tal sentido, primen lógicas de suma cero por sobre las de acción conjunta y cooperativa”.³⁹ En un país federal, para una administración pública de cualquiera de los niveles, estar a cargo de un procedimiento administrativo implica una cuota de poder⁴⁰ y estas cuotas de poder en vez de competir tienen que confluir en pos del cumplimiento de derechos fundamentales.

Cumplimentar las obligaciones positivas que tienen los Estados en materia de DESC no puede lograrse con una sumatoria de programas sociales aislados, sino que se requiere de una nueva institucionalidad, la que por otra parte, debe hacer posible la imple-

36 Cfr. Gutiérrez, R., Alonso, G., “Gobierno municipal y coordinación”, p. 64.

37 Cfr. Gutiérrez, R., Alonso, G., “Gobierno municipal y coordinación”, p. 63.

38 Cfr. Dulitzky, A., “Federalismo y Derechos Humanos”, p. 3.

39 Vaca, A.; Cao, H., “Gestión pública y modelos de federalismo”, p. 16.

40 Cfr. Vaca, A.; Cao, H., “Gestión pública y modelos de federalismo”, p. 17.

mentación de un andamiaje que haga efectivo los derechos existentes.⁴¹ Esta propuesta busca dar respuesta a la necesidad de esa nueva institucionalidad referida, a partir de un cambio de lógica en la gestión estatal con eje en la universalidad, la transparencia, la fiscalización que permitan sin grandes desembolsos presupuestarios pasar a la acción en la efectividad de los DESC en Córdoba.

Cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones, oficinas o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, hay pluralismo institucional que genera un plus de complejidad en la gestión pública de un país.⁴² Complejidad que puede producir un efecto positivo, ya que el hecho de compartir responsabilidades sobre una misma área de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno puede enriquecer la información y las miradas y acciones cruzadas sobre el diseño, recopilación de datos, gestión y control. Por ello se puede afirmar que sí es posible procesar de forma virtuosa- y siempre incompleta- el incremento de la complejidad, los resultados en términos de mejoras en la eficacia, eficiencia y efectividad suelen ser notables.⁴³

V.1. HACIA UN CONVENIO MARCO ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS

El federalismo de concertación y de coordinación implica que en temas concurrentes como los derechos humanos, los operadores actúen con flexibilidad y creatividad para superar los bloqueos competenciales.⁴⁴ El recurso a la creatividad, en materia de instrumentos para canalizar los principios de la relación federal, al margen o aún en contra de las previsiones del modelo, revela que los elementos básicos de la relación federal argentina mantienen plena su vitalidad. Es dentro de ese pensar creativo, que con el fin de cumplir con las responsabilidades asumidas internacionalmente hay que recurrir al acuerdo de voluntades que armonicen intereses

41 Cfr. Abramovich, V.; Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad”, p. 38.

42 Cfr. Vaca, A.; Cao, H., “Gestión pública y modelos de federalismo”, p. 23.

43 Cfr. Vaca, A.; Cao, H., “Gestión pública y modelos de federalismo”, p. 24.

44 Cfr. Marchiaro, E., “Derechos humanos, derecho municipal” p. 123.

y coordinen conductas.⁴⁵

Es así que entiendo la punta del ovillo se encuentra en la gestación de un acuerdo interjurisdiccional. Este consiste en que distintos sujetos de la relación federal concierten entre sí sus voluntades creando un vínculo jurídico, por el cual se fijan objetivos comunes y los medios para alcanzarlos -en el ejercicio de sus respectivas atribuciones- y se generan derechos y obligaciones entre las partes. Estos acuerdos interjurisdiccionales constituyen un género amplio, comprensivo de varias especies: los hay de tipo horizontal -solo entre provincias- de tipo vertical -nación -provincias- y mixtos -vinculan a las distintas provincias entre sí y con la nación-.⁴⁶

La Constitución Nacional no contiene normas generales reguladoras de los acuerdos interjurisdiccionales. Solo encuentro referencias específicas a los tratados interprovinciales en el art. 125 CN, párrafo 1º y en el art. 126 CN, a las que se suman ahora la mención a los tratados interprovinciales de integración regional -art. 124- y a las leyes-convenio sobre coparticipación impositiva -art. 75 inc. 2 CN.⁴⁷

En Córdoba, el art. 144 de la Constitución Provincial -en adelante CP- otorga atribución a su Poder Ejecutivo para firmar un acuerdo interjurisdiccional y luego su Legislatura aprobará o rechazará. En relación con el contenido del acuerdo, el art. 16 de la CP refiere que corresponde al Gobierno provincial promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

No obstante carecer de estatuto que reglamente la especie tratados interjurisdiccionales, constituyen fuente primaria de derecho público⁴⁸ y queda claro que tiene base jurídica para llevarse a cabo y que va requerir como acto complejo que es, no sólo de

45 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación, la relación federal argentina en busca de un nuevo modelo instrumental: Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Derechos Y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Córdoba” (Córdoba 1995) p. 162.

46 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 163.

47 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 167.

48 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 168.

una pluralidad de voluntades que concurren a su formación, sino también de una sucesión de actos que van configurando distintas fases o etapas.⁴⁹

V.2. LEY-CONVENIO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A DESC

La propuesta entonces, es la gestación de un acuerdo interjurisdiccional multilateral y abierto, ya que debe prever la posibilidad de adhesión de otros sujetos federales no signatarios⁵⁰ -la incorporación de otras provincias traerá complejidades que no se analizan aquí-. La modalidad que suscribo para el acuerdo interjurisdiccional es la de ley-convenio.

En una ley-convenio, el acuerdo de voluntades entre los sujetos federales se instrumenta como una ley del Congreso de la nación, a la cual adhieren las provincias mediante leyes locales. Es imprescindible entender que “no son dos voluntades paralelas sino dos voluntades que se entrelazan, aunque los instrumentos que las expresan aparezcan independientes uno del otro”.⁵¹ Un antecedente a esta se lo encuentra en la ley 23.548 de Coparticipación federal de impuestos.

Si hago una clasificación según sus efectos, adscribo a considerar la propuesta como un acuerdo-contrato a diferencia de un acuerdo-ley, ya que prevalece el segundo aspecto sobre el primero. En las leyes-convenio se establecen regímenes de coordinación entre los sujetos federales, en vez de establecer regímenes de aplicación uniforme.⁵² Asimismo considero que se debe constituir un acuerdo directamente aplicable o autoejecutivo, para diferenciarlo de un acuerdo programático.⁵³ Para mayor especificidad en cuanto a lo que hace al procedimiento para su sanción, me remito al art. 75 inc 2 de la Constitución Nacional. Salvo en lo que refiere a la mayoría necesaria para su aprobación ya que no parece razonable hacer extensivo por analogía a leyes convenio que re-

49 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 172.

50 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 165.

51 Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 177.

52 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 179.

53 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 166.

gulen otras materias.

En la fase de negociación debieran tener participación los municipios ya que en el acuerdo resulta involucrado un centro de interés común entre estos y la provincia. La coordinación convencional interna en cada sujeto federal sería previa al acuerdo interjurisdiccional definitivo.⁵⁴ El instrumento para sumar a las municipalidades va a ser el convenio ejecutivo que es aquel que no involucra materias de competencia legislativa y por tanto solo se refiere a cuestiones administrativas donde son competentes los respectivos poderes ejecutivos y por tanto no requeriría aprobación legislativa.⁵⁵

V.3. ORGANISMO INTERJURISDICCIONAL

La creciente interrelación de competencias entre los sujetos de la relación federal primero, y luego con mayor intensidad, el auge de los acuerdos entre jurisdicciones, plantearon un nuevo desafío, la necesidad del ejercicio de funciones para la implementación y control de dichos acuerdos. Tales funciones debían ser asumidas por alguien y la solución que se impuso para bien del principio de participación federal fue la creación de órganos específicos con participación de todas las partes, los entes interjurisdiccionales.⁵⁶

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *Shotover Jet Ltd.*⁵⁷ definió a un organismo interjurisdiccional como un ente federal, con personería propia, con individualidad jurídica y funcional, que permite distinguirlo de los Estados locales signatarios que dieron origen a la entidad. Es importante destacar que los entes interjurisdiccionales, aun cuando tengan reconocido el carácter de sujetos de derecho, no adquieren por ello la condición de sujetos de la relación federal, sino que continúan siendo instrumentos de aquella.⁵⁸ Como la propuesta

54 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 172.

55 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 164.

56 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 184.

57 CSJN, “*Shotover Jet Ltd. c/ Administración de Parques Nacionales s/ ordinario*”, 10/08/1999.

58 Cfr. Barrera Buteler, G., “La provincia en la Nación” p. 186.

contempla la creación de un consejo federal como ente interjurisdiccional para el acceso a DESC, es que voy a analizar los antecedentes en materia de éstas estructuras ad hoc: los consejos federales.

Los consejos federales se definen como aquellas formas de organización que buscan establecerse como espacios de coordinación -de carácter ágil, flexible y enfocado- y adaptación rápida a los cambios que puedan suscitarse en los ambientes político-institucionales, tendientes al logro de la integralidad de las políticas públicas. Han sido diseñados para cumplir con objetivos particulares de orden estratégico para la administración pública con el objetivo de brindar posibilidades de interacción, interoperabilidad y transversalidad en la resolución de las cuestiones inherentes a la implementación de políticas.⁵⁹

El Gobierno Nacional participa a través de sus estructuras jurisdiccionales en decenas de consejos federales. Entre otros menciono al Consejo Federal de Salud -ente interjurisdiccional previsto en la ley 23373; el Consejo Federal de Inversiones – cuya carta orgánica va a servir de referencia para esta propuesta⁶⁰; el Consejo Federal de Educación -creado en el Capítulo III de la Ley N° 26.206-; la Comisión Federal de Impuestos -art. 12 de la ley 23548-; el Consejo de Seguridad Interior -creado a partir de la ley 24.059-; el Consejo Nacional de Políticas Sociales – creado por el Decreto 357/2002-.

En general los consejos federales están íntimamente ligados a la concertación, coordinación y articulación de las políticas públicas a lo largo del territorio nacional. La gran mayoría comparten formas de gobierno (asambleas) y de gestión (secretarías) similares entre sí.⁶¹

59 Cfr. Consejo Federal de Inversiones- CFI-, ““Optimización normativa y sistemática de las estructuras interjurisdiccionales y de enlace operativo con el gobierno nacional y los gobiernos municipales””, Centro de Estudios Federales (mayo 2015), p. 36.

60 Consejo Federal de Inversiones –CFI-, “Carta de constitución” (Santa Fe: 29 de agosto de 1959).

61 Cfr. Consejo Federal de Inversiones- CFI-, ““Optimización normativa”” p. 73.

V.4. CONSEJO FEDERAL DE COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL DE POLÍTICAS DE ACCESO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES - COFECIPA

En Argentina, la descentralización constituye el diseño institucional en materia de políticas públicas sobre los DESC. Me referí anteriormente al concepto de “pluralismo institucional” y como éste requiere de sistemas de coordinación más complejos.⁶² El ente a crearse a partir de esta propuesta es el CoFeCIPA. El interés común a gestionar es el cumplimiento de las responsabilidades internacionales en materia de DESC a partir de la concertación de políticas para garantizar el acceso efectivo a éstos. Se propone seguir la doctrina de la Procuración del Tesoro en cuanto a la naturaleza jurídica de aquel, como un ente de derecho público interjurisdiccional, con autarquía administrativa y económico-financiera, autonomía en los temas de su incumbencia y capacidad para dictar su propia reglamentación.⁶³

El CoFeCIPA debe surgir a partir de una ley-convenio, que se concrete a partir de la negociación entre Córdoba y Nación con la participación de los municipios - no en calidad de partes, si como potenciales miembros de segundo orden-. Los municipios y comunas se irán incorporando paulatinamente a partir de la realización de convenios ejecutivos, ya que el ente tiene como misión agrupar a todos los organismos con competencia DESC en la provincia.

Contemplando los antecedentes analizados, me parece que el que mejor se adapta a la iniciativa es el CFI. Siguiendo su conformación, corresponde realizar un acta de constitución que surja con posterioridad a la ley-convenio donde se establezcan autoridades –consejo ejecutivo con un secretario general *pro tempore* que va a ir variando entre nación y provincia - y una asamblea de representantes de cada uno de los organismos a integrarse que se reuniría algunas veces al año. Las alternativas de virtualidad van a permitir incluir a las localidades de toda la provincia que se sumen a la iniciativa. Los integrantes del órgano ejecutivo no podrán

62 Cfr. Lardone, M.; Cingolani, M., *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del estado. El caso Córdoba* (Córdoba: Univ. Católica de Córdoba 2006), p. 199.

63 PTN, Tomo 301 Página 190(12/05/2017).

tomar decisiones en forma indistinta -individual-, consagrando un funcionamiento como órgano colegiado que requiere la adopción de decisiones en forma conjunta. La tarea principal del órgano ejecutivo es la de proponer los ajustes necesarios a introducir para garantizar el acceso a DESC en la provincia.

Propongo priorizar la coordinación no jerárquica entre áreas de interdependencia DESC⁶⁴, es decir, áreas donde los intereses en proveer servicios en materia DESC confluyen. Esta lógica se asienta en los supuestos establecidos como propios del modelo de organización transversal de la administración pública al que ya me referí en el apartado III.

Aparte del área principal de organización de provisión del servicio en materia DESC, el ente interjurisdiccional debe tener un área de fiscalización/auditoría –control interno-, que exija ciertos flujos de información, vigilar regularmente ciertos indicadores, emitir orientaciones generales de política, entre otros.⁶⁵ Propongo además un segundo control –externo- que debe ser el legislativo, con una comisión bicameral a crearse en el Congreso de la Nación similar a la prevista para el CFI, pero integrada desde el Senado solo por parlamentarios que ocupen bancas por Córdoba y por parte de la Cámara de Diputados, sí garantizar presencia del resto del país.

VI. INSTRUMENTAR LA INTERJURISDICCIONALIDAD

La demanda de servicios de organismos con competencia DESC puede ser realizada en términos individuales o términos colectivos. En general entiendo que la solicitud de acceso a DESC va a ser individual por las dificultades que muchas veces presenta la comunidad en contextos de emergencia de colectivizar sus reclamos. Esto se advierte mucho en el CAJ, cuando los y las consultantes se encuentran con muchas dificultades para ver el mediano plazo y requieren de prestaciones urgentes, dificultando priorizar su participación en reuniones y encuentros que permitan organizar esa demanda en forma más colectiva.

Sin embargo, no hay que dejar de buscar organizar las demandas colectivas, ya que éstas son las que logran cambios estructurales, como puede ser el agua servida en un barrio que fluye a diario

64 Lardone, M.; Cingolani, M., *Gobiernos bajo presión*, p. 205.

65 Cfr. Lardone, M.; Cingolani, M., *Gobiernos bajo presión*, p. 205.

por las calles, o más cantidad de turnos en materia de salud mental en el centro de salud barrial, entre otros. Es por ello que también hay que contemplar la demanda de acceso colectivo a DESC a través de los organismos integrantes de esta coordinación.

Aquí se apunta no solo a aquellas instituciones que buscan el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales como puede ser el CAJ, una defensoría, una oficina de derechos humanos, sino que considero tiene que apuntar a todos los agentes públicos de cualquier organismo con competencia DESC que con independencia del servicio que prestan puedan canalizar la demanda ajena a su actividad principal a través del CoFeCIPA.

Por ejemplo, una ciudadana concurre al ANSeS⁶⁶ para hacer una actualización de sus datos personales y dar de alta la relación de cuatro hijos con el fin de reconocer aportes por tareas de cuidado para tramitar su jubilación por moratoria. En ese marco el agente de ANSeS detecta que esta mujer está por ser desalojada y no tiene asesoramiento, ahí encontrará en el ente los instrumentos adecuados para coordinar con los organismos que pueden patrocinarla –derivación a la asesoría letrada civil-, gestionar un alquiler en caso que el desahucio es inminente –derivación al ministerio de desarrollo social de la provincia-, entre otras posibilidades.

Ante el caso, que puede ingresar por cualquiera de los organismos con competencia DESC, la importancia es establecer protocolos ágiles de derivación que tengan una atención prioritaria con un sistema de turnos reservados para el CoFeCIPA. Los instrumentos TIC que puedan acompañar el ingreso formal del ciudadano o ciudadana no tienen límites en su desarrollo, desde una red interna, una aplicación, un grupo de *whatsapp*, pero lo importante más allá de las precisiones finas del mecanismo, es que la toma de los datos sea por el organismo al que llega el ciudadano o ciudadana. Se habla de derivación, siempre contemplando que la consulta no pueda resolverse en dicho organismo porque no es el competente de acuerdo a la norma, la jurisdicción y demás. Otro ejemplo, puede ser el caso de un pasaje de colectivo o refugio para una mujer migrante víctima de violencia que se encuentra por otros trámites en la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones.

Se expresan a continuación, dos situaciones que pueden presentarse ante una consulta por DESC en relación con las herra-

66 Administración Nacional de la Seguridad Social.

mientas para gestionarla, que no agotan pensar otras. Una, es que la institución no tenga los recursos para poder iniciar la gestión del trámite para acceder al DESC y por lo tanto tenga que hacer una derivación asistida, monitoreada por el CoFeCIPA debido a la fiscalización del flujo de información y la trazabilidad del trámite. Otra, es que la institución donde se encuentra la persona tiene los recursos para la gestión del trámite que originalmente no le compete pero en virtud de los acuerdos llevados adelante por el CoFeCIPA tenga firma delegada o posteriormente ratificada para confeccionar el informe necesario, para cargar el formulario, entre otros. Puede suceder que no tiene las herramientas para finalizar la gestión, pero al menos la coordinación interjurisdiccional permita avanzar en ésta.

En cuanto al ingreso de casos colectivos, el abordaje es más complejo, requeriría de protocolos que determinen la diferenciación entre un caso individual y uno colectivo. Es decir, instrumentos que establezcan requisitos cuantitativos –a partir de qué cantidad de personas es colectivo- y cualitativos –el tipo de DESC y organismo involucrado-. En función de cumplir estos criterios se debería convocar una mesa de diálogo entre los organismos multi-nivel involucrados para gestionar la demanda y arribar a propuestas de solución. Puede pensarse también para la convocatoria, en organizaciones sociales y civiles, en función de que se encuentren involucradas en el caso.

Un ejemplo de un caso colectivo puede darse cuando llegan varias consultantes víctimas de violencia de género, y se advierte que ninguna medida de protección dispuesta por el juzgado establece la provisión de dispositivos de protección: DUAL y SALVA. Ambos configuran dispositivos de alarma personal que provee por convenio el Ministerio de Justicia de la Nación al Ministerio de la Mujer de Córdoba. Estos se otorgan en función de que los equipos técnicos del poder judicial, a partir de la denuncia, evalúan un determinado nivel de riesgo de la víctima y determinan que requiere este tipo de medidas de protección. Los dispositivos duales constan de dos aparatos, uno para la víctima y otro para el denunciado –tobillera-; el SALVA es un botón anti pánico para la víctima –da alarma a la policía-. La medida de protección la dispone el Poder Judicial – Juzgados de Violencia -, la entrega y el retiro del dispositivo una vez finalizada aquella, lo hace la Policía de la provincia, el monitoreo también está a cargo de ésta y el seguimiento de la

medida judicial lo realiza el ministerio provincial.

Es decir, que con competencia DESC está el Ministerio de la Mujer; las Asesorías de Niñez, Adolescencia, Violencia Familiar y de Género y el CAJ en este caso por ser una delegación del Ministerio de Justicia de la Nación en Córdoba. Ante la multiplicidad de casos donde no hay provisión de dispositivos de protección, una vez advertido que es por faltantes de stock y puede configurarse un tema colectivo, se activará el protocolo dentro del CoFeCIPA que convoque a la mesa de diálogo de los organismos mencionados.

VII. REFLEXIONES FINALES

Como se ha descripto a lo largo de esta publicación, la propuesta de crear un Consejo Federal de Coordinación Interjurisdiccional de Políticas de Acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, busca desde un enfoque de derechos, a partir del modelo transversal de administración pública y un federalismo cooperativo –de concertación- lograr una coordinación interjurisdiccional que permita garantizar a los y las ciudadanas el acceso efectivo a los DESC. Constituye una propuesta viable, práctica y realista de ser concretada de ser concretada en términos jurídicos y presupuestarios.

Entiendo que sería adecuado incorporar un sistema de incentivos para la provisión de los servicios DESC.⁶⁷ Las “ventanillas” de organizaciones internacionales a nivel interamericano y mundial podrían verse inclinadas a colaborar para financiar estos incentivos de cara a enmarcar esta propuesta en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, “Transformar nuestro mundo”, donde se fijan objetivos de desarrollo sostenible –ODS- para tornar efectivos los derechos humanos de todas las personas.⁶⁸

Más allá de lo explicitado en relación con la naturaleza jurídica y algunas características sobre su origen, integración, estructura principal y mecanismos de fiscalización y control del CoFeCIPA, por razones de extensión no presentaré mayor especificidad sobre su diseño. Si queda claro que para las complejidades político-administrativas hay que encontrar fórmulas simples

67 Cfr. Lardone, Martín; Cingolani, Mónica, *Gobiernos bajo presión*, p. 209.

68 Cfr. Yuba, Gabriela, “Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la Agenda 2030” (La Ley 06 de diciembre 2016)

y efectivas de trabajo conjunto, toda vez que un nivel excesivo de sofisticación puede generar costos mayores a los beneficios de la vinculación.⁶⁹ Como ya explicité, se debe estructurar desde el enfoque de derechos, con un modelo de gestión transversal que complemente al burocrático haciéndose carne de la mejor faceta del federalismo de concertación.

69 Cfr. Vaca, Ángel; Cao, Horacio, “Gestión pública y modelos de federalismo”, p. 24.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor; Pautassi, Laura, “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en Abramovich, Víctor; Pautassi, Laura *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009), p. 3. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-derechos-y-la-institucionalidad-de-las-politicas-sociales.pdf>
- Balbín, Carlos, “Un Derecho Administrativo para la inclusión social”, A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, año 14, n. 58, Belo Horizonte (2014).
- Banco Interamericano de Desarrollo, “¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe”, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina. Washington (2008).
- Barrera Buteler, Guillermo, “La provincia en la Nación, la relación federal argentina en busca de un nuevo modelo instrumental: Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Derechos Y Ciencias Sociales en la Universidad nacional de Córdoba” (Córdoba 1995).
- Cassagne Juan Carlos, *Los Grandes principios del derecho público constitucional y administrativo* (Buenos Aires: La Ley 2015).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, (Bogotá 2016). Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Consejo Federal de Inversiones –CFI-, “Carta de constitución” (Santa Fe: 29 de agosto de 1959). Recuperado de: https://cfi.org.ar/uploads/secciones/2021/07/arch_ok.pdf
- Consejo Federal de Inversiones- CFI-, “Optimización normativa y sistemática de las estructuras interjurisdiccionales y de enlace operativo con el gobierno nacional y los gobiernos municipales”, Centro de Estudios Federales (mayo 2015).
- Dulitzky, Ariel, “Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, VI (2006). Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/R21506.pdf>
- Etchichury, Horacio, “El federalismo no es excusa: las provincias argentinas y los derechos sociales”, Trabajo y Sociedad, N° 33, Volumen XX (Santiago del Estero 2019), pp. 509-531.
- Fernández Segado, Francisco, “Federalismo dual, centralizado y cooperativo en América Latina” en Fernández Segado, Francisco, *Federalismo en América Latina* (México: Instituto de investigaciones jurídicas 2003).
- Ferreira, Raúl, *Fundamentos Constitucionales* (Buenos Aires: Ediar, 2013).
- Guiñazu Claudio, “Primera aproximación a la exigibilidad -no judicial del derecho a la salud en la provincia de Córdoba”, Revista Derecho y Salud,

Año 2, N° 2 (2018), pp. 85-97.

- Gutiérrez, Ricardo, Alonso Guillermo, “Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense”, Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, Año 18, N° 31 (Santa Fe: jun-dic 2016), pp. 57-80.
- Lardone, Martín; Cingolani, Mónica, *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del estado. El caso Córdoba* (Córdoba: Univ. Católica de Córdoba 2006).
- Marchiaro, Enrique, “Derechos humanos, derecho municipal y federalismo en Argentina” en Asencio, Miguel, *El federalismo en Argentina y Canadá* (Santa Fe: Ediciones UNL, 2020) pp. 120-129.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “El acceso a la justicia como política pública de alcance universal” (2011).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia” (2019). Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_trabajo_centros_de_acceso_a_justicia.pdf
- Salvador, Miguel, “E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública”, Revista de Gestión Pública, Vol. I, N° 2, (julio-diciembre 2012). Recuperado de: <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2334/2296>
- Suelt-Cock, Vanessa, “La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español”, Estud. Socio-Juríd., 12 (Colombia: enero-junio 2010), pp. 199-232.
- Vaca, Ángel; Cao, Horacio, “Gestión pública y modelos de federalismo”, Documento de trabajo CIAP, AÑO 9 N°2- Serie: “Federalismo y Administración Pública”. (Buenos Aires: octubre 2017), pp. 7-27
- Yuba, Gabriela, “Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la Agenda 2030” (La Ley 06 de diciembre 2016).
- Yuba, Gabriela, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales del Comité DESC, Naciones Unidas al informe de argentina”, ERREIUS (diciembre 2018).
- Dictámenes**
- PTN, Tomo 301 Página 190 (12/05/2017). Recuperado de: <https://api.ptn.gob.ar/files/301-190.pdf>
- Jurisprudencia
- CSJN, “*Shotover Jet Ltd. c/ Administración de Parques Nacionales s/ ordinario*”, 10/08/1999.