

Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad

Federalism and public policies coordination in Argentina. A case study on the Federal Council on Disabilities

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Doctor en Ciencias Sociales y Humanas
por la Universidad Nacional de Quilmes
Investigador en Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de Buenos Aires
sergio_blogna@hotmail.com

Resumen

Argentina se organiza en base a un federalismo plural centralizado. A fines del siglo XX, las reformas implementadas produjeron una metamorfosis del Estado, caracterizada por una descentralización administrativa pero no financiera, en donde las provincias debieron asumir nuevas responsabilidades sin recibir mayores recursos. En este esquema, los consejos federales adquieren relevancia como instrumentos de coordinación intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno. En este caso, durante el año 2022, se detectó que lejos de un perfil resolutivo, el Consejo Federal de Discapacidad concentró su función en el relevamiento de la normativa en cada jurisdicción y en el intercambio de solicitudes y reclamos, generalmente desde el ámbito subnacional hacia el nacional.

Palabras clave: federalismo - consejo federal - discapacidad - coordinación de política públicas - derechos humanos

Fecha de recepción:

16.8.23

Fecha de aceptación:

21.11.23

Abstract

Argentina's institutional organization relies on a centralized plural federalism. Several reforms implemented at the end of the 20th century conducted to a State's metamorphosis through a sharp reduction in public spending at the national (federal) level together with an increase in provincial spending due to the assumption of additional governmental functions and the provision of public services without receiving more resources. In this scheme, the federal councils acquire relevance as instruments of inter-governmental coordination. Yet, all over the year 2022, far from assuming a coordinating role of the different jurisdictional levels, the Federal Council on Disability concentrated its function on surveying the regulations in each jurisdiction and on the exchange of requests and claims, generally from the subnational level to the national one.

Key words: *federalism - federal council - disability - public policy coordination - human rights*

Introducción

De los diversos colectivos que históricamente han sido excluidos de la sociedad e invisibilizados, el de personas con discapacidad es el más numeroso. En Argentina representa el 12,9% de la población. Este colectivo constituye un universo heterogéneo con personas de distintas clases sociales, niveles educativos y tipos de limitaciones, que se identifica como cuerpo homogéneo bajo la categoría “discapacidad”. Su principal reclamo al Estado es que abandone su “supuesta” neutralidad, que se les reconozca la “subordinación que sufren frente a otros grupos” y exigen que se les asegure un piso común de ciudadanía. Ahora bien, ¿Qué medidas y acciones se requieren para alcanzar ese piso común? La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es el tratado internacional de derechos humanos que, desde 2006, establece esos principios, pautas y medidas.

El Estado argentino ratificó la CDPD en 2008, mediante ley n° 26.378. Pero para cumplirla tiene un desafío especial. La organización federal configuró un Estado con tres niveles de gobierno, en el que cada uno de ellos puede expresar intereses incongruentes

(Escolar, 2009; Escolar, González, Caminotti, Quillici, & Del Cogliano, 2011).¹ En consecuencia, se torna esencial la coordinación intergubernamental eficiente de las políticas (Serafinoff 2022). En ese sentido, los Consejos Federales se han constituido como el ámbito ideal para llevar adelante esa tarea y generar rutinas estables de negociación, cooperación y concertación entre nación, provincias y municipios. En el Consejo Federal de Discapacidad (CFD) no sólo participan dos niveles de gobierno (la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), sino también organizaciones de la sociedad civil de o para personas con discapacidad, de las regiones del país. Este órgano, creado en 1996, tiene a su cargo el diálogo y la planificación de las líneas de acción políticas sobre la discapacidad como eje transversal, de los diferentes niveles de gobierno.

En este trabajo nos proponemos analizar el funcionamiento del Consejo Federal de Discapacidad durante el año 2022, para evaluar cómo cumple con su rol de coordinación entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno. Para ello, recurriremos al análisis de normativas, bibliografía especializada y de las actas de reunión de la asamblea de este organismo y sus informes anexos.

Este artículo está organizado en cuatro secciones. La primera precisa los tratados internacionales de derechos humanos vigentes en Argentina, que establecen los pisos mínimos de ciudadanía para las personas con discapacidad. La segunda da cuenta de las diferentes tendencias centralizadoras y descentralizadoras que han atravesado la organización del Estado argentino desde su formación al presente. A continuación se describe la distribución de competencias entre las provincias argentinas y la Nación, con el fin de comprender la importancia del rol de coordinación de los consejos federales. Finalmente se presenta la información sistematizada de las reuniones del organismo durante 2022 y se evalúa su perfil de trabajo.

1. Derechos humanos

Los derechos humanos son el conjunto de facultades o poderes que le corresponden a cada uno de los miembros de la especie humana debido a su propia humanidad. Destacan por ser universales, inalienables, intransferibles, indivisibles e interdependientes; es decir, alcanzan a todas las personas sin discriminación alguna.

Estos derechos no se encuentran codificados en un sólo cuerpo. Por el contrario, están reconocidos en distintas normas, como declaraciones, tratados y pactos internacionales. Se pueden reconocer al menos cuatro períodos en el proceso de construcción histórica de los derechos humanos: positivización, generalización e internacionalización y especificación. La última de estas etapas, la de especificación, se produjo a fines del siglo XX. Se destaca por comprender que, a pesar de existir tratados de derechos humanos para todas las personas, aún existen grupos que sufren discriminaciones y no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. En consecuencia, se

resolvió avanzar en tratados específicos para abordar la situación de estos colectivos. Por ejemplo, para el colectivo con discapacidad se registran la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo (2006).

En Argentina, la CDPD y su protocolo facultativo fueron ratificados a través de la ley n° 26.378, en 2008. Posteriormente, la convención fue elevada a jerarquía constitucional mediante ley n° 27.044. Esto significa que se encuentra –jerárquicamente– por encima de las leyes argentinas, y cualquier norma que le sea contraria resulta incompatible debe ser modificada o derogada (Blogna Tistuzza 2020). Sin embargo, continúa vigente el “sistema de protección integral de los discapacitados”, establecido durante la última dictadura cívico-militar bajo el decreto-ley n° 22.431/1981. Desde su dictado, esta norma tuvo algunos pequeños cambios pero ninguno actualizó el paradigma médico en el que se han diseñado las políticas públicas.

Aún está pendiente la adaptación de la CDPD a la normativa nacional argentina (centralmente las leyes n° 22.431 y 24.901) y también a las de los estados subnacionales. En consecuencia, la complejidad de la organización federal constituye un desafío central para la aplicación de la convención y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Esta complejidad se caracteriza, además, por una paradoja. Desde 1853, Argentina organizó su Estado sobre un federalismo plural centralizado, en el cual la Nación concentró las relaciones exteriores. En consecuencia, sólo el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y el Congreso Nacional los ratifica; ello es suficiente para que los tres órdenes de gobierno queden obligados a cumplir sus cláusulas, y no importa si ellos tienen o no jerarquía constitucional. Ello sumado a la postura monista que rige en Argentina desde 1992, la cual entiende que derecho internacional y el derecho interno forman un solo orden jurídico y, por ello, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática (Corte Suprema de la Nación 1992). Esta posición fue ratificada en la reforma constitucional de 1994 (artículo 75°, inc.22): las normas internacionales vigentes con relación al Estado argentino no requieren ser incorporadas al derecho interno a través de la sanción de una ley que las recepte, en tanto son fuente autónoma de derecho interno.

En definitiva, los Estados subnacionales no tienen injerencia en el proceso de aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos que rigen en el país, pero sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir esos tratados y ponerlos en práctica a través de políticas públicas y la asignación de recursos en función de sus competencias. Y allí, las relaciones de coordinación juegan un papel central. Por ejemplo, la CDPD

obliga a los Estados a “emplear a personas con discapacidad en el sector público” (art. 27, 1.g). Por su parte, Argentina tiene establecido un sistema de cuotas para personas con discapacidad del 4% en el ámbito público en la ley n° 22.431, pero esta legislación rige sólo para la jurisdicción nacional. Cada uno de los Estados subnacionales tienen la competencia legal de adherir a esa normativa nacional, dictar una suya propia o no dictar ninguna. En consecuencia, para cumplir con lo dispuesto en la Convención internacional -que obliga a todos los niveles del Estado- se requiere de la adaptación normativa y la implementación de políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los 1.208 municipios, distribuidos en 23 provincias (Ministerio del Interior, 2023). Esto produce una diversidad de políticas públicas -en ese ejemplo sobre la inclusión laboral del colectivo con discapacidad en el ámbito público- y, en consecuencia, abre la puerta a un acceso desigual a ese derecho por parte de las personas.

Por último, es importante considerar que, por las propias tensiones del federalismo centralizado, existen resistencias de los Estados subnacionales; suelen invocar su autonomía para no cumplir con derechos sociales consagrados *supra* provincial. En el mismo sentido, Dulitzky (2013) destaca que, lamentablemente, los gobiernos provinciales y de la CABA, como los municipales, utilizan recurrentemente el federalismo como excusa para no actualizar sus normas o instrumentar las políticas públicas que exigen los tratados de derechos humanos.²

En contraposición a estas conductas, los órganos internacionales han incorporado ciertos resguardos en los tratados de derechos humanos. Por ejemplo, incorporando cláusulas explícitas que impidan utilizar la organización federal de un Estado para evadir el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las unidades subnacionales. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por Ley argentina N° 19.865, confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno. En el fallo en el caso “Garrido y Baigorria”, la Corte Interamericana indicó que, “según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). En el mismo sentido, la Comisión Interamericana sostuvo que eximir al Estado de la responsabilidad de cumplir con un tratado internacional en función de su estructura federal “conduciría al absurdo de convertir a la protección de los derechos humanos en una decisión meramente discrecional, sujeta al arbitrio de los Estados parte”.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia reconoce la responsabilidad del Estado por las infracciones de las obligaciones internacionalmente contraídas, con absoluta independencia de cuál sea su organización interna. Lo mismo se afianza cuando la Corte Interamericana emite la opinión consultiva OC-16/99. Respecto de la materia específica sobre discapacidad, la CPDP establece una cláusula federal para su aplicación,

al establecer que sus disposiciones se deben aplicar “a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones” (artículo 4º, inciso 5º de la Convención). Por ello, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –órgano creado por la CDPD– realiza evaluaciones y observaciones sobre cómo cada país cumple con la convención y, cuando lo hace, también contempla la situación de los Estados provinciales y locales.

Federalismo dinámico

La configuración actual del esquema federal argentino nunca ha sido estática. Por el contrario, ha ido mutando a lo largo de la historia, en función de las tendencias hacia la centralización y la descentralización del Estado. Estas tendencias han existido simultánea y universalmente, variando, en los diferentes periodos, la preeminencia de una sobre la otra. En un primer momento, posterior a Caseros, las diferentes regiones que integraban el territorio colonial organizaron una confederación, caracterizada por una hegemonía descentralizada, en la que la provincia Buenos Aires, que no ratificó el Acuerdo de San Nicolás, condicionaba al gobierno nacional a partir de su separación de la confederación.

En un segundo momento, desde la sexta década del siglo XIX y hasta mediados de 1970, prevalecieron fuerzas centralizadoras, en tanto se consideraba que el principal obstáculo de la modernización consistía en las fuerzas tradicionalistas provinciales.

Con la Constitución alberdiana de 1853 se instituye un federalismo plural centralizado, consolidado en 1860 con la incorporación definitiva de Buenos Aires y la constitución de un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias. Ese federalismo retuvo un importante poder discrecional en sus acciones hacia cada una de las provincias; las 14 provincias preexistentes al gobierno federal delegaron en este el mando de un único ejército y de las relaciones exteriores. Sólo el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las **organizaciones internacionales** y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional). Las provincias no tienen injerencia en este proceso; la Constitución nacional les prohíbe ejercer “el poder delegado a la Nación” y “celebrar tratados parciales de carácter político” (art. 126). Esto ha producido diversas tensiones en el sistema federal. Algunos Estados subnacionales buscan eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en “defensa” de su autonomía, mientras que otros pretenden respetarlos pero no cuentan con los recursos necesarios para ello. Esta situación se agrava luego de la nueva ola de descentralización.

Con la Constitución alberdiana de 1853 se instituye un federalismo plural centralizado, que luego se consolidó en 1860 con la incorporación definitiva de Buenos Aires y la

constitución de un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias (Gibson & Falletti, 2007). El conjunto de las 14 provincias preexistentes delegó en el gobierno federal el mando de un único ejército y las relaciones exteriores (De Angelis, 1999). Este esquema, ampliado con reforma de 1994, continúa vigente: el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las naciones extranjeras y los organismos internacionales (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional actual) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional actual). Las provincias no tienen injerencia en este proceso; la Constitución nacional les prohíbe ejercer “el poder delegado a la Nación” y “celebrar tratados parciales de carácter político” (art. 126 de la Constitución nacional actual). Esto ha producido diversas tensiones en el sistema federal. Algunos Estados subnacionales buscan eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en “defensa” de su autonomía, mientras que otros pretenden respetarlos pero no cuentan con los recursos necesarios para ello (Azrak, 2021). Esta situación se agrava luego de la nueva ola de descentralización.

Como parte del largo ciclo neoliberal 1976-2001 (Schorr 2021), el Congreso argentino concretó la transferencia de servicios y responsabilidades del nivel nacional a las provincias y la CABA (Burki & Dillinger 1999; Pollitt 2007; Banco Mundial 2018), con una recentralización de sus funciones financieras (Eaton & Dickovick 2004; Montero & Samuels 2004; Wiesner 2008). Es decir, se produjo una descentralización asimétrica (Teijeiro 2009), en tanto se traspasaron tareas y servicios sin una descentralización financiera que otorgase fondos o nuevas facultades tributarias (Teijeiro 2009). Este proceso profundizó las asimetrías regionales existentes (Birdsall y otros 2011; Blofield 2011; Cornia 2012), potenció las desigualdades en el derecho de acceso a los derechos (O'Donnell 1993; Dulitzky 2007; González & Lodola 2020) e intensificó la segregación social (Rodríguez 2018).

El proceso de descentralización se materializó a través de un conjunto de normas jurídicas, entre las que debemos destacar las leyes 23.696, 24.049 y 24.061.³ Finalmente, el proceso se completó con la reforma constitucional de 1994, que produjo un “importante incremento en el poder y las funciones que cumplían las provincias” (Cao 2020:6). otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires y se reconoció su autonomía municipal (artículo 123). Esto último consagró un tercer nivel de gobierno, agregando los municipios a la relación federal que existía hasta entonces entre la Nación y las provincias (Serafinoff 2022).

En la práctica, la descentralización produjo una centrifugación de poder. Al transferirse recursos, responsabilidades y autoridad a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, el Estado nacional logró avanzar con una fuerte reducción del gasto público (Serafinoff 2022). Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos la res-

pensabilidad de sostener los sistemas de gestión provincial en esferas relevantes como la salud, la educación y la seguridad (Falletti 2010; Nieto 2022). Este proceso produjo una metamorfosis: el Estado nacional se reduce al “mínimo”, los estados subnacionales crecen y, en consecuencia, se profundizan las desigualdades (Oszlak 2003).

Relaciones de coordinación intergubernamental

Con la Constitución de 1853-1860 Argentina configuró su Estado sobre un federalismo plural centralizado que materializó una distribución de competencias, en el que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados (por ser preexistentes al Estado nación), y el gobierno nacional tiene poderes limitados (sólo ejerce las competencias que le fueron delegadas en forma expresa por las provincias) (Bidart Campos 1995). Esta distribución no ha sufrido alteraciones desde 1860.

Se identifican cinco tipos de competencias o “poderes” (término que utiliza la Constitución nacional). En primer lugar, los poderes conservados por las provincias en los términos del art. 121, los cuales se precisan en los arts. 5, 75 (incisos 2, 12 y 30), 121, 122, 123, 124 y 125. En segundo lugar, los poderes delegados al gobierno nacional indicados en los arts. 6, 27, 75 (incisos 12, 22, 24, 25, 26, 27, 28 y 29), 99, 100 y 116. En tercer lugar, las competencias concurrentes son aquellas materias sobre las que tanto el Estado como las provincias pueden ejercer competencias sin necesidad de acuerdo entre ellas. Se trata de la acción simultánea de los gobiernos nacional y provincial (y en ocasiones de los gobiernos municipales) en la gestión del “bien común” del orden económico y el progreso y el bienestar general. Son las competencias precisadas en los arts. 5, 41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125. En cuarto lugar, los poderes compartidos refieren son aquellos que requieren de la expresión de voluntad conjunta de ambas jurisdicciones; y si una de las dos partes no presta su consentimiento, el poder no se puede ejercer. Puntualmente, se mencionan en los arts. 3, 13 y 75 (incisos 2 y 19). En quinto y último lugar, se identifican los poderes prohibidos, que son aquellos vedados para alguna de las jurisdicciones. El orden nacional tiene prohibido ejercer las competencias marcadas en arts. 12, 13, 20, 28, 32 y 109 y las provincias las mencionadas en arts. 126 y 127.

En virtud de que la mayoría de las competencias existentes en el esquema federal son las concurrentes (como salud, educación, desarrollo social o seguridad) (Marchiaro, 2011), los diferentes actores del sistema pueden tomar dos caminos: avanzar en relaciones de coordinación o aislarse. El aislamiento implica que ante una facultad concurrente uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia o bien que la ejerzan ambos a la vez, en cuyo caso, por la relación de subordinación, tiene primacía el orden federal sobre el provincial (Marchiaro 2011). Por su parte, la coordinación representa un gran desafío, en tanto requiere organizar las dinámicas producidas por las relaciones intergubernamentales (Serafinoff 2022).

Las relaciones intergubernamentales (RIG) se definen como un conjunto de actividades o interacciones entre las diversas jurisdicciones de cada nivel de gobierno (Méndez, 1997; Wright, 1997); refieren a los mecanismos políticos y administrativos que regulan y organizan esa interacción interinstitucional y multinivel (Escolar, González, Caminotti, Quillici, & Del Cogliano, 2011). Si bien toda relación intergubernamental implica articulación, la forma en que se configuran las RIG produce variadas modalidades de coordinación vertical intergubernamental y, en consecuencia, impacto en la implementación de las políticas públicas. En opinión de Jordana (2002) la consolidación de las reglas, incentivos y mecanismos de control de esa interacción puede tener efecto en el fortalecimiento de las políticas públicas.

De acuerdo con Serafinoff (2022) en la producción de este efecto son de particular relevancia el papel que, en el nivel nacional, desempeña el organismo rector (la Agencia Nacional de Discapacidad en este caso) y los espacios de coordinación intergubernamental. En Argentina el principal ámbito para la construcción de consenso para la coordinación de políticas públicas recibe el nombre de “Consejo Federal”, cuya tarea central es la coordinación operativa de las políticas públicas que desarrollen el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o a nivel municipal (Rey 2013; Rodríguez Enríquez, Marzonetto, & Alonso 2019). Existen diversos consejos federales, en virtud de las diferentes temáticas de trabajo, y sus alcances varían si fueron creados mediante leyes, decretos, resoluciones ministeriales o acuerdos federales. Los trabajos publicados muestran que, a mayor el nivel de institucionalización y formalización inicial, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los consejos (Serafinoff 2007; Rey 2013). En el mismo sentido, Cao destaca la relevancia de institucionalizar su composición, autoridades, presupuesto y capacidad ejecutiva (Cao 2003). Y, para que realmente funcione, se debe asegurar un ámbito con representación de las máximas autoridades nacionales y provinciales en el área en cuestión (González & Lodola 2020).

Ante la inexistencia de una normativa común que regule el conjunto de consejos federales, cada uno adopta la forma que le otorga el sector de política al que pertenece.

Los primeros consejos federales de Argentina fueron creados a fines de la década de 1950; con posterioridad a esa fecha se registran sucesivas olas de creación de consejos federales, como se indica en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Olas de creación de consejos federales en Argentina, 1958–2023.

Olas	Período	Consejos federales
Primera	1958-1989	Consejo Federal del Catastro (1958), Consejo Vial Federal (1958), Consejo Federal de Energía Eléctrica (1960), Consejo Federal de Vivienda (1962), Consejo Federal de Bienestar Social (1972-1979), Consejo Federal de Cultura y Educación (1979), Consejo Federal de Salud (1981), Consejo Federal de Turismo (1982), Consejo Federal de Comercio Exterior (1988-1999), Comisión Federal de Impuestos (1988)
Segunda	1989-1999	Consejo Federal de Medio Ambiente (1990), Consejo Federal de Previsión Social (1990), Consejo Federal Agropecuario (1990), Consejo Federal de la Función Pública (1992-2016), Consejo Federal del Consumo (1992), Consejo Federal de Seguridad Interior (1992), Consejo Federal de Población (1992), Consejo Federal de Minería (1993), Consejo Federal de Saneamiento (1995), Consejo Federal de Desarrollo Social (1996-2002), Consejo Federal de Discapacidad (1996), Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico (1997), Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (1997), Consejo Federal de Industria (1997), Consejo Federal de Adultos Mayores (1997), Consejo Federal del Trabajo (1999), Consejo Federal Pesquero (1999)
Tercera	2003-2012	Consejo Hídrico Federal (2003), Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2004), Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Deportivos (2005), Consejo Federal Productivo (2005), Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2005), Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias (2008), Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2008), Consejo Federal de Justicia (2008), Consejo Federal de Hidrocarburos (2012)
Cuarta	2016-2023	Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (2016), Consejo Federal de Precursores Químicos (2016), Consejo Federal para la Transparencia (2016), Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (2016), Consejo Federal de la Energía (2017), Consejo Federal del Consumo (2017), Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020), Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (2020), Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios (2021), Consejo Federal de Comercio Interior (2021-2023), Consejo Federal de Archivos Estatales (2022), Consejo Federal de Apoyo a Emprendedores (2022), Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal (2022), Consejo Federal de Comercio (2023)

Fuente: elaboración propia en base a normativa nacional y Serafinoff (2012).

La primera se produce entre 1958 y 1989, con la creación de 10 consejos, la mayoría referidos al sector de infraestructura. En algunos casos hay varios funcionarios nacionales, representando diversos ministerios o dependencias, con el fin de buscar una coordinación horizontal además de vertical, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia o el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios. También existen casos con representantes municipales, que participan como adherentes y por integración voluntaria, como el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Por último, hay experiencias en las que se incluyen representación de las organizaciones de la sociedad civil, como miembros permanentes, como ocurre en el Consejo Federal de los Mayores.

La segunda se extiende entre 1989 y 1999 durante el gobierno de Carlos Menem, en el marco de una fuerte tendencia descentralizadora. En este período se crearon 17 consejos federales como respuesta institucional a la necesidad de llevar adelante, de manera más eficaz, las políticas públicas referidas a poderes concurrentes. La tercera ola se produce entre 2003 y 2012, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina

Fernández de Kirchner, con la creación de 9 consejos federales. Una cuarta ola se produjo entre 2016 y 2023, con la conformación de 13 nuevos de consejos federales: cinco durante la gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019) y los 8 restantes durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023).

En general los consejos federales tienen una estructura básica, en la que existe un órgano o cuerpo máximo (denominado asamblea en la mayoría de los casos) en donde participan un referente nacional y los representantes de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En algunos casos hay varios funcionarios nacionales, representando diversos ministerios o dependencias, con el fin de buscar una coordinación horizontal además de vertical, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia o el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios. También existen casos con representantes municipales, que participan como adherentes y por integración voluntaria (Cao, Rey, & Serafinoff 2016), como el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Por último, hay experiencias en las que se incluyen representación de las organizaciones de la sociedad civil, como miembros permanentes, como ocurre en el Consejo Federal de los Mayores.

El Consejo Federal de la Función Pública, creado en 1992, fue transformado en el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública en septiembre 2016 mediante un acuerdo federal; este cambio de denominación no lo contabilizamos como la creación de un nuevo consejo. En el mismo año tres consejos federales fueron creados por el Congreso de la Nación: el Consejo Federal de Precursores Químicos mediante ley n° 27.283, el Consejo Federal para la Transparencia a través de ley n° 27.275 y el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil por ley n° 27.287. En 2017 el Poder Ejecutivo, mediante decreto n° 854, ratificó un acuerdo federal por el cual se creó el Consejo Federal de la Energía. En el mismo año la resolución n° 464-E/2017 de la Secretaría de Comercio institucionalizó el Consejo Federal del Consumo e invitó a adherir a los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El gobierno asumido a fines de 2019 creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; pocos meses después, esta cartera constituyó el Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad por resolución 4/2020. En junio de 2020, por acuerdo federal, el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública fue nuevamente transformado en el Consejo Federal de la Función Pública, su denominación original. Posteriormente, el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional fue creado a través del decreto n° 741/2020. En 2021, mediante decreto n° 123 se pone en marcha el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios y, a través de resolución n° 145 de la Secretaría de Comercio Interior se instituyó el Consejo Federal de

Comercio Interior. El Consejo Federal de Archivos Estatales fue creado a través de un acuerdo federal, concretado el 23 de junio de 2022. Ese mismo año también se constituyeron el Consejo Federal de Apoyo a Emprendedores (ley n° 27.349) y el Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal (ley n° 27.669). Finalmente, en 2023, el Consejo Federal de Comercio fue instituido por resolución n° 1/2023 de la Secretaría de Comercio, reemplazando al Consejo Federal de Comercio Interior.

Consejo Federal de Discapacidad

El Consejo Federal de Discapacidad (CFD) tiene características que lo distinguen del conjunto de órganos de coordinación federal. En primer término, debemos tener presente que el CFD fue creado durante la segunda ola en 1996, mediante ley n° 24.657, con un fuerte matiz descentralizador. Sus principales objetivos son “preservar el rol preponderante de las provincias [...] en la instrumentación de las políticas nacionales en prevención-rehabilitación integral y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, y en la planificación, coordinación y ejecución de los aspectos que involucren la acción conjunta de los distintos ámbitos”, “propiciar la descentralización y la capacidad resolutoria del sector en el orden local y regional, a los fines de una apropiada utilización del potencial humano y de los recursos fácticos y pecuniarios con que se cuente” y “fomentar la interrelación permanente de los entes gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el tema” (ley n° 24.657, art. 2°, incisos a, b y c). A diferencia de la preeminencia de la Nación por sobre las jurisdicciones subnacionales que varios autores han encontrado en los consejos federales (Pronko & Vior 1999; Nosiglia, Finkelberg, & Rebello 2000; Bereau 2003; Potenza Dal Masetto 2005), en este caso pareciera haber una preeminencia de los Estados subnacionales por sobre el nacional, en virtud de que la norma de creación les otorga ese protagonismo.

Al CFD también se le asignó la tarea de “promover la legislación nacional, provincial y municipal en la materia; mantener constantemente actualizada la normativa vigente, proponiendo las modificaciones pertinentes y procurar su incorporación a la legislación general aplicable a todos los habitantes del país” (art. 2°, inciso f). Esta función, a nuestro entender, es la labor de coordinación que permitirá la armonización de la normativa y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en todo el territorio del Estado federal.

En segundo término, el CFD tiene una composición que destaca con el resto de los consejos federales, en tanto comprende una diversidad de actores. No sólo está integrado por los máximos representantes de organismos gubernamentales de discapacidad del gobierno nacional (actualmente la Agencia Nacional de Discapacidad), de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino también de organizaciones de la sociedad civil de o para personas con discapacidad de las cinco regiones

del país: Patagónica, Noreste, Cuyo, Noroeste y Centro (ley n° 24.657, art. 6°). Todas ellas son miembros permanentes de la asamblea del CFD. Quien preside el órgano (la persona titular de la Agencia Nacional de Discapacidad) elige un grupo para formar un Comité Ejecutivo. Este comité tiene a cargo la organización de las reuniones de la asamblea, la preparación de los temarios y “las tareas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones del consejo en todo el país” (ley n° 24.657, art. 10).

La integración del CFD también reconocen como miembros consultores a aquellas autoridades que presiden: a) las comisiones de Discapacidad, de Acción Social y Salud Pública, de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación; b) las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social y de Educación de la Cámara del Honorable Senado de la Nación; c) la Superintendencia de Servicios de Salud (que tiene a su cargo el control de las prestaciones de salud); d) el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); e) un representante del Consejo de Obras y Servicios Sociales Provinciales de la República Argentina; f) a quienes ejercen el más alto nivel en rehabilitación, educación y empleo en la Nación, provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, g) a un representante por las asociaciones gremiales y empresariales, de los colegios profesionales, de las universidades y de otros ámbitos de trascendencia (art. 8°). Por último, se considera la participación en la asamblea del consejo federal, como miembros invitados, a “los representantes de todos aquellos organismos públicos y privados, nacionales e internacionales y las personalidades relevantes cuya participación sea apreciada de interés por el consejo para el cumplimiento de sus objetivos” (art. 9°).

En tercer término, es importante mencionar que la inclusión real de las personas con discapacidad no sólo requiere de legislación, sino, además, de políticas públicas en todas las áreas de gobierno y en todo el Estado. Por ello, es necesario que se trabaje transversalmente la problemática del colectivo con discapacidad en todos los consejos federales. Por ejemplo, que el Consejo Federal de Trabajo instrumente herramientas para erradicar la discriminación específica de esta población. Si en cada consejo federal se considerara la especificidad del colectivo con discapacidad, no sería necesario un Consejo Federal de Discapacidad. Sin embargo, el camino de la transversalización aún es muy lejano. Por ejemplo, para garantizar el derecho a una educación inclusiva (art. 24 de la CDPD), es necesaria la intervención de todo el Sistema Educativo Nacional. En tanto este sistema es responsabilidad concurrente del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley n° 20.206, art. 12), toda acción debe ser coordinada federalmente por las autoridades en materia educativa. Ello implica que el área responsable de abordar la discapacidad no tiene competencias legales en la materia y su rol queda relegado a promover una coordinación horizontal, en cada nivel de gobierno, con quienes sí las tienen. Lo mismo ocurre con el resto de las competencias concurrentes del sistema federal, como la salud, el empleo, el transporte, la seguridad social, etc. En consecuencia, la asamblea del CFD resolvió organizar su trabajo en

comisiones temáticas, en las que debe participar un miembro permanente: cada una de ellas se aboca a un área o tema específico, realiza su análisis, elabora conclusiones y las comparte con el resto de los miembros del órgano (ley n° 24.657, art. 16). Según el reglamento del consejo, estas conclusiones no tienen carácter vinculante para la asamblea. También se llevan a cabo reuniones regionales, en las que pueden participar todos los miembros permanentes de cada región, y luego presentan su informe ante la asamblea (ley n° 24.657, art. 11, inciso c).

Por último, resta hay que mencionar que el consejo expresa “las conclusiones a que arribe, en los temas de su competencia”, a través de dictámenes, recomendaciones y resoluciones. Todos ellos requieren, posteriormente, de la adhesión de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante “los correspondientes actos administrativos” (ley n° 24.657, art. 17).

Con el fin de indagar en el funcionamiento de esta institución y el cumplimiento de sus objetivos, hemos relevado y analizado las actas de reunión de la Asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, correspondientes a 2022⁴. Es necesario destacar que, durante este año, el país recién estaba recuperándose del impacto de la pandemia del COVID-19. Luego de fuertes medidas de restricción a la circulación durante 2020 y 2021, las dinámicas de trabajo del CFD se transformaron. Se comenzó a trabajar en formato remoto a través de reuniones virtuales mediante una plataforma para videoconferencias. Posteriormente, a medida que se fue permitiendo una mayor circulación de personas, las asambleas del Consejo Federal de Discapacidad adoptaron una metodología híbrida de reunión, combinando encuentros presenciales (de dos días de duración) con encuentros mediados por tecnologías de la información (de un solo día).

La organización de los encuentros es similar. En un primer momento, se presenta un informe de gestión de las autoridades de la Agencia Nacional de Discapacidad, del Comité Ejecutivo y luego se realiza la lectura de los informes de las comisiones de trabajo temáticas. En un segundo momento, se debate sobre temas prioritarios a trabajar en comisiones y regiones para la siguiente reunión y, posteriormente, se aborda un problema o temática elegida para ese encuentro, en donde intervienen autoridades nacionales de diferentes áreas de gestión y se hace lectura de los informes regionales. Para ello, se elabora un cuestionario o guía de preguntas para que las jurisdicciones respondan en sus respectivos documentos. En encuentros previos a las reuniones de la asamblea, se reúnen los documentos de cada jurisdicción y se arma un informe regional, en el que también dejan asentada su opinión las organizaciones no gubernamentales. Una vez que se expone un informe regional se pasa al siguiente, hasta completar los cinco correspondientes.

Durante el año 2022, se llevaron a cabo cuatro reuniones de la Asamblea del Consejo Federal de Discapacidad (n° 90, 91, 92 y 93). A continuación, presentamos un cuadro con la síntesis de cada uno de esos encuentros (vid cuadros 2 a 4 en el Apéndice).

Las cuatro reuniones de la asamblea del CFD analizadas revelan que este Consejo se encuentra lejos de un perfil resolutivo sobre las políticas públicas a nivel federal –como tiene, por ejemplo, el Consejo Federal de Educación, cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Chiara & Serafinoff, 2022)–. Por el contrario, el CFD se perfila como un espacio de socialización de información, diseñado para la experiencia de aprendizaje y la coordinación interprovincial y como un mecanismo de interrelación permanente de los entes gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el tema. También ha demostrado ser útil para consensuar posiciones únicas frente a debates legislativos.

Es llamativo que, cuando se aborda un tema específico como la inclusión laboral en la reunión n° 90, y una provincia reconoce que tiene regulado el sistema de cuota laboral para personas con discapacidad, pero que desconoce cómo funciona y su nivel de cumplimiento, no haya un debate profundo sobre esa situación, sus causas y cómo darle respuesta. Si bien sabemos que a nivel nacional, la cuota laboral del 4% apenas llegaba a 0,9% a fines de 2015 y luego retrocedió al 0,85% en diciembre de 2019 (Bologna Tistuzza 2021), existe un registro de empleo público para poder llevar a cabo su seguimiento. Por el contrario, con excepción de Santa Fe, Mendoza y Jujuy, ninguna jurisdicción provincial cuenta con la información de la cantidad de personas trabajadoras con discapacidad que trabajan en el ámbito público provincial. Esta situación se repite en la reunión n° 92, cuando todas las provincias confirman que ninguna tiene regulada la figura del asistente personal para personas con discapacidad, con salvedad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Consejo Federal de Discapacidad 2022).

En ninguno de los informes regionales se registran medidas o acciones en marcha por parte de los gobiernos subnacionales para dar respuesta a los problemas que abordan, a pesar de tener las competencias constitucionales para hacerlo. Por el contrario, se destacan pedidos, reclamos y solicitudes para que la Agencia Nacional de Discapacidad gestione ante otras áreas del gobierno nacional recursos, programas y actualizaciones normativas. Lo mismo hacen las comisiones temáticas, como en la reunión n° 90, en donde solicitan la intermediación de ANDIS para trabajar con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social la situación de las personas con discapacidad en las cooperativas de trabajo. Funcionarios de la agencia realizan esas gestiones y dan cuenta de ello ante la asamblea del CFD en la siguiente reunión.

Las reuniones del pleno también permitieron la unificación de criterios en temas concretos, como con la importancia de que no se amplíen los plazos de vigencia del certificado de discapacidad que estaba debatiendo el Congreso nacional, en la reunión n° 91. Sobre ese punto, por pedido de las organizaciones no gubernamentales, se acordó emitir un documento conjunto sobre certificación y renovación del certificado único de discapacidad. Al respecto, funcionario de ANDIS mencionó los puntos en común que sur-

gieron de los distintos informes regionales presentados, y los menciona: “Simplificación en la tramitación de obtención del CUD, continuidad y simplificación de la renovación del CUD, ampliación del número de juntas evaluadoras, escasez de profesionales, continuidad de la modalidad virtual para la certificación, falta de accesibilidad en el formulario para certificación, mayor divulgación y promoción para el acceso al CUD, estrategias o campañas situadas en territorio, entre otros”. Estos planteos fueron efectivamente remitidos a la Cámara de Diputados de la Nación y fueron tenidos en cuenta en el debate de siete expedientes legislativos, que se dictaminaron bajo el orden del día n° 339/2022. El mismo autoriza la emisión del certificado único de discapacidad sin fecha de vencimiento para ciertas circunstancias y fue aprobado en la cámara baja. Para febrero de 2023, estaba pendiente de votación en el Senado. Este caso nos muestra que, durante el debate legislativo, las opiniones de los gobiernos provinciales fueron canalizadas a través de la voz del Consejo Federal de Discapacidad y fueron tenidas en cuenta como argumento por parte de algunas legisladoras y algunos legisladores.

Reflexiones finales

El Estado argentino se organizó sobre un federalismo plural centralizado. Este esquema centralizado se fue debilitando con la tercera ola descentralizadora que impulsó el neoliberalismo, a través del Consenso de Washington y, posteriormente con la reforma constitucional de 1994. La consecuencia fue la metamorfosis del Estado, caracterizada por una fuerte reducción del gasto público de parte del orden nacional y, en contrapartida, un aumento por parte de las provincias argentinas, que pasaron a cumplir más funciones y prestar nuevos servicios sin recibir mayores recursos.

En virtud de que en este sistema la mayoría de las competencias existentes son concurrentes, toma protagonismo el rol de los consejos federales para la coordinación operativa de las políticas públicas que desarrollen el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o a nivel municipal. Como varios de ello, el Consejo Federal de Discapacidad tiene un fuerte matiz descentralizador, debido a que uno de sus objetivos es preservar el rol preponderante de las provincias en la instrumentación de las políticas nacionales. Organiza su funcionamiento en comisiones temáticas y en un trabajo regional, que cuenta con la participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales. Lejos de contar con un perfil resolutivo, el CFD concentra su función en el relevamiento de la normativa en cada jurisdicción y en el intercambio de solicitudes y reclamos, generalmente desde el ámbito subnacional hacia el nacional. Por su parte, las autoridades de la Agencia Nacional de Discapacidad, quienes conducen el consejo federal, cumplen un rol de interlocutores con el resto del gabinete nacional para la gestión de los recursos que se necesitan en cada rincón del país. El breve análisis sobre el accionar de este consejo durante 2022 nos muestra que las discusiones o debates sobre cómo asegurar los pisos de igualdad que establece la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad están totalmente ausentes. Aunque se registra la elaboración del CFD de opiniones, reflexiones y aportes al nuevo proyecto de ley de discapacidad que estaba debatiendo el Congreso Nacional, nunca hubo referencias a que se estuvieran llevando a cabo las actualizaciones normativas que se necesitan en el orden subnacional.

El desafío para llevar a la Argentina a los estándares del modelo social que requiere la CDPD es inmenso. Ello requiere la voluntad política para, en primer lugar, actualizar las normas internas del país. En segundo lugar, es necesario transformar esas normas en políticas públicas concretas que eliminen las diferentes barreras que impiden la plena inclusión social de las personas con discapacidad. La heterogeneidad en los ingresos que cuenta cada jurisdicción (no sólo por la coparticipación federal existente, sino también por su sistema tributario) impacta directamente en la cantidad y calidad de servicios que prestan. Mientras que provincias como Misiones, Corrientes, Formosa, Santiago del Estero y Tucumán tienen un PBI per cápita de US\$ 5.000 anuales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur llegan a sextuplicar ese valor (Federico Muñoz y Asociados, 2017). Esto permite comprender por qué alguna de las provincias define el contenido de los derechos a proteger en forma generosa, y otras de forma restrictiva. En tanto el esquema federal se configure sobre la base de la desigualdad en la distribución de los recursos, continuará reproduciendo la desigualdad en el acceso a los derechos humanos por parte de las personas con discapacidad.

Apéndice

Cuadro 2. Trabajo realizado en la reunión n° 90 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en San Carlos de Bariloche, los días 20 y 21 de abril de 2022.

Actor	Síntesis de lo trabajado
ANDIS	Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa sobre las audiencias públicas realizadas para recibir opiniones sobre un borrador de un proyecto de ley sobre discapacidad. Finalmente, anuncia una nueva convocatoria del Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito local "ACCESAR", que brinda recursos económicos a los gobiernos municipales para que las ciudades sean accesibles e inclusivas.
Votaciones	Se realiza una votación entre los miembros permanentes para elegir quienes ejercerán la vicepresidencia del CFD y la representación ante el Comité Ejecutivo y ante otros comités.
Tema elegido	El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde la "inclusión laboral". Al respecto, funcionaria de ANDIS informa que están implementando la figura del "Rol de Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las Personas con Discapacidad (RIDEL)" en los diferentes organismos nacionales. Su objetivo es mejorar la cuota laboral de empleo público para personas con discapacidad y colaborar con las personas ya incluidas. Por su parte, el Director Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad de ANDIS expone que realizó gestiones con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social para mejorar la inclusión en las cooperativas.
C. Educación	No presenta informe
C. Género ⁵	No presenta informe
C. Salud	No presenta informe
C. Trabajo	Presenta un informe con solicitud y reclamos para la asamblea. En primer término, pide a ANDIS que se dispongan fondos para emprendedoras y emprendedores con discapacidad. En segundo término, que se realice un compendio de subsidios o programas nacionales que contengan la promoción de trabajo en empresas y emprendimientos personales. En tercer término, se pide la gestión de una reunión con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social para que se permita a las personas con discapacidad participar de cooperativas en igualdad de condiciones que el resto de las personas. En cuarto lugar, le solicita a la ANDIS que, en el nuevo proyecto de ley sobre discapacidad en elaboración, se prevea los ajustes y apoyos necesarios para las y los trabajadores con discapacidad. Por último, se pide involucrar al sector privado en la obligatoriedad de incorporar personal con discapacidad.
C. Legislación	No presenta informe
C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones	No presenta informe
C. Municipios	Esta comisión hizo un relevamiento a diferentes municipios del país para conocer si habían logrado acceder a los recursos del Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito local "ACCESAR" y se encontró que existe un gran desconocimiento del plan y de cómo solicitar los recursos. También se registran casos de municipios que sí habían adherido al plan, firmado el convenio correspondiente pero no habían recibido los recursos. Además, en las provincias de Chaco, Misiones y Neuquén, los gobiernos provinciales informaron que no pudieron contactarse con los municipios para realizar el relevamiento.
C. Criterios de valoración de discapacidad	No presenta informe
Otros funcionarios	Están presentes la gobernadora rionegrina y el intendente de Bariloche (anfitriones del evento). Ambos expresan palabras de bienvenida y a agradecimiento a los miembros de la asamblea.
Firma de convenios	Autoridades del municipio de Dina Huapi (municipio vecino a Bariloche) firma convenio con ANDIS para recibir recursos del Fondo Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad para financiar la creación de un banco descentralizado de ayudas técnicas
R. Patagonia	Cada autoridad de las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Chubut y Santa Cruz informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Ninguna de ellas tiene registro del nivel de cumplimiento del cupo laboral, con excepción de La Pampa, que afirma que cumple con una incorporación de 6 personas con discapacidad por año. Las provincias de Río Negro y Neuquén no participaron del informe regional.
R. Noreste	Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Las provincias informan que ninguna conoce el nivel de cumplimiento del cupo laboral.
R. Cuyo	Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Las provincias informan que ninguna conoce el nivel de cumplimiento del cupo laboral, con excepción de Mendoza, que informa que la cuota llegó al 3,5% en 2019.
R. Noroeste	Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Jujuy precisa que la cuota laboral alcanza el 0,9% en administración pública provincial y el 1,17% a nivel municipal (datos al año 2017). El resto de las jurisdicciones no cuenta con ese dato.
R. Centro	Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Santa Fe informa que sólo el 0,94% de quienes trabajan en su administración pública son personas con discapacidad, el resto de las provincias no informan el nivel de cumplimiento de la cuota.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

Cuadro 3. Trabajo realizado en la reunión n° 91 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en la Rioja, los días 10 y 11 de agosto de 2022.

Actor	Síntesis de lo trabajado
ANDIS	Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. Informa: a) que se habilitó el llamado a concurso para regularizar la situación de trabajadores en el Estado, de planta transitoria a planta permanente; b) que se brindó capacitación para más de 3.600 personas; c) que se trabaja en la creación de la unidad de financiamiento externo; d) que hay una convocatoria abierta para la elección de integrantes del Comité de OEA sobre discapacidad; y, e) que el plan ACCESAR abrirá una nueva convocatoria y que las bases y condiciones estarán publicadas próximamente. Por último, sobre el proceso de audiencias públicas para el proyecto de la Nueva Ley de Discapacidad, se precisa que se recibieron alrededor de 12.000 aportes, entre la modalidad web y presencial y se presentaron aproximadamente 16.000 personas entre oradores, participantes e invitados.
Votaciones	Se realiza una votación para actualizar la integración de las comisiones temáticas. La mayoría continúa con la misma composición y algunas cambian sus integrantes. También se resuelve crear una nueva comisión, de Deporte, Cultura y Recreación
Tema elegido	El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborden los "Criterios de certificación y Renovación de CUD". Al respecto, la Directora Nacional de Políticas y Regulación de Servicios de la ANDIS reconoce demoras en el otorgamiento de turnos para la certificación y en el otorgamiento del certificado. También menciona déficits en la calidad de atención y propone repensar la institucionalidad, la vigencia del CUD y efectivizar el abordaje social de la discapacidad.
C. Educación	No presenta informe
C. Género	No presenta informe
C. Salud	No presenta informe
C. Trabajo	Solicitan que se traslade a los ministerios de Trabajo, de Producción, de Desarrollo Social y al INAES la importancia de que trabajen sobre discapacidad transversalmente. Reclaman que hagan públicos los datos estadísticos en referencia a las incorporaciones laborales que se efectúan en los organismos públicos a efectos de evaluar el progreso anual de las mismas. Por último, solicitan que en el proyecto de ley sobre discapacidad se incorpore una cuota laboral para el sector privado.
C. Legislación	No presenta informe
C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones	No presenta informe
C. Municipios	Se recibe informe del coordinador del programa ACCESAR sobre los recursos distribuidos a los municipios; detalla el estado de cada trámite. Las autoridades provinciales participantes actualizan la situación de sus municipios, precisando cuáles han iniciado el trámite para solicitar recursos en ese programa.
C. Criterios de valoración de discapacidad	No presenta informe
Otros funcionarios	Está presente el gobernador riojano y su ministro (anfitriones del evento). El gobernador sólo brinda palabras de bienvenida al inicio del encuentro.
Firma de convenios	La directora de la escuela especial n° 372 firma convenio con ANDIS para recibir recursos del Fondo Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad para la compra de un transporte institucional adaptado para el traslado de personas con discapacidad
R. Patagonia	Cada autoridad explica la situación en su provincia. Coinciden en la necesidad de flexibilizar la normativa respecto a la solicitud y renovación de las certificaciones. Neuquén propone la provisión gratuita de audífonos sin que las personas deban recurrir al certificado de discapacidad. Concluyen que no es necesario contar con más juntas evaluadoras, sino ampliar la cantidad de profesionales, los espacios destinados a las mismas y equiparlos adecuadamente.
R. Noreste	Las autoridades destacan la importancia de flexibilizar la exigencia de estudios médicos diagnósticos de acuerdo con la condición de salud. Coinciden en la necesidad de que se amplien la vigencia en los estudios complementarios y el uso de las evaluaciones de forma remota para aquellas personas que no cuentan con los medios para trasladarse. Acuerdan que debe reconsiderarse el plazo del CUD en patologías donde el tiempo no modifica su estado de salud. Reconocen demoras de hasta 6 meses en la entrega del CUD.
R. Cuyo	Cada autoridad explica la situación en su provincia. Destacan la necesidad de ampliar la vigencia de los estudios y certificados que no sean un requisito excluyente para la renovación. Todos reconocen que hay demoras en la entrega de turnos para la evaluación de la discapacidad. San Luis precisa que, en el interior de su territorio, faltan profesionales para las juntas de evaluación del certificado único de discapacidad.
R. Noroeste	Las ong's presentan un documento en donde piden que las discapacidades permanentes no deban tener que renovar el certificado y que los plazos actuales son correctos y no deben ampliarse. En otro documento, los representantes gubernamentales proponen ampliar la vigencia de ciertos estudios médicos y coinciden que no deben modificarse los plazos de renovación del certificado.
R. Centro	Cada autoridad explica la situación en su provincia. Reconocen demoras en los turnos y acuerdan que no es conveniente ampliar los plazos de vigencia del certificado. Ciudad de Buenos Aires solicita que las juntas evaluadoras pueden atender a las personas de forma remota y que se agilicen los estudios por parte del sistema de salud.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

Cuadro 4. Trabajo realizado en la reunión n° 92 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, vía remota, el día 27 de septiembre de 2022.

Actor	Síntesis de lo trabajado
ANDIS	Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa que el plan ACCESAR tiene una convocatoria abierta y se recibieron hasta la fecha 322 postulaciones de municipios.
Votaciones	Se llevan a cabo la votación de dos mociones: a) para que los informes regionales presentados en la asamblea 91 se remitan a la Comisión de Discapacidad de la Cámara de Diputados; b) que se envíe una nota solicitando a la Cámara de Diputados que los proyectos de ley que se traten vinculados con el CUD tengan en cuenta las observaciones y sugerencias formuladas en la asamblea 91 de COFEDIS, destacando la importancia funcional de la renovación. Ambas mociones son aprobadas por unanimidad.
Tema elegido	El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde la figura del “asistente personal y políticas de cuidado”. Se recibe documento del Colectivo Federal de Acompañantes Terapéuticos, solicitando la promoción de medidas legislativas. Se decide remitirla a comisión para su tratamiento. Director de ANDIS informa que los informes sobre el tema de renovación el CUD serán remitidos a la comisión de discapacidad de la Cámara de Diputados.
C. Deportes	Se concluye que “los profesionales que trabajan con personas con discapacidad necesitan adaptar algunas técnicas que dependen totalmente de la persona con discapacidad, facilitando que se cubran las necesidades de la población con la que trabajan, y mejorar sobre todo el desempeño funcional, aunque limitado, pero funcional”.
C. Educación	Se sostiene que, con la vuelta de la presencialidad a las aulas, se notó la ausencia de la figura del asistente personal. Reconocen que las alumnas y los alumnos regresaron a la escuela sin las herramientas indispensables “para abocarse a todo lo asociado con lo educativo”.
C. Género	No presenta informe
C. Salud	No presenta informe
C. Trabajo	No presenta informe
C. Legislación	No presenta informe
C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones	Presenta informe elaborado por Asociación Azul, el mismo no está disponible para su lectura.
C. Municipios	No presenta informe
C. Criterios de valoración de discapacidad	No presenta informe
Otros funcionarios	No
Firma de convenios	No se firman convenios
R. Patagonia	Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.
R. Noreste	Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.
R. Cuyo	Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.
R. Noroeste	Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.
R. Centro	Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta jurisdicción estableció la figura de “Asistentes Personales en el marco del Programa de Apoyos para la Vida Independiente”.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

Cuadro 5. Trabajo realizado en la reunión n° 93 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en la Legislatura porteña, los días 24 y 25 de noviembre de 2022.

Actor	Síntesis de lo trabajado
ANDIS	Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa que, en el plan ACCESAR, quedaron seleccionados 128 municipios.
Votaciones	Se aprueban las siguientes mociones: 1) solicitar al Congreso el tratamiento a los proyectos referidos a la Figura del Asistente Personal; b) establecer a la "educación inclusiva" como tema central de la próxima reunión, junto con la invitación de autoridades nacionales y provinciales. Ambas mociones son aprobadas por unanimidad.
Tema elegido	El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde el "deporte inclusivo". Se recibe al Dr. Walter Larotonda, a cargo del Programa Deporte Federado, quien realiza una exposición.
C. Deportes	Destacan la importancia del deporte inclusivo y requieren al gobierno nacional recursos para infraestructura para instituciones deportivas, recursos para traslados y equipamiento.
C. Educación	Esta comisión reclama que se aborde la situación de la educación en la asamblea, en particular la falta de accesibilidad de los materiales educativos y de conectividad de los establecimientos.
C. Género	No presenta informe
C. Salud	No presenta informe
C. Trabajo	Plantean a la asamblea la importancia de que los espacios deportivos sean considerados como una fuente de trabajo. Proponen que, a través del ACCESAR, se releve el cupo laboral en municipios; que el gobierno nacional controle el cupo en proveedores y que se genere línea de crédito para financiar el deporte adaptado.
C. Legislación	Solicita que se gestione a la ANDIS información sobre el proyecto de ley de discapacidad y que la asamblea defina la figura del asistente personal y del asistente domiciliario.
C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones	Reclaman la importancia de regular e incorporar en el nomenclador de prestaciones la figura del asistente personal.
C. Municipios	Difunden el funcionamiento del Programa "Real Acompañamiento Integral Zonal para personas con discapacidad y su familia", que lleva a cabo el gobierno de Córdoba.
C. Criterios de valoración de discapacidad	No presenta informe
Otros funcionarios	No
Firma de convenios	No se firman convenios
R. Patagonia	Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.
R. Noreste	Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.
R. Cuyo	Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.
R. Noroeste	Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.
R. Centro	Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

¹Un gobierno federal o nacional (arts. 44 al 120, de la segunda parte de la Constitución Nacional), los gobiernos de provincia (arts. 121 al 128), entre los que se incluye al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, con una naturaleza de “ciudad-Estado” distinta de las provincias y los municipios (art. 129), y los gobiernos municipales autónomos en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (arts. 5 y 123).

²Los gobiernos municipales sólo tienen competencia para fijar derechos en función de sus competencias directas (por ejemplo, organización institucional, formas de participación) pero carecen de ella para establecer normas exigibles a terceros más allá de las establezca el nivel nacional-provincial. Por ello, se considera a los gobiernos locales como sujetos pasivos del bloque de derechos humanos.

³Respectivamente, ley de emergencia administrativa y privatización de empresas públicas, ley de transferencia de servicios educativos a la provincias, y presupuesto de gastos y recursos del año 1992.

⁴Las actas se encuentran disponibles en el sitio web de la Agencia Nacional de Discapacidad en la dirección: <https://www.argentina.gob.ar/andis/estructura/consejo-federal-de-discapacidad> [27 de enero de 2023].

⁵La denominación completa de esta comisión es Género, orientación y acompañamiento para personas con discapacidad en situación de explotación, violencia y abuso

Referencias bibliográficas

Azrak, D. (2021) *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Buenos Aires: Editores del Sur.

Banco Mundial (2018) *Decentralization and subnational regional economics. What, why, and where*. Banco Mundial.

Birdsall, N., Lustig, N., & McLeod, D. (2011) *Declining inequality in Latin America: some economics, some politics*. Washington DC: Center for Global Development, The World Bank.

Blofield, M. (2011) Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, vol. 3:58-74.

Blogna Tistuzza, S. H. (2020) *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Universidad Nacional de Quilmes. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375>

Burki, S. J., & Dillinger, W. R. (1999) *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington : Banco Mundial.

Cao, H., Rey, M. y V. Serafinoff (2016) “Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino”. *Documentos Y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, (27), 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>

Chiara, M. y V. Serafinoff (2022) “Notas para caracterizar las relaciones intergubernamentales (RIG) en el campo de la política social en la Argentina” En M. Chiara y V. Serafinoff, *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 267-280.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Informe No. 26/09, Caso 12.440: Admisibilidad y fondo Wallace de Almeida*, 20 de marzo.

Consejo Federal de Discapacidad (2022) *Acta n° 90*. Consejo Federal de Discapacidad.

Consejo Federal de Discapacidad (2022) *Acta n° 91*. Consejo Federal de Discapacidad.

Consejo Federal de Discapacidad. (2022) *Acta n° 92*. Consejo Federal de Discapacidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1992) *in re* Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros. *Fallos*, 315:1492.

Cornia, G. (2012) *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*. WIDER Working Paper.

De Angelis, P. (1999) *República Representativa Federal*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Dulitzky, A. (2013) “Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales”. En L. Clérico, L. Ronconi y M. Aliado, *Tratado de derecho a la salud*. Buenos Aires: Eds. La Ley, Vol. II, págs. 1653-1698.

Dulitzky, A. (2007) “Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los Sistemas Federales: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina”. En V. Abramovich, A. Bovino, & C. Courtis, *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década*. Buenos Aires: Del Puerto, págs. 5-52.

Eaton, K., & Dickovick, T. (2004) “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil”. *Latin American Research Review*, 39(1) 90-122.

Escolar, M. (2009) Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública. y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada. Mimeo.

Escolar, M., L. González, M. Caminotti, F. Quillici, F., y N Del Cogliano (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba: SAAP.

Falleti, T. (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Federico Muñoz y Asociados (2017) Indicador Sintético de Actividad de las Provincias. Obtenido de <https://economista.com.ar/economia/en-pba-caba-genera-mas-50-pib-nacional-n16291>

González, L., & Lodola, G. (2020) *Federalismo del siglo XXI*. Buenos Aires. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo_siglo_xxi_editado_0.pdf

Jordana, J. (2002) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. *Serie Documentos de Trabajo I-38 UE*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Casos-de-Argentina-y-Bolivia.pdf>.

Montero, A., & Samuels, D. (2004) “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequence”. En A. Montero, *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, págs. 1-39. Obtenido de <https://acad.carleton.edu/curricular/POSC/faculty/montero/Chapter%201.pdf>

Nieto, K. (2022) “Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal”. *Estado Abierto*, 7(1), 51-96.

O’Donnell, G. (1993) “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a los Países Postcomunistas”. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.

Oszlak, O. (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (168), 519-543.

Pollitt, C. (2007) “Decentralization: A central concept in contemporary public management”. En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, págs. 371-397.

Rodríguez, V. N. (2018) “La desigualdad en Argentina durante la década de 1990: aproximaciones desde la historia. *Antigua Matanza. Revista de Historia Regional*, 2(3), 49-81.

Schorr, M. (2021) “Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo: 263-313.

Serafinoff, V. (2012) “Los Consejos Federales ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista?”” *Voces en el Fénix*, 3(18), 85-91.

Serafinoff, V. (2022) “Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género”. En M. Chiara y V. Serafinoff, *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 217-266.

Teijeiro, M. (2009) *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica. <https://www.ancomp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>

Wiesner, E. (2008) “Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages”. En V. Tanzi, A. Barreix, & L. Ville, *Taxation and Latin American Integration*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 129-172.

Cómo citar este artículo:

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2024) “Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 13 N°26: 255-280