



INFORME SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL MUNDO DEL TRABAJO RELACIONADOS EN LA MIRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

I INTRODUCCIÓN	2
II MUNICIPIOS ARGENTINOS, FACULTADES, LÍMITES Y AUTONOMÍA	42
III PRINCIPALES PRECEDENTES DE LOS TRIBUNALES ANTE EL IMPACTO DEL CONVENIO 190 OIT CONVERTIDO EN LEY PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL CAPITAL HUMANO.	97
IV CONCLUSIONES	123



Buenos Aires, 12 de marzo de 2025.

AL SEÑOR SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
CAPITAL HUMANO DR SERGIO LORENZATTI Y AL
SEÑOR SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN ECONÓMICA
LIC ISMAEL PAGNUCCO
S/D

I INTRODUCCIÓN

Tenemos el agrado de dirigirnos a Uds a fin de remitir el informe correspondiente al Convenio Específico 1 que nos liga al amparo del Convenio Marco aprobado por el Concejo Deliberante por la Ordenanza 13463 sobre la temática Autonomía Municipal y aspectos más relevantes del mundo del trabajo, bajo la mirada de la Corte Suprema de Justicia.

Dicho Convenio Específico ha sido suscripto en el marco de la nueva etapa de la Municipalidad de Córdoba, por lo que se centra en la generación de insumos materiales e intelectuales para la generación de políticas de planificación de la administración y desarrollo del capital humano, fortaleciendo a la Administración Pública en su funcionamiento y en el diseño de la planificación de estrategias de desarrollo local, promoción de la tecnología, análisis de la disrupción digital e impactos sobre el mercado de trabajo de los procesos de transición energética y economía circular, promoviendo el asociativismo, la cooperación y la ayuda mutua a efectos de alcanzar tanto el bien común como la sostenibilidad económica, social, humana y ambiental de la Ciudad de Córdoba.

En ese sentido, este informe no pretende ilustrar sobre las nociones clásicas del municipalismo ni tampoco sobre precedentes aislados sobre las materias del derecho laboral, sino que por el contrario busca desarrollar aspectos interrelacionados de las nuevas funciones que tienen las municipalidades en el siglo XXI y en el marco de ellas, que funciones ubican a la Municipalidad como estado



gestor del capital humano, sea propio de la administración central, o la descentralizada, sino también la de los ciudadanos y vecinos de Córdoba Capital.

Dentro de esa dirección recordarán Uds que en el informe previo entregado hemos destacado un extenso capítulo acerca del informe urbano de América Latina.

En él abordamos diversos temas relevantes para la planificación urbana y el desarrollo sostenible en la región.

Entre los temas tratados se incluyen el acceso a la vivienda, la expansión de los servicios básicos, la movilidad urbana y la situación ambiental de las ciudades.

Por expansión de los servicios básicos se entiende que las Municipalidades de las principales ciudades latinoamericanas trabajan en:

1. Acceso a Agua Potable y Saneamiento: La expansión de servicios de agua potable y saneamiento sigue siendo un desafío significativo en muchas ciudades latinoamericanas.

Según la CEPAL, más del 30% de la población urbana en la región no tiene acceso a servicios de agua potable adecuados.

2. Infraestructura Eléctrica: La distribución de electricidad es otra área crítica. Aunque ha habido avances significativos en la expansión de la cobertura eléctrica, aún persisten problemas de ineficiencia y pérdidas en la distribución.

3. Gestión de Residuos Sólidos: La gestión adecuada de los residuos sólidos es esencial para mantener la salud pública y el medio ambiente.

Muchas ciudades están implementando programas de reciclaje y gestión de residuos para mejorar la sostenibilidad.



4. Transporte Urbano: La expansión de sistemas de transporte público eficientes y sostenibles es crucial para reducir la congestión y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Ciudades como Curitiba (Brasil) y Medellín (Colombia) han implementado sistemas de transporte público innovadores.

5. Vivienda y Servicios Comunitarios: La expansión de la vivienda y los servicios comunitarios es vital para mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos.

Programas de vivienda social y servicios comunitarios han sido implementados en varias ciudades para abordar la falta de vivienda y mejorar las condiciones de vida.

El proyecto de saneamiento ambiental en la Ciudad de Panamá por ejemplo, ha sido un éxito notable.

Con una inversión de más de USD 400 millones, se ha mejorado la salud pública y la calidad de vida de 400,000 habitantes mediante la ampliación del sistema de alcantarillado sanitario.

Curitiba por su parte es reconocida por su planificación urbana orientada hacia la sostenibilidad.

La ciudad ha implementado un sistema de transporte público eficiente y ha desarrollado programas de gestión de residuos sólidos que han sido ampliamente elogiados.

Medellín, en Colombia, también es frecuentemente citado como un caso exitoso porque ha implementado un sistema de transporte público innovador, incluyendo el Metrocable, que ha mejorado la movilidad urbana y ha contribuido a la reducción de la pobreza en áreas urbanas.



Otro caso es Guayaquil que ha llevado a cabo proyectos de regeneración urbana y desarrollo de vivienda que han mejorado significativamente las condiciones de vida de sus habitantes.

Por último, Buenos Aires, por su especial configuración como cabeza de la megaurbe conocida como AMBA ha implementado programas de reciclaje y gestión de residuos sólidos que han mejorado la sostenibilidad y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Estas ciudades han demostrado que es posible expandir los servicios básicos de manera efectiva y sostenible.

El principal desafío que enfrentan las municipalidades para mejorar o ampliar los servicios básicos es la falta de recursos financieros y humanos, y en algunos casos la necesidad de potenciar a su capital humano para hacer frente a la disrupción digital, a la transición energética, y a marcos macroeconómicos adversos.

Muchas municipalidades tienen limitados recursos económicos y una capacidad técnica insuficiente para asumir nuevas responsabilidades y gestionar proyectos de manera efectiva, y sin embargo deben hacerse cargo incluso utilizando herramientas de “estado emprendedor” o actuar bajo formas privadas.

Esta situación dificulta la implementación de políticas y programas que puedan satisfacer las necesidades de la población local.

Además, la falta de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional) también es un desafío significativo.

Esta falta de coordinación puede dificultar la toma de decisiones y la implementación de políticas eficaces, y aunque Córdoba es un caso exitoso de manejo coordinado de Provincia y ciudad, la Nación aún no participa de ese circuito en la medida necesaria.



Parte de las soluciones para estos desafíos incluyen buscar financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y la CAF para proyectos específicos, o explorar asociaciones con el sector privado para financiar y gestionar proyectos de servicios públicos.

Por supuesto, para generar el espacio fiscal, y tal como lo está llevando adelante la Secretaría de Administración Pública y Capital Humano, implementar prácticas de gestión financiera que maximicen el uso de los recursos disponibles.

Del mismo modo en cuanto a capacidad técnica y solvencia administrativa puede resultar útil Invertir en programas de capacitación y desarrollo profesional para el personal municipal, contratar asistentes técnicos y expertos en áreas específicas para mejorar la capacidad y robustecer al Capital Humano.

En otro orden, resultaría beneficioso trabajar con el gobierno nacional para simplificar y agilizar los trámites regulatorios específicos de las relaciones entre el municipio y la Nación, o aquellos que siendo nacionales se despliegan sobre el territorio cordobés.

Para ello es fundamental contar con los asesores legales y técnicos para asegurar el cumplimiento normativo o idear las soluciones apuntadas

Utilizar tecnologías de la información para monitorear y controlar los procesos administrativos y establecer mecanismos de participación ciudadana, como consultas públicas y presupuestos participativos puede ir en el mismo sentido.

Soluciones como mejorar la competitividad y la calidad de los servicios municipales para igualar o superar en cierto modo la oferta privada, regular el mercado para garantizar condiciones equitativas y evitar prácticas desleales e introducir innovaciones en los servicios públicos para diferenciarlos de la oferta privada.



En este sentido, parte de las nuevas funciones que el siglo XXI trae para las municipalidades hace que establecer colaboraciones con startups y empresas tecnológicas para implementar soluciones innovadoras se vuelva una alternativa y desde ya ofrecer programas de capacitación en nuevas tecnologías para el personal municipal tiende a ampliar la productividad del mismo.

Como vimos en informes anteriores por los desafiantes contextos que plantea la economía nacional a la Municipalidad de Córdoba, a ésta le toca enfrentar también situaciones no previstas de desigualdad social, o de empobrecimiento de sectores vulnerables.

Dichas situaciones hacen que surjan nuevas obligaciones para el Estado municipal como Implementar programas de inclusión social y equidad para reducir las desigualdades, actuar o promover la construcción de viviendas asequibles y la mejora de los servicios comunitarios y en general asegurar el acceso equitativo a servicios básicos como agua, saneamiento y salud.

Es decir, en suma, un cúmulo de tareas y desafíos nuevos cuestionan el alcance clásico de la autonomía municipal en sentido a que debería ampliarse.

Esto ha sido recogido en distintos precedentes de la Corte Suprema de Justicia y de los máximos tribunales provinciales en varios casos.

Dado este contexto el informe tratará las cuestiones jurídicas pero no en el intento de hacer argumentaciones de tal tipo sino en el sentido y marco de políticas públicas que quedan bajo el accionar de la Secretaría cuidando de hacer equilibrio entre ambos mundos, el estrictamente jurídico y el de las políticas públicas que aconsejamos o informamos de acuerdo a lo pactado en el Convenio Específico Número 1.

Una de las primeras cuestiones que tratamos entonces en esta introducción es el cambio de contexto sucedido entre que ocurrió la elección municipal donde la actual gestión llegó al gobierno local, con una planificación de sus políticas públicas



provenientes de aquel momento, y lo que sucede a partir de diciembre de 2023 donde se produce el arribo al gobierno nacional de un gobierno de signo diferente que en principio se esperaba actuara de un modo similar al prometido en la campaña y que luego ideó soluciones bastante inusuales respecto de aquel marco.

Esta situación pone en jaque la autonomía municipal de Córdoba sobre todo en materia de recursos económicos y financieros, y obliga en términos generales a un replanteo casi completo de sus políticas, o mejor, dicho, de lograr sus objetivos adaptando los medios.

Parte de los objetivos que tiene el Gobierno Municipal se han planteado como ejes dentro del Convenio Específico que nos liga, y en tal sentido es evidente que Córdoba busca tener un desarrollo sostenible integral de la Ciudad que le permita avanzar basándose en diagnósticos y formulación de recomendaciones en políticas públicas que apuntalen tal fin.

Una parte de las nuevas tareas que tiene un Municipio en el siglo XXI tiene que ver con la vinculación entre el eje temático del desarrollo y el de las tareas de cuidado que soportan la organización social del mercado de trabajo local.

Esta es una actividad y área de investigación muy importante para OISS, y la desarrollamos más adelante en este informe.

Ahora bien, en esta nueva etapa de la administración nacional el primer impacto sobre la autonomía municipal llega pronto con la sanción del DNU 70723 que trata más de 10 materias locales en su texto.

En esta línea, la Federación Argentina de Municipios presentó un amparo colectivo y el Concejo Municipal de Rosario -entre otros- emitió una Declaración el 21/12/2013 rechazándolo de plano.

¿Qué aspectos del DNU afectan la autonomía municipal?

El primer paso es distinguir si hay materia local involucrada, sea directa o indirecta.

En tal sentido buena parte de los temas que regula son de tipo concurrente entre Nación-Provincias-Caba-Municipios, por lo que la primera no puede avanzar sobre materias ajenas o en la concurrencia hacerlo de modo unilateral, caso contrario se violan principios raigales de nuestro federalismo ¹.

Esta concurrencia se verifica en derechos humanos y poder de policía, donde el municipio tiene cada día más responsabilidades conforme lo sostiene el Juez Rosatti, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su Tratado de Derecho Municipal. ²

Y si el DNU propone volver a la CN de 1853, desconociendo las reformas de 1957 y 1994, vemos una inconstitucionalidad de base que Nación aquí comete, la cual no puede trasladarse.

La descripción que hacemos a continuación es provisoria, pues a medida que se profundiza la lectura se encuentran afecciones locales: el art. 232 que impone una "guardia" de la primera autoridad que tome conocimiento de un accidente aéreo, la cual no es otra que un municipio; el art. 98 que deroga la Ley 25626, que prohíbe la importación de neumáticos usados o recauchutados, lo cual es un problema serio en los rellenos sanitarios municipales; la derogación de la ley de alquileres que tiene obvia conexión con la competencia municipal sobre derecho a la vivienda o la omisión de compromisos ambientales en materia de energía (ODS y Ley 27520 sobre cambio climático) donde hay clara presencia local (Red Argentina de Municipios ante al Cambio Climático - RAMCC).

Veamos los temas que inciden sobre competencia municipal, para lo cual seguiremos los títulos del DNU para su mejor identificación:

¹ Desafíos del federalismo argentino. Provincias y municipios. Competencias concurrentes. María Gabriela Abalos

² <https://www.rubinzal.com.ar/libros/tratado-de-derecho-municipal-2/4278/?textobu=>

T.I- art. 1. La emergencia pública en 8 materias se declara a nivel nacional, pero incide sobre competencias municipales en cuanto a su ejercicio y eventual suspensión.³

T.I- art. 2. La más amplia desregulación incide directamente sobre materia municipal propia y concurrente, pues se detrae el rol del Estado en materias en que no lo permiten (derechos humanos) y en el amplio campo del poder de policía concurrente.

T.II- Desregulación económica. De los 9 artículos no pocos inciden sobre materia local, pues se deroga la Ley 18425 de góndolas, Ley 26992 del observatorio general de precios, Ley 19227 de mercados mayoristas de alimentos perecederos, Ley 20680 de abastecimiento, Ley 27437 de compra argentino, Ley 18425 y 20657 sobre horarios en supermercados: en todas estas materias hubo reconocimiento de materia municipal o incluso delegaciones nacionales a los municipios .

A los pocos días se dicta la Resolución 51/2024 por la que se derogaron 60 normas reglamentarias, de las que sólo apuntamos 3 con impacto local: derogación de la Resolución 115/2020 sobre capacitación municipal en comercio digital; derogación de la Resolución 283/2021 que creó el Sistema de Fiscalización de Rótulos y Etiquetas para prevenir afectación en la veracidad de información sobre bienes y servicios y se derogó la Resolución 32/2022 de defensa de los consumidores en relación a identificar calidad bienes y/o servicios.

Todas estas normas en su momento fijaron o ampliaron competencias locales en regulación económica, abastecimiento, consumidores, alimentación, desarrollo económico, control de hipermercados y similares, en una temática que requiere al municipio como actor fundamental, lo cual fue reconocido por la CSJN en el caso Arroyito o "Shi " en el que precisamente se reconoció el poder de policía municipal en la faz comercial, fijando criterios reguladores fuertes que confrontan con los criterios desreguladores de Nación (horario apertura y cierre grandes superficies

³ Así lo sostiene Marchiaro dentro de la jornada preparatoria de la Diplomatura sobre Municipalismo y Desarrollo Local de la UNR

comerciales).

T.III- Reforma del Estado, Cap. 2. La derogación de múltiples formas de sociedades y empresas del Estado incide sobre las mismas tipologías de empresas públicas municipales, por ejemplo el tipo jurídico de sociedad del estado municipal.

T.V- Comercio Exterior. Cap. 1. Código Aduanero: Se afecta el poder de policía municipal en materia ambiental, de seguridad alimentaria y conexas, pues "... la restricción impuesta a la Aduana de sólo controlar las intervenciones de terceros organismos incorporadas a la Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) puede conllevar que mientras no se produzca esa incorporación no resulten exigibles certificaciones que hacen al control fitosanitario, de salubridad, seguridad o ambiental respecto de las mercaderías que se importan o exportan" ⁴.

T.VI- Bioeconomía. La derogación de la Ley de tierras 26737 que limitaba la compra de predios rurales a personas físicas y jurídicas extranjeras impide la participación municipal conexas en el control soberano sobre recursos estratégicos y/o áreas de frontera.

T.VIII- Minería. Deroga las Leyes 24523 y 24695 (base de datos de comercio minero sobre productos y subproductos, equipamiento y recursos humanos, estructurándolos como información pública) con clara incidencia en el ejercicio del poder de policía municipal ambiental y conexas.

T.XI- Salud. Modificación de la Ley 17565 del régimen legal del ejercicio de la actividad farmacéutica. La venta de medicamentos fuera de farmacias y libre de otras regulaciones colisiona con numerosa regulación provincial y local sobre la materia lo cual se enfrenta a los alcances del fallo de la CSJN dado en "Farmacity".

5

4

<https://centrocepa.com.ar/informes/459-el-mega-dnu-del-gobierno-de-milei-desregulaciones-desguace-extranjerizacion-y-fuerte-retroceso-en-derechos-laborales>

5

<https://www.estudio-ofarrell.com/la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-declaro-la-validez-de-las-n>

La derogación de Ley 27113 (Laboratorios Públicos) incide en la atención primaria de salud que es "municipal", pues entre 2020-2021 Nación solo pagó el 18 % del valor de mercado en medicamentos, algunos destinados al Programa Remediar sobre 8.000 centros de atención primaria de salud.

T.XIII- Comunicación. Una de sus consecuencias es la posible retirada de Arsat con su actual cobertura gratuita de internet en localidades y escuelas rurales.

T.XVI- Régimen Automotor. El art. 355 elimina el libre deuda por multas y la falta de claridad acerca de dónde se tributará la patente automotor, al eliminarse la radicación, afectarán la tributación local.

Resolución 943/2023 del Ministerio de Seguridad, PEN: la misma invade competencia local, pues los titulares del dominio público local (calles, plazas y espacios públicos) son los municipios, por ende, son estos los que regulan el uso general y especial (entre otras las manifestaciones públicas y la protesta social).

El DNU en varios considerandos fija el ajuste fiscal en 5 puntos del PBI, por ende, el tipo de ajuste que se realiza y la quita-reducción de 29 fondos nacionales (que tocan también materia local) deben estudiarse simultáneamente.

La no remisión de fondos para comedores por parte del PEN viola la Ley 25724 que asignó competencia municipal en la materia; algunos fondos fiduciarios se asignan directamente municipios (desarrollo, infraestructura, obras hídricas, transporte, integración socio urbana, promoción científica).

El tema que causó mayor impacto fue la no remisión del "Fondo fiduciario de infraestructura del transporte", poniendo en jaque no solo las cuentas públicas sino la misma subsistencia de los servicios, sobre todo en el área urbana de directa incumbencia municipal.



Luego se dicta el Decreto 193/2024 por el cual se reduce del 5 % al 1 % el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), creado por Ley 27453 de regularización dominial de barrios populares (Renabap).

Con ello se relevaron 5.687 barrios populares en los que vive cerca del 10 % de los argentinos, ejecutado por provincias, municipios y organizaciones sociales.

La Ley 27453 estableció que es el PEN quién determina el destino de los fondos, por lo que literalmente no habría inconstitucionalidad al modificar su porcentaje.

Sin embargo, la inconstitucionalidad aparecería por vía de la "prohibición de regresividad" en relación al derecho a la vivienda, según el CELS.

Una norma o política estatal de intenso recorte del gasto público es regresiva en materia de Derechos Humanos Sociales y Culturales, cubiertos por el PIDESC, según lo sostiene el Comité DESC en su OG N° 3 de 1990: "Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser... Para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas".

Gran parte de los DESC (salud, vivienda, educación y muchos otros) tienen clara ejecución provincial y local, por lo que su regresividad no sólo es inconstitucional por afectar a grupos vulnerables masivos (vivienda y transporte) sino porque con ello se afecta a la par, la autonomía municipal, la que en estos puntos se interconecta con el bloque de derechos humanos.

II. Derechos humanos y autonomía municipal

La reforma constitucional de 1994 nos legó dos artículos expresos en materia municipal: el 123 -que cualifica al 5- y el 75, inciso 30. Pero también dos



disposiciones que la contemplan de modo implícita: el artículo 41 y el 75, inciso 22.

Solo provincia regula la materia municipal, no así Nación, que apenas puede incidir de modo indirecto por ley en cuatro supuestos excepcionales (conexidad, interjurisdiccionalidad, unidad de legislación y derechos humanos), pero siempre que con ello se fortalezca la autonomía.

Estado y derecho no son sinónimos de "nacional", sino de un Estado y de un derecho multinivel, integrados en diversas escalas superpuestas .

Allí, la autonomía municipal asume su verdadera dimensión, la relacional: no importan tanto los contenidos sino más bien las interrelaciones, por las cuales se tutelan los intereses locales.

Derechos humanos y autonomía municipal se constituyen en una verdadera interfase jurídica, lo cual hemos verificado en varios temas de importante debate contemporáneo: el carácter social de la propiedad desarrollado a nivel local, las limitaciones a las fumigaciones periurbanas, las consultas populares municipales y aún las restricciones parciales respecto de la mega minería, los límites locales a las emergencias públicas en relación a los salarios estatales, la coordinación competencial respecto de la niñez vulnerable y otras materias como el cuidado de niños y ancianos.

No se discute ya que el bloque de derechos humanos obliga a los cuatro órdenes de gobierno argentinos -Nación, Provincia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios-.

Pero esa obligación se da dentro de cada nivel competencial, cuestión de difícil determinación, sobre todo en áreas que son concurrentes y reclaman coordinación.

En materia de derechos -y también de derechos humanos- la Nación es la que fija el piso común para todo el país.

El mismo puede ser acrecentado a nivel provincial y los municipios no pueden regular de más, salvo en su faz competencial.

Se pueden distinguir regulaciones que hagan operativos en el espacio local derechos humanos ya reconocidos por Nación y/o provincia, dónde podrá incrementarse el nivel de protección, mientras que las que reconozcan derechos no regulados a nivel nacional y/o provincial no son válidas salvo que toquen a materias directamente municipales, tal el caso del medio ambiente o la salud pública .

La cuestión competencial, entonces, deviene en clave de lectura de los derechos humanos, en tanto estos comienzan a tener cada vez más vigencia en la escala local.

Si el DNU establece la más amplia desregulación, un ajuste fiscal regresivo y la negativa expresa respecto del bloque de derechos humanos, la violación de la autonomía municipal se configura en materia competencial.

Pero también en materia de recursos económicos, pues a la par que el PEN impone al municipio mayores costos y una asistencia directa en su territorio fruto de la recesión provocada, con ello viola el test mínimo de autonomía municipal fijado por la CSJN en "Rivademar" desde 1989 bajo el concepto de "atribuciones mínimas necesarias".⁶

Y este test mínimo de Rivademar se superó en un ciclo de 15 años, que va del 2004 con "Cadegua" a "Intendente Municipal La Rioja" de 2014. En "Cadegua" se sustituye la expresión "atribuciones mínimas necesarias" por la de "mayor grado posible de atribuciones".

¿La retracción que impone el DNU al Estado en todas sus esferas arroja al municipio a ser apenas un ente con unas "atribuciones mínimas necesarias" para el

6

<https://www.saij.gob.ar/corte-supremajusticia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivadema-r-angela-dignabalbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativoplen-a-jurisdiccion-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf>



desarrollo de sus cometidos?

Nótese que el caso más trascendente en materia competencial es "Shi, J. vs. Municipalidad de la Ciudad de Arroyito" de 2021 en el que la CSJN reconoce el ejercicio del poder de policía comercial municipal sobre grandes superficies comerciales (conflicto conocido como de "descanso dominical municipal sobre hipermercados", pero que, en realidad, es de regulación comercial municipal).

Es que la autonomía municipal en nuestros días involucra materias amplísimas tal como hemos venido sosteniendo en esta Introducción.

El DNU 70/23 enfrentó en su consecuencia innumerables planteos sobre su constitucionalidad, varias de ellas acerca del capítulo laboral, pero también en otros campos lo que habla de lo controvertido de varios de sus puntos.

En último caso, el hecho de que la Nación adhiera al postulado de "Estado Mínimo" no implica que los municipios argentinos deban seguirlo, y en ciertos casos, aunque lo desearan sería imposible por sus propias normativas, o por las de las provincias en donde se encuentran.

Por último queremos hacer en esta introducción una breve referencia a que la planificación y el diseño urbano desempeñan un papel fundamental en la configuración de nuestras ciudades gobernadas por Municipalidades.

Su influencia no solo se refleja en la apariencia física, sino también en la experiencia diaria de habitar estos entornos urbanos que actúan como el telón de fondo de nuestra vida cotidiana.

Esto abarca la configuración de nuestros barrios, la movilidad urbana y la consideración de los trabajos de cuidados en el pensamiento urbano en toda su complejidad.



Históricamente, este último ha subordinado las esferas reproductivas de la vida a un segundo plano, favoreciendo un modelo de ciudad orientado hacia el consumo y la producción.

Sin embargo, ya se ha iniciado un camino para revertir los efectos de esa priorización en muchas ciudades del ámbito iberoamericano.

La elección de la terminología “Sistemas de Cuidado” que comparten las ciudades de la región latinoamericana reconoce la naturaleza multifacética del cuidado y destaca la importancia de una colaboración y coordinación sistemática entre diferentes sectores de la sociedad, pero también en el interior de las propias administraciones.

A la práctica, en el nivel local, esto supone un punto de partida que precisa generar estructuras con capacidad de promover un trabajo transversal y participativo, un objetivo sumamente complejo para configuraciones institucionales muy compartimentadas.

Bajo esta mirada sería oportuno establecer algún tipo de organización reticular en las Municipalidades iberoamericanas que pueda incorporar de manera transversal la reflexión y atención a los cuidados en todas las políticas sectoriales.

Se ve esta necesidad al analizar la relación entre el sistema de transporte público que conecta preferentemente áreas residenciales con zonas de trabajo y la negativa afectación que esto tiene en la accesibilidad a servicios de salud o educación.

También el impacto de barreras arquitectónicas en espacios públicos, la falta de áreas para descansar en zonas verdes o la lejanía o cercanía posible de servicios sociales y comunitarios en algunos barrios que, paradójicamente, acostumbran a ser los más desfavorecidos y necesitados de ellos.



Además, se ve cómo la estructura urbanística, con usos zonificados que generan largos desplazamientos para trabajar, puede reducir el tiempo disponible para las actividades de cuidado.

Este enfoque transversal que busca abordar las diversas interrelaciones entre la infraestructura urbana y los desafíos asociados a los cuidados sólo se puede conseguir con una estructura de trabajo estable y con anclaje institucional.

Por ejemplo, la propuesta de Monterrey propone un Sistema de cuidados colaborativo e interinstitucional donde existen liderazgos colaborativos territoriales.

Algunas ciudades han optado por contar con marcos normativos propios que dan cobertura a las acciones, buscan consensos y sustentan la gobernanza para la implementación, seguimiento y evaluación de los sistemas de cuidado.

Un buen ejemplo es el Decreto 415 de 2023 por el cual se reglamenta e institucionaliza el Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá

La economía del cuidado. Perspectivas del BID sobre los Cuidados en la región

Para la OIT “La economía del cuidado está creciendo a medida que aumenta la demanda de cuidado de los niños y de las personas de edad en todas las regiones, por lo que creará numerosos empleos en los próximos años.

Sin embargo, el trabajo de cuidados en todo el mundo sigue estando caracterizado por la falta de beneficios y protecciones, por bajos salarios o nula compensación, y por el riesgo de sufrir daños físicos y mentales y, en algunos casos, abuso sexual.

Es evidente que se requieren nuevas soluciones a la prestación de cuidados en dos frentes: en lo que respecta a la naturaleza y la facilitación de políticas y servicios de cuidado, y en términos de las condiciones en que los cuidados se prestan.”⁷

La OIT calcula que sólo en América Latina hay 14,8 millones de personas trabajadoras del hogar.

Al mismo tiempo, un análisis cuantitativo para 7 países de América Latina muestra que se podrían crear en el sector de los cuidados 28 millones de puestos de trabajo (300 millones a nivel global), en su mayoría formales, con una inversión transformadora en políticas de cuidados y género.⁸

A pesar de las modificaciones normativas, persisten en el trabajo doméstico remunerado (TDR) grandes déficits de trabajo decente.

Estos no se explican solamente por la existencia de una normativa excluyente, sino por la falta de una efectiva implementación de la Ley.

El nivel de incumplimiento es muy alto, lo que lleva a altos niveles de informalidad (que se expresa de diferentes maneras, pero para efectos comparativos utilizaremos como indicador la afiliación al sistema contributivo de pensiones).

El porcentaje de TDR cubiertas por el sistema de pensiones es muy bajo (en torno al 25% promedio ponderado en la región) y el incumplimiento de otras obligaciones (por ejemplo, el contrato escrito -en países donde éste es obligatorio-) es también generalizado.

Hay incluso una percepción de que el trabajo doméstico remunerado es una ocupación del sector informal o informal por naturaleza.

⁷ <https://www.ilo.org/es/temas/la-economia-de-los-cuidados>

⁸

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf>

Esa percepción se refuerza en cuanto la mayoría de las personas son cuidadas en América Latina por personas que no cobran por su trabajo.

Aún cuando se trate de un trabajo asalariado y las obligaciones que esto impone, lo cierto es que hay una situación generalizada de incumplimiento-informalidad que va más allá de la afiliación a la seguridad social, y se expresa en prácticas que restringen el ejercicio de otros derechos (por ejemplo, vacaciones más cortas que las que otorga la Ley, jornadas más largas que lo pactado, no pago de bonificaciones legales, u horas extraordinarias, etc.)⁹

El trabajo doméstico remunerado y desde luego el que no lo es, ha sido históricamente en América Latina “una importante fuente de empleo para mujeres provenientes de hogares de menores ingresos” en el caso de los trabajos remunerados.

Vinculado en sus orígenes a la hacienda y la esclavitud, tiene una significativa sobrerrepresentación de personas indígenas y afrodescendientes, las cuales enfrentan mayores niveles de exclusión y discriminación, y como sabemos, se vincula a la división sexual del trabajo.

Esa división asigna a las mujeres las tareas de cuidado de la familia, un trabajo que se realiza sin remuneración y es infravalorado.

Cuando este trabajo se realiza por una remuneración, se proyecta en el mercado laboral la subvaloración asignada al trabajo de cuidado para la familia y así lo hemos sostenido clásicamente desde OISS.¹⁰

⁹

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf> página 9

¹⁰

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf> página 8



En América Latina la organización social del cuidado todavía se centra en la familia (cuidado remunerado y no remunerado) y mucho menos en el Estado, el mercado y la comunidad.

En la actualidad hay alrededor de 14 millones de mujeres ocupadas en TDR, representando en torno al 11% de las ocupadas en la región .

Su peso en la ocupación femenina ha ido disminuyendo en las últimas décadas, al mismo tiempo que las ocupadas en TDR van envejeciendo.

El promedio de edad de las TDR es mayor que el del conjunto de las mujeres ocupadas, resultado principalmente de la falta de interés de las jóvenes de ingresar a la ocupación, y en menor medida por la imposibilidad de jubilar de las trabajadoras mayores.

La situación del TDR en la región es heterogénea, pero hay algunas tendencias generales: en las últimas décadas ha disminuido el trabajo con domicilio y ha aumentado el trabajo por días o por horas.

También ha caído la proporción de trabajadoras con jornadas extremadamente largas y se han incrementado las jornadas parciales.

El nivel de educación (promedio) de las TDR ha aumentado, pero persiste una brecha importante respecto al total de ocupadas.

Aún cuando ha disminuido la brecha de ingresos respecto al promedio de ocupadas, en la mayoría de los países sigue siendo una de las ocupaciones peor remuneradas.

La migración internacional intrarregional ha tomado mayor importancia en los últimos años y en algunos países está reemplazando a la anterior migración campo-ciudad, de donde provenía la mayor parte de las TDR.



La visibilización de la importancia del cuidado que se produjo durante la pandemia del COVID 19 demostró que las TDR realizan funciones más complejas que lo que habitualmente se considera y su aporte es vital para los hogares de mayores ingresos, donde las tasas de participación laboral de las mujeres son significativamente más altas, ya que pueden delegar en una TDR muchas de las actividades de cuidado que la sociedad asigna a las mujeres.

A pesar de que existe una demanda no cubierta por servicios más especializados, hay una carencia generalizada de programas para TDR de formación y certificación en cuidados.

La pandemia también visibilizó la importancia del ámbito de seguridad y salud en el trabajo, identificando los riesgos físicos y psicosociales que enfrentan las TDR.

De todas maneras, nuestro propósito para este informe es vincular la cuestión del cuidado al impacto poblacional sobre la economía municipal, facultades y deberes de los municipios, y sobre la seguridad social, por cuanto entendemos que hay un triángulo indisoluble entre el gasto en protección social, el mayor de nuestra economía pública, lo que se gasta en salud, y cómo se gestionan los cuidados de largo alcance de personas mayores, niños y discapacitados que así lo requieran.

Nos interesa ahora analizar la perspectiva del BID sobre los cuidados en la Región.

Perspectivas del BID sobre los Cuidados en la región

Traemos la postura del Banco Interamericano de Desarrollo que presentara en el documento Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe, ya que al ser un organismo multilateral con presencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el BID tiene una visión regional que permite identificar tendencias y desafíos comunes.



Como venimos mencionando en todo el informe, el envejecimiento poblacional sumado a la creciente necesidad de cuidados representan desafíos críticos en América Latina y el Caribe.

Este fenómeno demográfico, caracterizado por un aumento acelerado de la proporción de adultos mayores, está transformando las estructuras sociales y económicas de la región, imponiendo presiones sin precedentes en el ámbito de los cuidados de largo plazo¹¹.

La situación no hace más que acelerar, debido a esto, el BID señala que, “en la región, el 12% de la población de 60 años y más es dependiente. Tanto la magnitud como la intensidad de la dependencia aumentan con la edad de la población. Para todos los grupos de edad, las mujeres son las más afectadas.”¹²

Esto significa que, a medida que la población envejece, no sólo aumenta la proporción de personas que requieren cuidados, sino que también la intensidad de los cuidados necesarios se incrementa.

Esta tendencia es particularmente pronunciada entre las mujeres mayores, quienes enfrentan una mayor prevalencia de dependencia debido a factores como la mayor esperanza de vida y las diferencias en las tasas de enfermedades crónicas entre hombres y mujeres.

Factores como la menor natalidad, la reducción del tamaño familiar y el aumento de la participación laboral femenina están erosionando el rol de la familia como principal proveedor de cuidados.

¹¹ Según el BID, un sistema de atención a largo plazo es esencial en América Latina y el Caribe debido al envejecimiento acelerado de la población, lo cual incrementa la demanda de cuidados prolongados para garantizar la calidad de vida y sostenibilidad de la protección social.

¹² Véase en línea: [Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe | Publicaciones \(iadb.org\)](#). Las citas de este apartado, siempre que no indiquen lo contrario, corresponden a esta publicación. El informe aporta evidencia sobre la magnitud del problema y sus implicaciones, lo cual es fundamental para que los responsables de políticas públicas en la región comprendan la urgencia de abordar el envejecimiento poblacional y la dependencia de manera integral.



Esto crea una brecha entre la creciente necesidad de cuidados y la disponibilidad de cuidadores familiares, aumentando la presión sobre los sistemas de salud y protección social.

“La caída en las tasas de fecundidad, el aumento de las tasas de divorcios y de los flujos migratorios intrafamiliares, entre otros, tienen como resultado que muchos adultos mayores no cuenten con una red familiar cercana capaz de hacerse cargo de su cuidado.”

De hecho, el informe señala que una gran proporción de personas mayores de 80 años vive sola, especialmente en países como Argentina, Uruguay y los países del Caribe.

El informe del BID destaca la creación del Observatorio de Envejecimiento y Cuidados, una iniciativa diseñada para informar a los tomadores de decisiones y basar las políticas en evidencia empírica.

Este observatorio documenta la situación demográfica, la salud de los adultos mayores, sus limitaciones funcionales y su condición de dependencia, además de sus principales características socioeconómicas.

Claro que la longevidad creciente trae consigo buenas noticias, aunque no está exenta de retos, especialmente en lo concerniente al cuidado de los más vulnerables.

De acuerdo a esto, el Banco afirma: “A medida que las sociedades envejecen, aumenta la proporción de personas con dificultades para el desarrollo normal de sus actividades diarias y que necesitan de la ayuda y el cuidado de los demás para la realización de las mismas.”

Por otro lado, la posibilidad de sustituir el cuidado familiar con servicios adquiridos en el mercado también es limitada debido a los altos niveles de pobreza y



vulnerabilidad económica entre la población adulta mayor en la región, así como a las dificultades del mercado de seguros privados para ofrecer soluciones viables.

Las estimaciones del BID muestran que, “debido a las altas tasas de informalidad laboral, hacia el año 2050 un alto porcentaje de los adultos mayores en la región (entre el 47% y el 60%) no dispondrá de los ahorros suficientes para financiar una pensión formal y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado para subsistir en caso de no poder seguir trabajando”.

Esta situación plantea serias preocupaciones, ya que la baja cobertura de la seguridad social (debida a la informalidad) y los altos niveles de pobreza entre los adultos mayores en la región limitan significativamente la capacidad de las familias para brindar cuidados a sus miembros dependientes.

Según el informe, "si bien existe un importante grado de heterogeneidad entre países, los niveles de pobreza en la población adulta mayor aún son altos en la mayoría de los casos, incluso en países como México, que han experimentado un considerable crecimiento económico en las últimas décadas. (Campos- Vázquez y Monroy-Gómez-Franco 2016)". Adhiere, “en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, cerca de la mitad de los adultos mayores viven en condiciones de indigencia o pobreza.”

Por todo esto, el BID subraya la urgente necesidad de desarrollar políticas de cuidados de largo plazo en ALC para enfrentar estas presiones ya que no cree que se esté tomando las riendas al asunto.

“Sin embargo, la idea de diseñar políticas universales que apunten a mejorar la oferta de cuidados de largo plazo para las personas dependientes aún no ha tomado fuerza en la región.”

Continúa diciendo “para que las políticas se diseñen y evalúen en función de las pruebas empíricas, construimos el Observatorio” con el objetivo de informar a los



tomadores de decisiones y que las políticas se establezcan en función de la evidencia empírica disponible.

En este contexto, se establece como una herramienta crucial para proporcionar información detallada y actualizada sobre las condiciones de salud y dependencia de los adultos mayores en la región.

La información recopilada por el Observatorio proviene de diversas fuentes internacionales y nacionales, incluyendo la División de Población de la ONU, el Observatorio Global de Salud de la OMS, y estudios específicos a nivel país como el Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) a la época de publicación original del documento, esto es a 2018, números que la CEPAL y la ONU han perfeccionado.

No obstante, bajo la dirección de los autores Natalia Aranco, Marco Stampini, Pablo Ibararán y Nadin Medellín esta información se ideó como insumo para los tomadores de decisiones diseñar políticas basadas en datos sólidos, lo que es esencial para abordar eficazmente los desafíos del envejecimiento en la región.

El BID buscó crear una plataforma interactiva en línea que incluya datos sobre la demanda y la oferta de servicios de cuidados, así como su costo.

Esta herramienta es invaluable para los profesionales del sector y los responsables de políticas públicas, permitiéndoles acceder a la información necesaria para planificar y ejecutar políticas de cuidado de largo plazo que sean sostenibles y equitativas.

El envejecimiento de la población impone además desafíos significativos en otras áreas como los sistemas de pensiones y de salud. "Una mayor proporción de adultos mayores incrementará la demanda de servicios de salud, en particular de aquellos relacionados con las enfermedades crónicas, que son por lo general los más costosos... En ALC, el aumento en la proporción de las enfermedades crónicas en la población adulta mayor se da concomitantemente con tasas elevadas de



enfermedades infecciosas, imponiendo presiones adicionales a los sistemas de salud."

Es decir, a medida que más personas alcanzan edades avanzadas y enfrentan problemas de salud crónicos, aumenta la necesidad de cuidados especializados y continuos.

Esto pone presión tanto en los recursos humanos como en los financieros destinados al cuidado de los mayores, afectando la capacidad de los sistemas de salud y de protección social para satisfacer estas demandas crecientes de atención y soporte.

El Observatorio aborda estos temas indirectamente al analizar la frecuencia de las principales enfermedades crónicas entre la población adulta mayor y la efectividad de las pensiones en términos de cobertura.

Uno de los hallazgos más significativos del Banco Interamericano de Desarrollo es que la región está envejeciendo a un ritmo mucho más rápido en comparación a partes del mundo.

De acuerdo a esto, señala: "El proceso de envejecimiento acelerado que están atravesando los países de América Latina y el Caribe impone presiones sin precedentes en el ámbito de los cuidados de largo plazo. En este sentido, el aumento de la demanda de cuidados por parte de la población adulta mayor tiene lugar en un contexto de reducción de la oferta informal de cuidados."

El BID subraya que la demanda de cuidados de largo plazo aumentará considerablemente en las próximas décadas. "Alrededor de 8 millones de personas de 65 años o más en América Latina y el Caribe necesitan cuidados, una tarea que recae mayoritariamente en familiares." Familiares, y en especial las integrantes femeninas de la familia.

En general, en todos los países, ser hombre está relacionado con una menor participación en el trabajo de cuidado no remunerado.¹³

Esta cifra evidencia la magnitud del reto, con millones de adultos mayores dependientes en la región.

Recalca que el cuidado informal proporcionado por las familias es aún la principal fuente de apoyo, lo cual es insostenible dado el envejecimiento acelerado. “En América Latina y el Caribe, la provisión del cuidado remunerado es aún limitada ya que una porción significativa de los cuidados es provista por miembros o amigos de la familia.”¹⁴

"Se proyecta que los mayores de 80 años pasarán a representar el 15% del total de adultos mayores en la región hacia 2030, y que esta cifra alcance el 26% hacia 2050, en fuerte aumento con respecto al 11% actual."

De acuerdo a este guarismo, el peso de los "más viejos" dentro de la población adulta mayor aumentará significativamente, triplicándose en 30 años. Esto implica una mayor demanda de cuidados, pues la dependencia es más frecuente e intensa en edades muy avanzadas.

"Desde un punto de vista biológico, el envejecimiento implica una reducción progresiva de las capacidades físicas y mentales, y un aumento del riesgo de contraer enfermedades (OMS 2015), lo que implica una creciente demanda tanto de servicios de salud como de cuidado."

El envejecimiento conlleva una pérdida gradual de autonomía y un mayor riesgo de problemas de salud. Esto se traduce en una mayor necesidad de servicios sanitarios y de cuidados a largo plazo para la población adulta mayor.

¹³ [budlenderrev.pdf \(unrisd.org\)](#) página 27

¹⁴ [Cuidando a los cuidadores: el panorama del trabajo de cuidados remunerados en América Latina y el Caribe | Publicaciones \(iadb.org\)](#)



El BID utiliza el indicador de relación de dependencia de cuidados, propuesto por Budlender¹⁵, como una herramienta fundamental para entender y proyectar las necesidades futuras de cuidado en América Latina y el Caribe.

Este indicador proporciona una medida clara y cuantitativa de la carga que representan los grupos de población que demandan cuidados intensivos, como los niños pequeños y los adultos mayores.

Al evaluar la proporción de estos grupos vulnerables en relación con la población activa, el BID puede identificar áreas donde las demandas de cuidado están aumentando más rápidamente, ayudando así a orientar y priorizar sus iniciativas de desarrollo y financiamiento en políticas públicas y programas sociales destinados a fortalecer los sistemas de cuidado en la región.

Haciendo foco en el cuidado de personas mayores y siguiendo el indicador, el Banco arroja estos datos:

- Se anticipa un aumento significativo en la demanda de cuidados para la población mayor de 75 años.
- En Chile, donde la transición demográfica está más avanzada, las necesidades de cuidados a largo plazo se triplicarán, pasando de cuatro adultos dependientes por cada 100 personas entre 15 y 74 años en 2015, a 15 en 2050.
- Este incremento será aún mayor en países que están en etapas más tempranas de la transición demográfica, como Bahamas, Colombia y Costa Rica.

El BID pone foco de atención en las enfermedades del grupo poblacional más longevo y señala que el envejecimiento de la población está acompañado por un aumento en la prevalencia de enfermedades crónicas, las cuales se han convertido en la principal causa de muerte y morbilidad en la región.

¹⁵ Debbie Budlender es investigadora especializada de la Community Agency for Social Enquiry, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Según la OMS, el 75% de las muertes en la región son atribuibles a enfermedades crónicas, un aumento significativo desde 1990. Este incremento en la carga de enfermedades crónicas se debe en parte al envejecimiento de la población.

En cuanto a la tarea de cuidar a enfermos crónicos, “Estas responsabilidades, mayormente asumidas por mujeres, pueden ser generadas por el propio sector salud en la búsqueda de contener el gasto público o mejorar los resultados sanitarios mediante, por ejemplo, hospital en casa. Al trasladar las cargas a los hogares, estas estrategias terminan teniendo muchas veces impactos negativos en la calidad de vida y en la salud de las cuidadoras y, por supuesto, en la propia salud de los/as pacientes.”¹⁶

El BID destaca que las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de mortalidad y morbilidad entre los adultos mayores, representando el 25% de la carga total de enfermedades en la población de 60 años y más. La hipertensión arterial es una de las causas subyacentes más importantes de estas enfermedades, aunque su prevalencia ha mostrado una tendencia decreciente desde 1975, sigue siendo alta en algunos países.

La diabetes también ha aumentado significativamente en la región, con una prevalencia del 15% entre los mayores de 60 años, siendo más común en los hombres.

Este problema es particularmente grave en el Caribe donde además, las enfermedades renales crónicas han escalado posiciones en términos de mortalidad y morbilidad, afectando a más del 20% de la población mayor de 60 años.

Agrega que el impacto de las enfermedades musculoesqueléticas, que aunque tienen una tasa de mortalidad baja, afectan significativamente la calidad de vida debido al dolor crónico y las dificultades de movilidad que generan.

¹⁶ [El trabajo no remunerado del cuidado de la salud: un desafío para la región - Gente Saludable \(iadb.org\)](http://iadb.org)



Estas enfermedades afectan al 33% de los mayores de 60 años, con una prevalencia mayor entre las mujeres.

Finalmente, indica que “el envejecimiento de la población ha traído consigo un aumento en la cantidad de personas con enfermedades neurodegenerativas como Alzheimer y otras demencias, especialmente entre aquellos mayores de 80 años. En promedio, mientras que solamente un 3% de los mayores de 50 y el 5% de los mayores de 60 padece estas enfermedades, la proporción de afectados salta a 17.5% entre los mayores de 80”.

Dicho de una forma más resumida, el Banco subraya que, además del envejecimiento, otros factores como el sedentarismo, los malos hábitos alimentarios, el uso del tabaco y el consumo excesivo de alcohol están contribuyendo al aumento de las enfermedades crónicas en la región.

Creemos más importante aún lo que expresa a continuación: “los datos hablan de una alta y creciente prevalencia de enfermedades crónicas entre la población adulta que, en general, aumenta con la edad. Pero el problema no es solo que la población está envejeciendo, sino que se nota un deterioro de la salud en la población adulta mayor a través del tiempo para todos los niveles de edad. “

Es decir, además del proceso de envejecimiento demográfico, se empieza a ver un declive constante de la salud en los adultos mayores, sin importar su edad específica, lo cual es crucial para comprender las tendencias actuales de salud.

En el mismo carril de ideas, el informe analizado aborda las crecientes limitaciones funcionales entre la población adulta mayor en América Latina y el Caribe (ALC) debido al envejecimiento demográfico.

Estas limitaciones abarcan dificultades motrices, cognitivas, sensoriales y de comunicación, que pueden derivar en discapacidades significativas. Según datos recopilados de encuestas nacionales, se observa un aumento notable de estas



limitaciones con la edad, especialmente después de los 80 años, afectando tanto la agudeza visual como la movilidad física.

Las causas de estas limitaciones son variadas, desde enfermedades crónicas hasta el propio proceso natural de envejecimiento, con diferencias en la atribución exacta según cada país.

“Por ejemplo, en Uruguay, los datos de la ELPS muestran que la mitad de los individuos mayores de 60 con alguna limitación las atribuye a la existencia de alguna enfermedad, mientras que la tercera parte dice que se deben simplemente al avance de la edad. La ELPS de Paraguay, por su parte, ubica estas cifras en el 36% y 46%, respectivamente.”

Se destaca que no hay diferencias claras por género en la incidencia de estas limitaciones, aunque varían según el tipo de limitación y la edad del individuo, “los resultados de esta sección muestran que la presencia de limitaciones aumenta en forma pronunciada con la edad, en especial a partir de los 70 años, sin clara diferenciación entre hombres y mujeres.”

Además, se evidencia que las personas con las ya mencionadas enfermedades crónicas tienen un mayor riesgo de desarrollar limitaciones funcionales, especialmente aquellas con enfermedades de larga duración como la diabetes y la hipertensión.

-Dependencia

En el contexto del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe (ALC), el desarrollo de enfermedades crónicas y el consecuente aumento en las limitaciones funcionales están directamente vinculados al incremento de la dependencia entre la población adulta mayor. La definición de dependencia, según el BID, establece que “una persona se encuentra en situación de dependencia cuando no es capaz de llevar a cabo en forma autónoma al menos una actividad



básica de la vida diaria la necesidad de asistencia externa para realizar al menos una Actividad Básica de la Vida Diaria (ABVD).”

Continúa diciendo que estas actividades, esenciales para una vida independiente, incluyen tareas como alimentarse, bañarse, usar el baño y vestirse, entre otras (OMS, 2004). Además de las ABVD, existen las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD), que implican un nivel mayor de complejidad y están relacionadas con la interacción con el entorno, como cocinar, manejar el dinero o tomar medicamentos.

La pérdida de autonomía en las AIVD generalmente precede a la pérdida en las ABVD, según estudios como los de Katz¹⁷ (1963) y Dunlop et al. (1997).

La prevalencia de dependencia muestra un marcado aumento con la edad, especialmente después de los 80 años, afectando desproporcionadamente a las mujeres.

Este incremento se refleja tanto en la cantidad de personas que reportan dificultades con una sola ABVD como en aquellas que enfrentan limitaciones en múltiples actividades.

“En todos los países, la intensidad de la dependencia es mayor entre las mujeres. Las diferencias entre países son notables. En particular, es de destacar la alta proporción de adultos mayores dependientes en Costa Rica, Chile y México, y la relativamente baja prevalencia de la dependencia entre los hombres uruguayos.”

¹⁷ El índice de Katz evalúa la independencia funcional a través de seis actividades básicas de la vida diaria (ABVD): alimentarse, vestirse, bañarse, transferirse (como levantarse de una silla), usar el baño y controlar la continencia. Cada actividad se evalúa según la capacidad del individuo para realizarla de manera independiente, con puntuaciones que van desde independencia total hasta dependencia completa. El estudio se encuentra en: Katz S., Ford AB, Moskowitz RW et al.: Studies of illness in the age: The index of ADL, a standardized measure of biological and psychosocial function. JAMA 1963



Además, el BID señala que es crucial distinguir entre la dependencia a largo plazo, asociada típicamente a condiciones crónicas, y situaciones temporales como enfermedades recuperables.

Aunque algunas encuestas en países como Uruguay y México recopilan datos sobre las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD), la falta de información sistemática en la mayoría de las fuentes limita el enfoque del informe a las ABVD.

Los guarismos que arroja el BID revelan diferencias significativas entre países. Costa Rica, Chile y México muestran una alta prevalencia de dependencia entre los adultos mayores, mientras que Uruguay destaca por tener tasas relativamente más bajas, especialmente entre los hombres.

Estas variaciones subrayan la influencia de factores socioeconómicos y de salud pública en la autonomía funcional de la población mayor.

Es de suma importancia entender que la dependencia no se limita únicamente a una dimensión biológica, sino que también depende del contexto social y las oportunidades disponibles para mantener la autonomía.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), "las personas con disminución de la capacidad pueden vivir una vida digna y de permanente crecimiento personal en los entornos favorables adecuados".

De hecho, una persona con limitaciones funcionales puede mantener su independencia mediante el uso de tecnologías adaptativas y un entorno accesible.

Pero luego, la OMS adhiere, "Sin embargo, el mundo está muy lejos de estos ideales."¹⁸

¹⁸ Véase en línea: [WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf](#)



La clave está en eliminar las barreras físicas y sociales que limitan la autonomía de las personas mayores, y en promover el uso de tecnologías de asistencia que les permitan mantener su independencia.

En concordancia con lo que venimos diciendo, el BID hace una comparación entre enfermedades crónicas y dependencia.

Además de la edad, la presencia de enfermedades crónicas está positivamente correlacionada con la dependencia y su intensidad en la población adulta mayor. El BID analiza esta correlación utilizando datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de Chile.

En cuanto a la población chilena, "el 94.6% de los adultos mayores sanos se consideran autónomos en la realización de todas las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD). Esta proporción baja a 80.9% entre quienes presentan una comorbilidad de 3 o más condiciones crónicas."

La enfermedad crónica que más se asocia con la dependencia es la artritis, mientras que el efecto de la diabetes y/o la hipertensión es menor.

Sin embargo, "la presencia de enfermedades crónicas de por sí no significa dependencia: de hecho, entre los mayores de 60 años que tienen al menos una enfermedad crónica, solo el 12.5% es dependiente."

Haciendo relación ahora con limitaciones funcionales y dependencia, el informe destaca que "la existencia de limitaciones funcionales es un importante predictor de la condición de dependencia."

En Chile, "se encuentra en condición de dependencia el 35.8% de los adultos mayores que sufre de al menos una limitación funcional, contra el 6.3% de los adultos mayores sin limitaciones."



Las personas con limitaciones motrices se ven más afectadas en su autonomía para realizar las ABVD en comparación con quienes solo tienen limitaciones visuales.

Sin embargo, el BID señala que "casi dos tercios de los adultos mayores con al menos una limitación física o mental son autónomos en la realización de sus ABVD."

Esto sugiere que la relación entre limitaciones y dependencia no es inequívoca, clara o definitiva.

Como ya hemos visto, existen otros factores que influyen en la capacidad de las personas mayores para mantener su independencia.

Aspectos como el entorno, el acceso a tecnologías de asistencia, y las oportunidades disponibles pueden moderar o matizar la relación entre limitaciones y dependencia.

No obstante, puede haber diferencias individuales en la forma en que las personas perciben y reportan sus propias limitaciones y dificultades, lo cual complejiza la interpretación de la relación entre estos factores.

En resumen, el informe del BID evidencia que tanto las enfermedades crónicas como las limitaciones funcionales, especialmente las motrices, aumentan significativamente el riesgo de dependencia en la población adulta mayor.

No obstante, subraya que estos factores no determinan por sí solos la autonomía de las personas, y que es necesario considerar el contexto social y las oportunidades disponibles para promover un envejecimiento saludable e independiente.

Los resultados de las encuestas de los países incluidos en el Observatorio de Envejecimiento y Cuidados muestran que se debe prestar especial atención a dos aspectos clave que afectan a la dependencia:

- Situaciones de comorbilidad: Esto se refiere a la presencia de más de una enfermedad crónica de manera simultánea en una persona. La comorbilidad, es decir, la coexistencia de múltiples condiciones de salud crónicas, aumenta significativamente el riesgo de dependencia en las personas mayores.
- Enfermedades que afectan las capacidades motrices: Entre las enfermedades crónicas, aquellas que comprometen las habilidades motoras de los adultos mayores tienen un mayor impacto en su capacidad para realizar de manera autónoma las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD).

Este análisis que hace el BID sugiere que se debe prestar especial atención, en especial los formuladores de políticas, a las condiciones que afectan la movilidad y la funcionalidad física de la población adulta mayor.

Ahora bien, en cuanto a guarismos, el número de adultos mayores en condición de dependencia en la región es significativo y representa un importante desafío.

El BID señala que "más de ocho millones de personas de 60 años o más son dependientes, lo cual representa más del 1% de la población total de la región, y un 12% de los individuos en ese grupo etario."

Estas cifras evidencian la magnitud del problema de cuidados que enfrentan los países de América Latina y el Caribe.

Además, el informe proyecta tres posibles escenarios futuros:

- Manteniendo las tasas de dependencia constantes, el número de personas dependientes se triplicará hacia 2050, superando los 27 millones, lo que representará más del 3% de la población y alrededor del 14% de los mayores de 60 años.

- En un escenario optimista, con una disminución del 20% en las tasas de dependencia, el número de personas mayores dependientes aún aumentará a casi 22 millones, es decir, el 11% de la población mayor de 60 años.
- En un escenario pesimista, con un aumento del 20% en las tasas de dependencia, la población con necesidades de cuidados puede llegar al 17% de los mayores de 60 años.

Estos datos revelan que, independientemente del escenario, el envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe implicará un aumento exponencial de la demanda de cuidados a largo plazo, lo cual representa un desafío crítico que los gobiernos de la región deberán abordar.

Además de los impactos individuales y familiares, la dependencia tiene repercusiones económicas significativas.

Se estima que los costos asociados con el cuidado de personas mayores dependientes son considerablemente altos y pueden representar una carga financiera considerable para los sistemas de salud y las familias.

Esta situación es especialmente relevante dado que, como señala el informe, la mayoría de los cuidados se proporcionan en el ámbito familiar y comunitario, lo que puede generar tensiones adicionales en los cuidadores informales y limitar su participación en el mercado laboral.

No obstante, la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁹, considera los gastos en sistemas de salud, atención a largo plazo y entornos favorables como "inversiones que fomentan la capacidad y, por lo tanto, el bienestar y la contribución de las personas mayores."

¹⁹ Véase en línea: [WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf](#) El gasto en la población de edad es una inversión, no un costo, página 11.



La OMS destaca que estas inversiones "también ayudan a las sociedades a cumplir sus obligaciones con respecto a los derechos fundamentales de esas personas."

Además, señala que "el retorno de estas inversiones es directo" en algunos casos, como cuando "mejores sistemas de salud permiten mejores condiciones de salud, lo que a su vez favorece la participación y el bienestar."

La provisión de servicios formales de cuidado, con personal especializado y adaptados a las necesidades de las personas mayores dependientes, contribuiría a mejorar su calidad de vida y a reducir las disparidades en el acceso a la atención sanitaria y social.

En otros casos, los beneficios pueden ser menos obvios, pero no por eso son menos importantes, como cuando "la inversión en la atención a largo plazo ayudará a las personas mayores con una pérdida significativa de la capacidad a mantener una vida digna y también puede permitir a las mujeres permanecer en la fuerza laboral, además de fomentar la cohesión social al compartirse los riesgos dentro de la comunidad."

Teniendo en cuenta lo que plantea el BID que la tarea de cuidados recae mayoritariamente a la población femenina, al contar con servicios formales de atención a la dependencia, las mujeres tendrían más oportunidades de participar en el mercado de trabajo, en lugar de tener que asumir a tiempo completo las responsabilidades de cuidado.

Invertir en sistemas de cuidado no solo aliviaría la carga sobre las cuidadoras informales, en su mayoría mujeres, sino que también promovería el ofrecer alternativas realistas para conciliar las responsabilidades familiares y profesionales.

Esto es especialmente relevante en un contexto donde la participación laboral femenina sigue enfrentando obstáculos significativos debido a las responsabilidades de cuidado no remuneradas.



Dicho de una manera más resumida, la OMS plantea que ver estos gastos como inversiones, y no solo como costos, permite entender que generan beneficios tangibles tanto para las personas mayores como para la sociedad en su conjunto, al cumplir con sus derechos y fomentar su bienestar y participación.

En cuanto a esto, el informe del Banco señala que “desde el punto de vista del uso del gasto público, se argumenta que las políticas de cuidados de largo plazo generan ahorros para los sistemas de salud, por lo que el involucramiento del estado en el desarrollo de este tipo de servicios puede verse como un uso productivo de los recursos, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo (como los de ALC), donde los recursos son escasos (Lu, Liu y Piggott 2015).”

Invertir en sistemas de cuidado a largo plazo representa una estrategia clave para abordar de manera integral los desafíos del envejecimiento poblacional, al beneficiar tanto a las personas mayores dependientes como a sus cuidadores, principalmente mujeres, y a la sociedad en su conjunto.

Recapitulando, el aumento de la dependencia en la población adulta mayor de América Latina y el Caribe representa un importante desafío socioeconómico para la región, con implicaciones tanto a nivel familiar como a nivel de los sistemas de protección social.

En primer lugar, las transformaciones en la estructura familiar han reducido significativamente la capacidad de las familias para brindar cuidados a los adultos mayores dependientes.

De hecho, se observa una gran proporción de personas mayores viviendo solas, especialmente en países como Argentina, Uruguay y los del Caribe.

Esto sugiere que muchos adultos mayores no cuentan con una red familiar cercana que pueda hacerse cargo de su cuidado.



Adicionalmente, la creciente participación laboral femenina, que ha pasado del 20% en 1960 al casi 50% en 2015, ha dificultado aún más la conciliación entre el trabajo remunerado y el cuidado no remunerado de familiares mayores dependientes.

Las mujeres, quienes tradicionalmente han asumido la mayor parte de las responsabilidades de cuidado en el hogar, ahora enfrentan presiones de tiempo y de recursos que son difíciles de resolver en el ámbito familiar.

Por otro lado, la posibilidad de sustituir el cuidado familiar con servicios adquiridos en el mercado también se ve limitada por los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad económica entre la población adulta mayor en la región.

Según estimaciones del BID, hemos visto que más de la mitad de los adultos mayores en América Latina y el Caribe no dispondrá de ahorros suficientes para financiar una pensión formal, y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado.

Incluso en países con una clase media más consolidada, el costo de proveer servicios de cuidado de calidad en el mercado privado puede ser demasiado alto, lo que lleva a muchas familias a recurrir a opciones de dudosa calidad.

Esto ha generado presiones para que los Estados asuman un papel más protagónico en la provisión de servicios de cuidado a largo plazo.

Por último, para mejorar la planificación y respuesta ante las necesidades de cuidado, es fundamental continuar desarrollando sistemas de recolección de datos robustos y comparables internacionalmente.

Esto permitirá una evaluación más precisa de las tendencias y variaciones en la prevalencia de limitaciones funcionales y dependencia a lo largo del tiempo y entre países.



Las cifras que nos enseña el Banco revelan un panorama preocupante, con millones de personas mayores dependientes, una proporción creciente de "más viejos", y una demanda de cuidados que aumentará exponencialmente en las próximas décadas.

Tanto los gobiernos de la región como la Argentina deben priorizar el desarrollo de sistemas de cuidados que puedan hacer frente a este reto.

Para abordar estos desafíos, el BID propone no solo documentar las necesidades presentes y futuras de cuidados de largo plazo, sino también generar evidencia que permita evaluar cómo reducir los niveles de dependencia mediante la disminución de los factores de riesgo que llevan a la pérdida de autonomía.

Promover el envejecimiento activo²⁰ y saludable es una estrategia clave para reducir las tasas de dependencia y, por ende, las necesidades de cuidado.

Como veremos gran parte de las conclusiones a las que arriban estos organismos internacionales sobre el impacto del envejecimiento son precisamente aquellas que el nuevo concepto de municipalidad del siglo XXI arroja en brazos de gobiernos como el de la Municipalidad de Córdoba.

²⁰ La OMS define el envejecimiento activo como «el proceso de optimización de las oportunidades en relación con la salud, la participación y la seguridad para mejorar la calidad de vida a medida que se envejece» [B115_29-sp.pdf \(who.int\)](#)

II MUNICIPIOS ARGENTINOS, FACULTADES, LÍMITES Y AUTONOMÍA

En este capítulo veremos sucintamente qué tipo de impactos se han producido sobre la noción clásica del Municipio que traía nuestro texto constitucional de 1853/60, a la luz de la reforma de 1994, y sobre todo a partir de cómo fue interpretando esta la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Tal como afirmamos en la Introducción, no se trata de un torneo de interpretación legal, sino que busca ilustrar a las autoridades a las que va dirigido este informe del proceso en desarrollo que va causando que sean las municipalidades las que más tengan que afrontar tareas nuevas con un espacio fiscal reducido, y debiendo en muchos casos enfrentar estos desafíos con formatos empresarios o autárquicos respecto de la administración central.

Gran parte del capítulo estará guiado por reflexiones realizadas por distintos autores, desde el actual presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Horacio Rosatti con su célebre tratado de derecho municipal al interesante trabajo de María Gabriela Abalos y distintas publicaciones del INAP encaradas con el foco puesto en la relación entre el Municipio, la Provincia, y la gestión que se deriva de los textos constitucionales provinciales.²¹

Los Municipios argentinos en la visión del INAP.

El presente extracto tiene como objetivo analizar en profundidad el documento “Municipios Argentinos”, elaborado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)²², con especial énfasis en la inclusión constitucional de las nuevas funciones municipales.

²¹ Desafíos del federalismo argentino. Provincias y municipios. Competencias concurrentes. Interpretación jurisprudencial

²² <https://biblioteca.inap.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8689>



Este análisis se centrará en responder dos interrogantes clave: ¿Qué hacer? y ¿Cómo hacer? para lograr una adecuada incorporación de estas nuevas competencias en los marcos normativos municipales.

En un contexto donde los municipios enfrentan crecientes demandas sociales, económicas y ambientales, es fundamental que sus funciones y competencias se reflejen de manera clara y actualizada en las constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales.

Este informe examina las propuestas y lineamientos presentados en el documento del INAP, explorando las estrategias y mecanismos necesarios para fortalecer el rol de los gobiernos locales, dotándolos de herramientas legales y administrativas que les permitan asumir nuevas responsabilidades de manera eficaz y sostenible.

Además, se abordarán aspectos relacionados con la planificación, gestión y control que deben acompañar esta inclusión constitucional, así como las buenas prácticas para asegurar la autonomía municipal y promover una gobernanza local más eficiente, transparente y participativa.

¿Qué hacer?

A continuación, se presentan cuadros explicativos que resumen las responsabilidades y facultades asignadas por el legislador al ámbito municipal. Se realiza un análisis crítico de los contenidos constitucionales, evaluando su pertinencia y grado de adecuación al modelo propuesto.

-Promoción del desarrollo

En este apartado, el documento destaca elementos positivos a la participación en la elaboración de las políticas de desarrollo provincial, en general acotados a los planes que afecten a su zona geográfica o intereses municipales (Chaco, Córdoba, Chubut, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego), el apoyo al desarrollo del área de proyección rural (Tucumán), el reconocimiento e impulso a



organizaciones vecinales que se integren para promover el progreso y desarrollo (La Rioja y Santiago del Estero), el planificación, gestión, ejecución del desarrollo y ordenamiento ó plan regulador, con predominio por la preocupación sobre el sector urbano (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego) la expropiación y urbanización de tierras destinadas a ampliación o creación de centros urbanos (Neuquén), promoción y participación en políticas de desarrollo económico (Chaco y Salta), la creación de subregiones para el desarrollo económico y social (Chubut y La Rioja), el asesoramiento y asistencia técnica a agricultores y ganaderos en planes de colonización (San Juan) y la regulación del abuso del poder económico (Santa Cruz).

En ese sentido, también marca ejemplos que son vistos como algo “no tan positivo” tales como la participación con fines de utilidad común en la actividad económica (Río Negro), incorporación del desarrollo social y económico en la estructura funcional (La Rioja) y el cumplir imperativamente los planes económico-sociales establecidos por la Provincia, que simultáneamente crea para estos temas un órgano consultivo representativo de los distintos sectores sociales, en el que no participan los municipios (Salta y Santiago del Estero).

“El papel del municipio como agente de promoción del desarrollo de su comunidad es una de las tareas más esperadas por la población y considerada como prioritaria para la mayoría de los autores, en especial lo relativo a la puesta en valor de sus sociedades, la concertación con distintos sectores para la inversión y la gestión facilitadora de oportunidades. En las constituciones, esta competencia es generalmente asumida como una función provincial. Prueba de ello es que siete constituciones no la mencionan en relación con el municipio; las que lo hacen, establecen la participación del mismo, entre otros sectores, en instancias abocadas al desarrollo de la región. En su mayoría, recurren a la cita del “desarrollo” o del “desarrollo regional” en forma genérica; en pocos casos se consideran sus distintos aspectos (económico, urbanístico, social, cultural, educacional, científico y tecnológico); cuando los mencionan, los más reiterados son el urbanístico, económico y social.”, señaló el documento.

Las provincias de Salta y Santiago del Estero reciben críticas debido a la exclusión de los municipios en la planificación provincial y por la rigidez burocrática impuesta, lo que limita la autonomía local.

Idealmente, la planificación provincial debería ser estratégica, estableciendo lineamientos generales alineados con políticas nacionales —especialmente en áreas macroeconómicas y redistributivas—, supervisando los indicadores de gestión y proporcionando asistencia técnica.

En este esquema, los municipios deberían tener libertad para diseñar sus propios planes de desarrollo local.

En cuanto al desarrollo urbanístico, se reconoce con mayor frecuencia la autonomía municipal, considerándola esencial para atraer inversiones y mejorar la calidad de vida.

No obstante, sólo seis constituciones abordan esta temática desde una perspectiva integral, mientras que otras limitan las competencias municipales a obras públicas específicas, sin una visión cohesiva.

Por ejemplo, la constitución de Neuquén²³ permite la expropiación de terrenos, pero restringe esta facultad a la ampliación o creación de centros urbanos, reduciendo así su alcance potencial.

El número de constituciones que reconocen al municipio como promotor y regulador del desarrollo económico o socioeconómico es escaso, pese a las altas expectativas de la población.

Si bien la participación en el planeamiento regional es relevante, es fundamental que los municipios también impulsen aspectos dinámicos del desarrollo local, como

²³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cp-neuquen_1.pdf



la coordinación empresarial, la innovación, la formación de redes entre empresas, la recolección y difusión de información estratégica, el asesoramiento comercial y técnico, la promoción de estándares de calidad, el fortalecimiento de vínculos comunitarios y la gestión de espacios productivos.

Algunas constituciones presentan definiciones ambiguas sobre la participación económica municipal.

Por ejemplo, la mención de Río Negro sobre la intervención estatal en la producción de bienes es vista con escepticismo por la mayoría de los expertos, quienes desaconsejan la participación directa del Estado como productor.

Del mismo modo, se critica la disposición de La Rioja que incorpora el desarrollo económico y social en la estructura organizativa municipal, ya que esta competencia debería ser determinada exclusivamente por el propio municipio.

-Educación

El texto en análisis comenta que “corresponde al municipio asumir un papel trascendente en la educación local. El nivel primario y secundario deberían ser descentralizados desde el gobierno provincial, conservando las potestades de asistencia técnica y control del cumplimiento de las pautas establecidas en la legislación nacional. Muchos autores también mencionan la necesidad de intervención del gobierno local en la actualización educativa, la capacitación y la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.”

<p>La Provincia se reserva la potestad de legislar y dictar los planes generales de educación, delegando su aplicación en las municipalidades (Corrientes y Entre Ríos).</p> <p>Regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo (San Luis).</p> <p>Participación en los organismos educativos de competencia regional o provincial (Río Negro).</p> <p>Contempla la formación de un fondo de la educación conformado (entre otros aporte) por contribuciones municipales (Chaco).</p> <p>Creación de establecimientos educativos, sujetos a las leyes y planes generales (Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Formosa, San Juan, San Luis y Santa Cruz).</p> <p>Fomento y protección de la educación y la instrucción pública (Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero).</p> <p>La Provincia fomenta la escuela municipal (Entre Ríos y San Juan).</p> <p>Dictado de ordenanzas y reglamentaciones (Corrientes, Chaco y San Luis).</p> <p>Sostenimiento o subvención de la educación o establecimientos educativos (La Pampa y Neuquén);</p> <p>Ejercicio del poder de policía, en concurrencia con la provincia (Tierra del Fuego).</p> <p>Autorización de certificados de estudio (Formosa).</p>	
<p>Incorporación de la “educación” en la estructura funcional (La Rioja).</p>	

24

Las constituciones provinciales asignan al Estado provincial la responsabilidad principal en la formulación de políticas educativas, así como en la gestión de la educación primaria y secundaria.

Aún así, algunas competencias son transferidas a los municipios, aunque su grado de participación sigue siendo limitado y por debajo de lo esperado.

Las provincias de Corrientes, Entre Ríos y San Luis destacan por delegar un mayor número de funciones educativas a los gobiernos locales.

Algunas constituciones reconocen la posibilidad de que existan escuelas administradas por los municipios.

En este sentido, siete constituciones facultan a los gobiernos locales para crear instituciones educativas, dos establecen la obligación de financiar económicamente estas escuelas, y otras dos promueven la educación municipal con apoyo provincial.

²⁴ Se interpreta como un gesto positivo calificativo a la flecha en sentido ascendente y como negativo a la que luce en dirección contraria.



En términos generales, se otorga a los municipios la responsabilidad de colaborar o supervisar ciertos aspectos educativos, aunque el control principal continúa en manos del gobierno provincial.

-Salud pública

Durante el auge del Estado de bienestar, la salud pública se consideraba una responsabilidad principalmente provincial o nacional.

En las últimas décadas, los municipios argentinos han incrementado de forma significativa su participación financiera en este ámbito.

En 1980, el gasto municipal en salud representaba el 14,62% del presupuesto, aumentando al 22,85% en 1997, lo que refleja un incremento superior al 50% en su asignación presupuestaria.

Numerosos expertos proponen que la atención primaria de salud y los hospitales de menor complejidad sean gestionados por los municipios, mientras que en las grandes ciudades podrían establecerse centros hospitalarios de mayor complejidad.

Por su parte, los gobiernos provinciales asumirán la administración de los hospitales especializados, y el Estado Nacional se encargaría de dictar las leyes marco, definir estándares y proporcionar el principal financiamiento al sistema sanitario.

Este enfoque descentralizador refleja una visión integral de la salud, que abarca factores sociales y ambientales, además del tratamiento de enfermedades.

En consecuencia, los municipios tendrían la responsabilidad de identificar y evaluar las necesidades de los sectores más vulnerables, fomentar la participación comunitaria en programas de higiene y salud pública, y coordinar, supervisar y evaluar todas las acciones sanitarias en su jurisdicción, tanto las de su competencia directa como aquellas delegadas por otros niveles gubernamentales.

<p>Articulación de las competencias provinciales y municipales, definiéndose con claridad las tareas a cargo del municipio y otorgando participación en la definición de la política sanitaria o en las acciones a realizar (Córdoba, Neuquén, Tierra del Fuego).</p> <p>Participación o cooperación municipal con la provincia o la Nación, sin definir competencias propias del municipio (Chaco, Río Negro, Salta, San Luis).</p> <p>Atender y proteger la salud pública (Catamarca y Santa Cruz).</p> <p>Ejercicio del poder de policía, en concurrencia con la provincia (Tierra del Fuego).</p>	
<p>Obligación de incluir en la estructura funcional un área de salud (La Rioja y Santiago del Estero).</p>	

“En general se la concibe como una responsabilidad de la jurisdicción provincial y en doce constituciones no se menciona a los municipios en relación con esta competencia. Se valoran positivamente todas las prescripciones que involucran al municipio con la salud pública, a pesar de la importante brecha que existe entre la realidad y la situación óptima. Las constituciones que más avanzan en esta línea son las de Córdoba, Neuquén y Tierra del Fuego, que delimitan las acciones municipales y provinciales. Es destacable también la inclusión del concepto ampliado de salud en la constitución chaqueña que, aunque mantiene el protagonismo del gobierno provincial en lo relativo a salud, da una amplia participación al municipio. Se valora negativamente lo contenido en la constitución de La Rioja y Santiago del Estero, por los motivos expresados”

-Integración social y comunitaria

Numerosos expertos destacan la importancia de que los municipios desempeñan un rol activo en la política social.

Aunque el gobierno nacional debe encargarse de definir las políticas redistributivas, establecer los marcos normativos y financiar la mayor parte de los programas, la intervención de los gobiernos locales puede tener un impacto significativo tanto en los beneficiarios como en el fortalecimiento institucional.

Entre las funciones clave que deberían asumir los municipios se encuentran la coordinación de estudios técnicos para identificar adecuadamente las necesidades sociales, la organización de debates públicos que permitan una distribución más consensuada de los recursos y mejoren la comunicación de las políticas, así como la gestión directa de los programas sociales.

Además, los gobiernos locales deberían supervisar la competencia entre los prestadores de servicios, garantizar la calidad de las prestaciones y evaluar los resultados obtenidos.

No obstante, es fundamental que la selección de los beneficiarios se base en criterios objetivos y transparentes, alejándose de prácticas clientelistas que aún persisten en algunos municipios, con el fin de lograr una distribución más equitativa y eficiente de los recursos sociales.

<p>Atención de la asistencia social, minoridad, familia, ancianidad, discapacidad, desamparo (Córdoba, Chubut, Jujuy, Misiones, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán).</p> <p>Dictado ordenanzas y reglamentaciones sobre servicios sociales y asistenciales, y/o recreos y deportes (Corrientes, Chaco, La Pampa, San Juan, San Luis, San Juan);</p> <p>Ejercicio de funciones político-administrativas y en particular el poder de policía de la asistencia social, deportes y actividades recreativas, en concurrencia con la provincia (Tierra del Fuego).</p> <p>Concurrencia de acciones o colaboración con la provincia o la Nación en lo referido a asistencia social o protección de la niñez (Tierra del Fuego, Chubut, Salta, San Juan).</p> <p>Asignación de un porcentaje de las viviendas que se construyan con fondos municipales para facilitar el acceso a la vivienda de las personas de la tercera edad (Formosa).</p> <p>Protección y fomento del deporte y/o la recreación (Catamarca, Misiones, Neuquén, Salta, Santiago del Estero, Tucumán);</p> <p>Creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física (Córdoba, Santa Cruz y Tucumán).</p>	
<p>Atención de los servicios de previsión social (Córdoba, Santa Cruz, Tucumán).</p> <p>Tener a cargo los establecimientos de beneficencia que no estén bajo la responsabilidad de sociedades particulares (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza)</p> <p>Tener a cargo asilos de inmigrantes que sostenga la provincia (Buenos Aires).</p>	

Las constituciones provinciales hacen referencia a los municipios en materia de servicios sociales y asistenciales, aunque en la mayoría de los casos estas menciones no están vinculadas a políticas o planes de desarrollo a nivel local, regional o nacional.



El término "desarrollo social" rara vez se utiliza al definir las competencias municipales en los textos constitucionales.

Predominan las constituciones (siete) que asignan a los municipios la responsabilidad de brindar servicios sociales, mientras otras siete limitan su papel al poder reglamentario y de control.

Un número menor (cuatro) contempla la colaboración municipal con el gobierno provincial, en algunos casos como complemento a la prestación directa de servicios.

Solo la constitución de Formosa establece un compromiso específico para que los municipios faciliten el acceso a la vivienda para personas mayores.

En cuanto al deporte y la recreación, considerados elementos clave para la integración social, estos temas aparecen aún menos articulados en las normativas.

La recreación, en muchos casos, se vincula a espectáculos públicos y suele enfocarse en el control de la moralidad o las buenas costumbres, más que en la promoción y organización de actividades recreativas comunitarias.

Se critican ciertas disposiciones, como aquellas que asignan directamente a los municipios la gestión de establecimientos de beneficencia o asilos para inmigrantes, ya que esta responsabilidad debería ser asumida sólo en circunstancias excepcionales.

Además, se considera inapropiado que los municipios administren servicios de previsión social, una función que corresponde al Estado Nacional, salvo que el municipio actúe como delegado del gobierno central.

-Cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental



“El cuidado del ambiente debería ser una responsabilidad de todos los niveles de gobierno el Estado Nacional debería fijar los objetivos a cumplir, dictar la legislación de fondo y contribuir al financiamiento de las acciones sobre las áreas más vulnerables; el gobierno provincial tendría que asumir el cuidado del ambiente en regiones sin cobertura municipal o el abordaje de aquellas problemáticas que excedan el poder local, así como prestar asistencia técnica y otorgar respaldo institucional; la reglamentación de la legislación nacional en su ámbito geográfico y el ejercicio del poder de policía, deberían ser atribuciones exclusivas de los municipios”, advierte el enunciado de la INAP.

Se destacan la protección y conservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y la polución ambiental, la preservación de los recursos naturales, el patrimonio natural o el paisaje (Catamarca, Córdoba, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), el dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre protección del ambiente y/o ejercer el poder de policía (Chaco, Chubut, San Luis, Tierra del Fuego), la salud ambiental y en este caso prevé la participación del municipio en la definición de políticas provinciales (Chaco), el establecer derechos y deberes de la población respecto del ambiente (Chaco y Chubut) y coopera con el gobierno provincial o nacional (Salta).

Es inquietante que un tema de tanta importancia como la protección ambiental no haya incentivado a los legisladores a incorporar ampliamente esta función dentro de las competencias municipales, especialmente considerando la deficiente actuación de los gobiernos nacionales y provinciales en el ejercicio de sus facultades de control.

No obstante, es alentador que tres constituciones provinciales (La Rioja, Santiago del Estero y Salta), que omitieron esta materia en sus reformas de 1986, la hayan incluido en sus versiones actualizadas de 1997 y 1998.

-Seguridad

<p><i>Competencia en seguridad, en general acotada a los lugares públicos, construcciones, edificios, tránsito, transporte (Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán).</i></p> <p><i>Dictar ordenanzas y reglamentos sobre seguridad, en general acotadas a las construcciones (Corrientes, Chaco, La Pampa, Neuquén, San Luis, Santa Cruz).</i></p> <p><i>Ejercer el control del cumplimiento de las normas de seguridad, previendo incluso el uso de la fuerza pública y la aplicación de graves sanciones (Chaco, Jujuy, Santa Cruz).</i></p>	
<p><i>Creación y organización de la Policía Municipal (Jujuy, Neuquén, San Juan, Tierra del Fuego).</i></p> <p><i>Solicitar el uso de la fuerza pública, el que no podrá ser negado; la mayor parte de las veces esto se prescribe como la obligación provincial de prestarla en caso de ser solicitada por los municipios (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán).</i></p>	
<p><i>Solicitar orden de allanamiento judicial (Córdoba, Corrientes, Chaco, San Luis, Jujuy, Neuquén, Mendoza, Santa Cruz).</i></p> <p><i>Imponer sanciones de arresto (Córdoba, Santa Cruz).</i></p>	
<p><i>Allanamiento de domicilio (Corrientes, Jujuy, Mendoza).</i></p> <p><i>Tener a su cargo las cárceles de detenidos (Buenos Aires).</i></p>	

La seguridad, especialmente en lo relacionado a la prevención de riesgos en construcciones y espacios públicos, ha sido tradicionalmente una responsabilidad municipal.

Recientemente, se ha debatido sobre la conveniencia de transferir competencias de la policía local —encargada de prevenir delitos comunes en áreas urbanas y rurales— al ámbito municipal, dejando a las provincias funciones policiales de mayor escala o especialización, como el control de disturbios, inteligencia y formación policial.

Esta descentralización debe considerar el tamaño de los municipios y la complejidad del crimen en Argentina, para evitar desigualdades en la capacidad operativa que agraven la situación actual.

Las constituciones provinciales abordan la seguridad principalmente desde la regulación de medidas preventivas en espacios públicos, construcciones e



industrias, en lugar de enfocarse directamente en el mantenimiento del orden público y la prevención del delito.

En la mayoría de los casos, el uso de la fuerza pública sigue siendo competencia provincial, requiriendo que los gobiernos locales soliciten apoyo para su utilización.

Solo cuatro constituciones mencionan la creación de una policía municipal, limitando su rol a contravenciones menores.

La constitución de Neuquén es la más clara al autorizar al municipio a imponer sanciones como multas, clausuras o decomisos.

En cuanto a la limitación de libertades individuales, la mayoría de las constituciones exige orden judicial para realizar allanamientos, aunque algunas provincias —Corrientes, Jujuy y Mendoza— permiten que los municipios prescindan de esta autorización en casos relacionados con seguridad, salubridad o higiene pública.

Además, Córdoba y Santa Cruz contemplan el arresto municipal como sanción por faltas menores, y la constitución de Buenos Aires asigna a los municipios la gestión de cárceles locales, a pesar de que en la práctica los detenidos suelen alojarse en instalaciones provinciales.

Finalmente, las constituciones provinciales no otorgan a los municipios el control de agencias de seguridad e investigación privada, un aspecto clave para una gestión integral de la seguridad local.

-Regulación

La regulación de la vida comunitaria ha sido tradicionalmente una competencia municipal, aunque su enfoque ha evolucionado con el tiempo.

Anteriormente centrada en aspectos como la moralidad pública, hoy se orienta al control de ruidos molestos, la seguridad en espacios públicos, la inspección



bromatológica y la protección al consumidor y la competencia, relegando cuestiones como el abastecimiento urbano.

Además, las políticas de privatización iniciadas en los años 90 ampliaron las responsabilidades municipales al control de servicios públicos gestionados por empresas privadas o concesionarias.

En este contexto, se sugiere aplicar el principio de subsidiariedad, permitiendo que los municipios supervisen y sancionen los servicios dentro de su jurisdicción, y actúen como agentes provinciales o nacionales cuando la complejidad o el alcance territorial lo requieran.

También se plantea la necesidad de revisar el sistema de financiamiento público, sugiriendo un cambio de la financiación de la demanda hacia la oferta, permitiendo que entidades como ONGs, cooperativas o empresas privadas gestionen servicios con fondos públicos, bajo regulación y supervisión municipal.

Además, los gobiernos locales deben adaptar normativas ambientales y laborales a las particularidades regionales.

En cuanto al ejercicio efectivo de la regulación, se destaca la importancia de un proceso sólido que abarque todas sus etapas: formulación de normas, difusión, control, evaluación y sanción.

Se sugiere priorizar el consenso previo, una correcta técnica legislativa, estrategias de divulgación, capacitación de los inspectores y un respaldo jurídico sólido.

Este enfoque busca minimizar la cantidad de infracciones que lleguen a la fase sancionatoria, garantizando que las penalizaciones sean legales, oportunas y públicas, fortaleciendo así la percepción ciudadana sobre la eficacia regulatoria.

El análisis de las constituciones provinciales revela una escasa mención a competencias municipales en la defensa del consumidor, aunque algunas cartas

recientes destacan por incluir la participación local en organismos de control de servicios públicos y en la creación de entidades destinadas a combatir distorsiones de mercado.

Entre ellas, la constitución de Santa Cruz²⁵ sobresale por ofrecer una definición amplia e inclusiva en materia de protección al consumidor.

<p>Participación de los municipios interesados en los órganos de control de los servicios públicos (Chaco y Salta).</p> <p>Crear comisiones especiales permanentes, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, etc. que colaboren con las autoridades en la prevención y represión de todo abuso del poder económico o que tienda a eliminar la competencia (Santa Cruz)</p>	
<p>Control de precios de los artículos de primera necesidad, cuando sea dispuesto por la autoridad competente (Catamarca).</p>	

El informe del Instituto Nacional de Administración Pública asevera: “En tanto Catamarca, sancionada en 1988, menciona la colaboración municipal en el control de precios de artículos de primera necesidad. Si bien esta atribución estaba en consonancia con la política nacional de entonces, repetidas experiencias han demostrado la ineficacia de este tipo de medidas, por lo que se valora negativamente esta competencia.”

<p><i>Regula planes urbanísticos y edilicios ó elabora planes reguladores o de remodelación (Córdoba, Corrientes, Río Negro, Santa Cruz)</i></p> <p><i>Regula los cementerios y los servicios fúnebres (Salta).</i></p> <p><i>Ejerce todos los actos de regulación, administración y disposición de los bienes del dominio público o privado municipal (T. del Fuego)¹⁵³.</i></p>	
--	---

Sobre este último recuadro, el análisis en cuestión menciona que “En las constituciones provinciales, el vocablo regulación es poco mencionado en relación con el municipio. Mayoritariamente aparece asociado a planes edilicios o de remodelación, y en un único caso a los cementerios y servicios fúnebres.”

²⁵ <https://www.santacruz.gob.ar/constitucion-provincial>

<p><i>Dictar el Código de Faltas u ordenanzas y reglamentos sobre contravenciones y establecer sanciones</i> (Jujuy, San Juan, San Luis).</p> <p><i>Ejercer el poder de policía, inspeccionar y exigir el cumplimiento de las normas</i> (Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, San Luis, Tierra del Fuego) incluso en los establecimientos de utilidad nacional o provincial (Chubut).</p> <p><i>Crear y organizar tribunales municipales de faltas</i> o similares con competencia en materia contravencional para el juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del poder de policía municipal (Catamarca, Córdoba, Chaco, Corrientes, Chubut, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán).</p> <p><i>Imponer sanciones</i> (multas, clausuras, demolición de construcciones, secuestro, destrucción, decomiso de mercaderías) (Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz).</p>	
<p><i>Impedir la clausura o decomisos de instalaciones y equipos de medios de difusión, para no restringir el ejercicio de la libertad de expresión</i> (Salta y Santiago del Estero).</p>	

Las constituciones provinciales argentinas abordan la atribución municipal de regular la vida comunitaria mediante varias etapas: la elaboración de normas, el control de su cumplimiento, el juzgamiento de infracciones y la imposición de sanciones.

Aunque se reconoce ampliamente la facultad municipal para dictar ordenanzas y reglamentos en diversas áreas sociales, se observa una falta de énfasis en la creación de códigos de faltas, fundamentales para estructurar y transparentar el sistema jurídico regulador de las actividades vecinales.

En cuanto al juzgamiento, las constituciones suelen autorizar la creación de juzgados o tribunales de faltas y facultan a los municipios a imponer sanciones.

La existencia de estos órganos administrativos se considera positiva, ya que, al permitir la apelación judicial, alivian la carga del sistema judicial y agilizan los procesos.



Sin embargo, algunas disposiciones, como las de Salta y Santiago del Estero, aunque bien intencionadas, introducen confusión en las políticas regulatorias, debilitando la claridad normativa.

La concepción predominante en las constituciones argentinas sobre la regulación municipal se percibe como insuficiente frente a las crecientes demandas sociales.

El excesivo enfoque en las etapas de juzgamiento y sanción, combinado con la limitada atención a las fases iniciales de elaboración normativa y control preventivo, debilita el sistema.

Esta desproporción convierte a la justicia de faltas en un ámbito sobrecargado, con escasa capacidad de resolución y fragilidad jurídica, lo que afecta negativamente la eficacia del poder regulador municipal.

¿Cómo hacer?

En este paso se aborda la delimitación constitucional de las competencias municipales, destacando la necesidad no sólo de establecer las áreas de actuación, sino también de definir el enfoque más eficaz para su implementación, buscando un equilibrio entre ambos aspectos.

Se analizan, también, las disposiciones incluidas en las constituciones provinciales sobre los principios de gestión que deben guiar la administración municipal moderna. Algunos de estos principios provienen de la tradición burocrática clásica, mientras que otros reflejan una adaptación a los nuevos modelos comunitarios.

Estos enfoques, aunque distintos, han sido adoptados previamente por el sector empresarial para mantenerse competitivo en un entorno dinámico y desafiante.

Se sugiere que los legisladores provinciales y las autoridades locales consideren las experiencias del sector privado, aplicando estrategias que fortalezcan el gobierno



municipal y descartando aquellas que, por su naturaleza, podrían desviar el enfoque del interés público.

En cuanto a la presentación del contenido, se sigue la misma metodología utilizada en el ítem anterior.

Cada sección comienza con una breve descripción de las tendencias actuales, seguida de cuadros que resumen las modalidades de gestión asignadas a los municipios.

-Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil

La adopción de un enfoque horizontal fomenta la cooperación, el compromiso y la responsabilidad ciudadana.

La apertura del gobierno local para compartir decisiones e información facilita la participación activa de los vecinos.

Sin embargo, es esencial que se implementen mecanismos que garanticen la inclusión de grupos marginados, evitando que sectores más influyentes monopolicen los espacios participativos.

Además, los procesos participativos deben estar diseñados para evitar una parálisis institucional.

Este enfoque también redefine el rol del ciudadano, quien deja de ser un simple receptor de servicios para convertirse en un colaborador activo en la solución de problemas sociales como el desempleo, la salud, la educación y la seguridad.

Las soluciones innovadoras, basadas en la participación conjunta de familias, trabajadores, empresas, instituciones educativas y organizaciones comunitarias, permiten reducir costos y mejorar la eficacia de las políticas públicas.



La participación directa de los beneficiarios en los programas sociales no solo incrementa su eficiencia y sostenibilidad, sino que también favorece un flujo de información más fluido.

No obstante, para lograr una relación sinérgica entre participación ciudadana y eficiencia, es clave vincular la gestión del gasto público con la responsabilidad en su financiamiento.

La institucionalización de la participación ciudadana en la regulación de los servicios públicos privatizados, mediante mecanismos de información, consulta y concertación, fortalece el control social y actúa como un contrapeso frente a posibles vínculos irregulares entre las empresas y los entes fiscalizadores.

Asimismo, las relaciones horizontales limitan el uso arbitrario del poder municipal, especial.

El análisis de las constituciones provinciales revela la incorporación de diferentes mecanismos para facilitar la comunicación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil, los cuales se agrupan en tres categorías: la divulgación de los actos de gobierno, las formas de democracia semidirecta y la participación ciudadana.

La transparencia en la gestión pública, considerada un requisito previo para la participación comunitaria, no está contemplada en siete constituciones y presenta limitaciones en otras.

La mayoría de los textos se centra en la obligatoriedad de publicar información sobre ingresos y gastos públicos, así como la presentación de memorias y balances anuales.

Solo cinco constituciones exigen la publicidad de todos los actos gubernamentales, aunque en los textos más antiguos esta obligación suele limitarse a los documentos anuales.

En contraste, las constituciones de Santa Cruz y Tierra del Fuego ofrecen regulaciones más detalladas, estipulando la publicación regular de actos oficiales relacionados con la gestión financiera, especialmente los contratos sujetos a licitación, y declarando nulos aquellos actos que no cumplen con estos requisitos.

<p>Publicar el estado de ingresos y egresos y una memoria (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, San Luis, Tierra del Fuego, Tucumán).</p> <p>Dar publicidad de todos sus actos (Buenos Aires, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego, Tucumán).</p> <p>Se establece que todos los actos del estado municipal son públicos (Córdoba, Chubut, Jujuy, Río Negro, Tucumán).</p> <p>Publicar toda adquisición y enajenación de los bienes municipales y demás contratos susceptibles de licitación (Santa Cruz, Tierra del Fuego).</p> <p>Publicar la convocatoria a electores para toda elección municipal (San Luis).</p> <p>Publicar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante (San Luis).</p> <p>Incurrir en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos (Chubut).</p>	
---	---

El documento de la INAP agrega: “Otra prescripción que contribuye a obtener información de la gestión municipal es la fórmula utilizada por cinco provincias al establecer que todos los actos del estado municipal son públicos. Ello implica que los vecinos, lo que comprende a la prensa, tienen el derecho de solicitar información sobre cualquier actuación del municipio y a que ésta le sea concedida. Una única constitución, Chubut, establece que incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos de gobierno.”

<p>Someterse a los controles del Tribunal de Cuentas u organismo similar de la provincia (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz).</p> <p>Establecer el Tribunal de Cuentas Municipal, en el caso de municipios con carta orgánica, y someterse a la competencia del organismo provincial, para los municipios que no lo hubieren creado (Córdoba, Chubut, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego).</p>	
<p>Establecer el Tribunal de Cuentas Municipal, en caso de municipios con carta orgánica, y solicitar al organismo provincial el control de legitimidad (Río Negro).</p> <p>Control a cargo del Concejo Deliberante, salvo en caso de intervención, situación en la que el Tribunal de Cuentas provincial tendrá a su cargo el contralor (La Pampa).</p> <p>Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) tribunales de cuentas regionales, asegurando en éstos la representación de todos los departamentos (La Rioja).</p>	



El propósito de este control es asegurar la imparcialidad frente a posibles conflictos de intereses.

Se identifican prácticas problemáticas que comprometen esta independencia. Por ejemplo, en algunos casos el Tribunal provincial interviene solo si el municipio lo solicita, lo que limita su eficacia.

En otros, el control se delega al Concejo Deliberante, generando dudas sobre la objetividad del proceso.

Además, se critica la inclusión en algunas cartas orgánicas de la obligación de crear organismos de control "regionales", ya que dicha atribución corresponde al gobierno provincial o a una ac

Las constituciones y cartas orgánicas deben establecer criterios rigurosos para el funcionamiento y selección de los responsables de los órganos de control municipal.

Algunos modelos destacados incluyen la obligación de emitir informes semestrales sobre la gestión de los fondos públicos (como en Río Negro) y la elección directa de los responsables con representación de la minoría política (como en Córdoba).

No obstante, se considera que, en general, los mecanismos actuales aún no garantizan un control externo plenamente efectivo.

<p>Derecho de iniciativa de proyectos legislativos sobre asuntos de competencia municipal (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego).</p> <p>Posibilidad de reformar la carta municipal por iniciativa popular (Salta).</p> <p>Referéndum o consulta popular o plebiscito sobre asuntos de interés comunal (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz) pudiendo ser vinculante (Santiago del Estero).</p> <p>Derecho de los electores de ser consultados respecto de modificaciones de los límites territoriales del municipio (Neuquén, Río Negro, San Juan).</p> <p>Obligación de someter a consulta popular el fallo de remoción del intendente -por responsabilidad política- emitido por el Concejo (San Juan).</p> <p>Obligación de llamar a referendum al contraer empréstitos o dar concesiones en situaciones especiales (Chubut).</p> <p>Derecho de revocatoria o destitución de autoridades municipales (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Sgo. del Estero).</p> <p>Obligación de asegurar, en las cartas orgánicas, las audiencias públicas (La Rioja).</p>	
---	---

En cuanto a la participación ciudadana, 16 constituciones la mencionan en diversas modalidades.

Lo más común es la promoción de organizaciones vecinales y su cooperación con la gestión municipal.

Algunas normativas también impulsan una relación directa entre los ciudadanos y el municipio, sin intermediación de asociaciones.

Las constituciones de Formosa, San Luis y Santa Cruz fomentan la creación de organismos consultivos compuestos por representantes de diferentes sectores sociales —empresarios, sindicatos, consumidores, entre otros— para asesorar al gobierno local en temas económicos y sociales.

Existen casos aislados que prevén la supervisión vecinal de obras públicas y la participación de los usuarios en la gestión de servicios públicos.

Se critica, sin embargo, la atribución del gobierno bonaerense de seleccionar a los votantes para modificaciones tributarias, considerando que podrían implementarse mecanismos más democráticos.

En general, se evidencia una falta de equilibrio entre las disposiciones constitucionales que promueven la relación entre la sociedad civil y el municipio y los mecanismos que garantizan su aplicación efectiva.

La debilidad en aspectos clave como el acceso constante a la información pública, la transparencia en la gestión y un control externo independiente puede vaciar de contenido herramientas como la consulta popular o la revocatoria.

Por lo tanto, aunque es positivo el reconocimiento constitucional de mecanismos de democracia semidirecta y participación ciudadana, es fundamental fortalecer las garantías de acceso a la información gubernamental y los sistemas de fiscalización para asegurar una participación ciudadana informada y efectiva.

<p>Reconocer e impulsar la constitución de organizaciones vecinales (Catamarca, San Juan, San Luis) fomentando la participación ciudadana (Chaco, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego) en la gestión municipal (Córdoba, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero).</p> <p>Asegurar la participación de los vecinos (Salta) que pudieran ser afectados en sus intereses (Córdoba) o en la gestión de los intereses públicos (Jujuy).</p> <p>Crear organismos representativos de los distintos sectores de la comunidad, para consulta y asesoramiento de los poderes públicos en el campo económico y social (Formosa, San Luis, Santa Cruz).</p> <p>Fomentar la integración de los usuarios en la prestación de servicios públicos y construcción de obras (Río Negro).</p> <p>Fiscalización de la obra pública municipal (Buenos Aires, Río Negro).</p> <p>Promover la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal (Jujuy) o comisiones honorarias para desempeñar funciones que le sean encomendadas por el gobierno local (Mendoza).</p>	
<p>Dar participación a los mayores contribuyentes en aumentos o creación de nuevos impuestos (Buenos Aires).</p>	

-Nuevo gerenciamiento del municipio

Uno de los principales cambios necesarios es en la gestión presupuestaria.



Es fundamental abandonar el enfoque retrospectivo, que se limita a reflejar gastos pasados, y adoptar presupuestos orientados a la planificación estratégica, priorizando políticas y facilitando la toma de decisiones diarias.

Este enfoque permite aumentar la productividad, establecer metas claras, supervisar resultados, prevenir el desperdicio de recursos y redirigir las acciones hacia los objetivos definidos.

A medida que este modelo madura, puede incorporar gradualmente no solo al personal municipal, sino también a distintos sectores de la sociedad.

Para implementar esta nueva gestión, es crucial contar con recursos humanos capacitados y flexibles, capaces de adaptarse a roles diversos y dinámicos, con un fuerte enfoque en el servicio y las relaciones interpersonales.

Además, se requiere una mayor responsabilidad fiscal, reduciendo la dependencia de transferencias externas y fomentando la optimización de la recaudación propia. Asimismo, es esencial limitar el endeudamiento excesivo para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo.

La transparencia y la credibilidad también son pilares fundamentales del nuevo enfoque de gestión.

Existen diversas políticas legales y políticas para garantizar un gobierno más transparente, como la obligación de los funcionarios públicos de declarar sus bienes —incluyendo los de sus familiares directos— al inicio y al final de sus mandatos, y de justificar cualquier incremento patrimonial.

También se puede establecer la responsabilidad solidaria por daños derivados de incumplimientos en procesos de contratación pública y la obligación de responder a interpelaciones del órgano deliberativo.



Sin embargo, la mayoría de las constituciones provinciales aún mantienen un enfoque administrativista en la gestión local, especialmente en lo que respecta al presupuesto, que se percibe como un simple trámite anual sin vínculo real con los resultados.

Solo la provincia de Jujuy incorpora una visión orientada al futuro al exigir que el presupuesto municipal se elabore en función de objetivos y planes específicos.

En términos de herramientas de gestión, son pocas las constituciones que incluyen principios modernos como la descentralización, la eficiencia, la austeridad o la simplificación de los trámites administrativos.

Solo algunos mencionan sistemas específicos como la contabilidad gubernamental, mecanismos de control de gestión y evaluación de resultados, o límites a los gastos salariales y operativos.

Además, solo un pequeño número de constituciones contempla la transferencia de funciones provinciales a los municipios, ya sea por decisión unilateral de la provincia o mediante acuerdos entre las partes.

En conclusión, si bien existen avances en la modernización de la gestión municipal, aún es necesario profundizar en la implementación de prácticas orientadas a resultados, fortalecer la transparencia y promover una mayor autonomía y responsabilidad fiscal para enfrentar los retos actuales con eficacia.

<p>Sancionar anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, E. Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego), considerándose prorrogados los últimos vigentes, en caso de imposibilidad (Buenos Aires, Chaco).</p> <p>Formular el presupuesto en función de los objetivos y planes comunales y de la política que sobre la materia establezca el gobierno de la provincia (Jujuy).</p> <p>La Provincia establece principios de disciplina fiscal y puede disponer la intervención del municipio cuando el déficit pueda comprometer la estabilidad financiera (La Rioja) y no se presten adecaudamente los servicios públicos (Salta).</p> <p>Hacer prevalecer, en la administración municipal, los principios de descentralización (La Rioja), eficiencia y economía (Jujuy), centralización normativa, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos (Río Negro), verdad, celeridad, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes pudieran verse afectados en sus intereses (Córdoba).</p> <p>Controlar los gastos de funcionamiento: propender a que los gastos de funcionamiento, incluyendo nóminas salariales y cargas sociales, no superen el 50% de los ingresos totales permanentes (Tierra del Fuego), que los gastos a realizarse en obras y prestación de servicios no podrán ser inferiores al 50% de los recursos (Tucumán) o que los gastos salariales guarden una adecuada proporción con los recursos (Jujuy).</p> <p>Desarrollar la actividad preferentemente conforme a criterios técnicos (Corrientes y Santa Cruz).</p> <p>Observar un régimen uniforme de contabilidad que represente fielmente el estado de ejecución del presupuesto y su situación patrimonial (Jujuy).</p> <p>Organizar el control de gestión y evaluación de resultados de la gestión municipal (Chaco).</p> <p>Convenir con la provincia la descentralización (Sgo. del Estero, Río Negro, Neuquén, La Pampa) en especial la descentralización operativa de la gestión y ejecución de obras y servicios que se ejecuten o presten en su ejido, para lograr mayor eficiencia (Córdoba, Chaco, Santa Cruz, Tierra del Fuego).</p>	
--	---

El texto cita otro de “Artana, López Murphy y Navajas, 1997” que afirma que: “Otro de los importantes estímulos al gerenciamiento municipal responsable es el límite al endeudamiento. La mayor parte de las constituciones lo autorizan, previa aprobación del Concejo Deliberante, con destino a obras públicas y/u objetos determinados, y cuyos servicios no superen el 25% de los recursos ordinarios afectados. En la práctica, estos topes son altísimos, si se tiene en cuenta que los empréstitos deben permitir “adelantar” las inversiones y que la proporción destinada a la misma no supera el dígito en la mayoría de los municipios. Esta permisividad en materia de endeudamiento municipal, históricamente incluida en las constituciones argentinas, recién se ha efectivizado a partir del acceso al crédito de los gobiernos locales con posterioridad a la estabilización económica.”

En cuanto a la regulación de conflictos de intereses, pocas constituciones prohíben que los funcionarios representen intereses privados contrarios a los del municipio



(tres provincias) o que ocupen más de un empleo público (cuatro provincias), siendo una de estas restricciones aplicable únicamente al intendente.

Respecto a la responsabilidad de los funcionarios, algunas constituciones establecen la responsabilidad solidaria entre el funcionario y el municipio por actos ilegales o daños causados, mientras que otras también consideran sancionables las omisiones en el cumplimiento de deberes específicos (nueve provincias en total).

Tierra del Fuego nuevamente se destaca al implementar el "juicio de residencia", un mecanismo histórico de revisión de la gestión pública.

Por otro lado, son escasas las referencias al derecho de los ciudadanos o de los afectados para iniciar acciones legales contra funcionarios por incumplimiento (mencionado sólo en tres constituciones).

En lo referente a los procedimientos para la destitución y juicio de funcionarios, pocas constituciones detallan estos procesos.

Algunas exigen la aprobación por dos tercios del Concejo Deliberante para proceder con la remoción (una provincia), la obligación del municipio de presentar cargos judiciales contra el funcionario (tres provincias), o establecer que el juicio se realice en una única instancia, de forma oral y pública (una provincia).

Sólo una constitución menciona la inmunidad de los funcionarios electos.

En conclusión, las constituciones provinciales presentan serias carencias en cuanto a mecanismos de control y responsabilidad de los funcionarios.

Además de la limitada incorporación de herramientas modernas de gestión y la flexibilidad en materia de endeudamiento, resulta especialmente preocupante la falta de disposiciones claras sobre la rendición de cuentas y la transparencia, más aún considerando el creciente reclamo social por parte de los gobiernos locales.



-Nuevas formas de prestación de los servicios públicos

En el contexto de las nuevas tendencias de gestión pública, ha ganado relevancia el concepto de "gobierno empresario", que promueve la separación entre la toma de decisiones y la prestación de los servicios.

Esto ha llevado a los municipios a recurrir con mayor frecuencia a concesiones, formar consorcios vecinales que actúan como proveedores de servicios, implementar procesos de tercerización —ya sea total o parcial— y, en menor medida, realizar privatizaciones.

En cuanto a la descentralización, aunque las constituciones provinciales abordan este principio en la relación entre provincias y municipios, rara vez se considera como una herramienta aplicable dentro de la propia estructura municipal.

Las menciones existentes se limitan principalmente a la creación de entes u organismos descentralizados encargados de la prestación de servicios públicos.

“Dieciséis constituciones provinciales permiten que los municipios tercerizan servicios”, según datos expresados en el informe en cuestión.

Aunque algunos establecen requisitos para asegurar la transparencia del proceso, la normativa es flexible respecto a quién puede ser el prestador, permitiendo que cooperativas, entidades con participación estatal o particulares asuman la gestión de dichos servicios.

<p>Otorgar concesiones de explotación de servicios, en forma genérica (Chubut, Jujuy, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán) o habilita la concesión a cualquier tercero ya sea entidades cooperativas, entes descentralizados, empresas estatales o de economía mixta y particulares (Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Juan y San Luis).</p> <p>Convocar a referéndum para acordar concesiones de servicios públicos por más de 10 años (Chubut, Neuquén).</p> <p>Promover la integración de los vecinos o los usuarios en la prestación de servicios públicos o control de los servicios públicos (Córdoba, La Pampa, Misiones).</p> <p>No se otorgarán concesiones que puedan constituir monopolio (Neuquén).</p>	
<p>Se da preferencia a la prestación de los servicios públicos¹⁶⁰ por cooperativas (Chaco) y entes descentralizados, empresas estatales o de economía mixta (Río Negro).</p> <p>Ordenar o promover la municipalización de los servicios públicos locales que estén en manos de particulares (Río Negro y Chaco).</p>	

Estas situaciones reflejan una concepción presente en varias constituciones, donde se privilegia la administración directa por parte del Estado y sus empleados como la opción ideal, considerando la tercerización sólo como un recurso secundario.

Este enfoque desconoce que, bajo una regulación adecuada y transparente, la tercerización puede ofrecer beneficios significativos para los gobiernos locales, mejorando la eficiencia y reduciendo costos.

Por otro lado, las constituciones más antiguas tienden a omitir cualquier referencia a estos mecanismos, evidenciando el cambio de paradigma y la creciente aceptación de herramientas como la tercerización y la concesión de servicios en los marcos más legales recientes.

Esta evolución resalta una tendencia hacia modelos de gestión más flexibles y orientados a la eficiencia en el ámbito municipal.

-Cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal se destaca como una herramienta clave para fortalecer la gestión local, especialmente en municipios pequeños, donde puede ser esencial para garantizar su viabilidad.

Esta estrategia ha sido adoptada en numerosos países europeos tras los resultados desfavorables de las delimitaciones territoriales realizadas en naciones como Alemania y Reino Unido.

<p>Firmar convenios con otros municipios para la satisfacción de intereses mutuos (La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego) para la construcción de obras o prestación de servicios comunes (Catamarca, Chaco,) y la cooperación técnica o financiera (Chubut).</p> <p>Constituir organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestación de servicios comunes (Corrientes, Río Negro), cooperación técnica o financiera y actividades de interés común (Córdoba).</p>	
<p>Constituir consorcios de municipalidades para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica (Buenos Aires).</p>	

En Argentina , el problema del "inframunicipalismo" —caracterizado por municipios con capacidades limitadas— también está presente.

En ese sentido, la cooperación entre municipios se considera una vía eficaz para superar deseconomías de escalada en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, facilitar proyectos regionales conjuntos, y mejorar el poder de negociación frente a otros niveles de gobierno, contratistas y empresas proveedoras de servicios a nivel provincial o nacional.

A pesar de estos beneficios, las constituciones provinciales ofrecen un respaldo limitado a la cooperación intermunicipal.

Aunque en ciertos casos es posible interpretar las leyes para fomentar estas alianzas, lo ideal sería que las constituciones establecieran claramente esta facultad, facilitando así la formalización de las relaciones entre municipios.

Se valoran positivamente aquellas constituciones que permiten explícitamente la firma de convenios entre municipios para abordar intereses comunes, y aún más aquellas que contemplan la creación de organismos intermunicipales .



En contrapunto, la constitución de la provincia de Buenos Aires presenta disposiciones ambiguas y restrictivas sobre el tema, limitando la cooperación intermunicipal a un propósito específico, lo que dificulta la creación de acuerdos más amplios.

Municipios, la perspectiva jurídica y la mirada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sentando el vocabulario común está claro que existen distintos órdenes de gobierno en un sistema federal y que hay que dilucidar las relaciones de poder que existen entre esos órdenes de gobierno y que se manifiestan en competencias propias, concurrentes, compartidas, prohibidas, excepcionales, etc

En un sistema federal, la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno es un aspecto fundamental.

Por ello, resulta menester examinar cómo se manifiestan estas relaciones de poder a través de la asignación de competencias exclusivas, compartidas, concurrentes, prohibidas y excepcionales.

El federalismo en Argentina se fundamenta en la premisa de que las provincias conservan un poder más amplio que el delegado a la Nación. esto se debe a que el poder provincial abarca la totalidad de la soberanía popular, mientras que el poder nacional se circunscribe a las facultades expresamente delegadas.

No obstante, es imperativo que ambos niveles de gobierno ejerzan sus competencias de manera coordinada, evitando la superposición de funciones²⁶.

Resulta crucial examinar tanto las competencias provinciales preexistentes como aquellas incorporadas por la reforma constitucional de 1994, y establecer su conexión con la distribución de atribuciones a nivel municipal.

²⁶ (Fallos: 304:1186 y 312:1437). (CSJN. Molinos Río de la Plata Fallos 332:66)

La reforma constitucional de 1994 tuvo como objetivo principal consolidar el federalismo, para lo cual se incrementó la participación provincial a través de competencias concurrentes y compartidas, y se consagró la autonomía municipal, sujetando su regulación a las constituciones provinciales.

A fin de identificar principios fundamentales vigentes, en cada uno de los puntos que vamos a repasar, el análisis se realizará analizando el marco constitucional complementándose con la revisión de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en virtud de que la misma tiene la función de interpretar la Constitución Nacional, y sus decisiones en esta materia son fundamentales para el funcionamiento del sistema legal.

Por otra parte, es necesario reflexionar sobre el impacto de la emergencia sanitaria en el federalismo y el ejercicio de competencias, lo que demanda una revisión del funcionamiento del Congreso.

Federalismo argentino

La naturaleza multifacética del federalismo se manifiesta en la variedad de sus expresiones a nivel global.

Pese a las diferencias entre los modelos adoptados por cada Estado, es posible identificar características comunes.

Entre ellas, destacan la coexistencia de múltiples niveles de gobierno, la supremacía de una constitución nacional, la descentralización jurídica, la cohesión de entidades diversas, la autonomía y participación de los estados miembros, la distribución de competencias y la interacción entre los poderes, todo ello enmarcado en los principios de buena fe, solidaridad y subsidiariedad²⁷.

²⁷ Carl Friedrich; "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática"; Fondo de Cultura Económica; México; 1946; pág.207. También ver Robert R. Bowie y Carl. Friedrich; "Estudios sobre federalismo"; Editorial Bibliografía Argentina; Bs.As.; 1958



Desde los albores de la nación, el debate entre un modelo unitario y uno federal marcó la organización política argentina, como señaló Alberdi²⁸.

La Constitución de 1853 buscó un equilibrio entre ambas tendencias, adoptando un modelo mixto.

La evolución del federalismo continuó con la reforma de 1860, las prácticas de concertación del siglo XX y la reforma de 1994²⁹.

Inicialmente, el federalismo se centraba en la relación entre la Nación y las provincias, relegando a los municipios³⁰.

La reforma de 1994 introdujo también cambios significativos, otorgando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un estatus autónomo y participación directa en el sistema federal, creando un sujeto intermedio y transitorio, ya que su aspiración es tener los mismos atributos que cualquier provincia, lo cual pasaría a ser de ponerse en acto la todavía hoy vigente ley de traslado de la Capital Federal, o bien si el traslado se produjera bajo el amparo de otra norma.

Si bien se reconocía la autonomía municipal, su integración al federalismo se mantiene a través de las provincias³¹.

De este modo, el federalismo argentino se estructura ahora con la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, configurando cuatro órdenes de

²⁸ Juan Bautista Alberdi; "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina"; Ed. Francisco Cruz; Bs.As.; 1914; cap. XVII; pág. 102.

²⁹ Antonio M. Hernández, "Estudios de Federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México"; "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994"

³⁰ Dardo Pérez Guilhou; "Nación y provincias: competencias. Enfoque histórico-político"; en Dardo Pérez Guilhou y otros; "Atribuciones del Congreso Argentino"; Ed. Depalma; 1986; pág.85; María Gabriela Abalos "La descentralización y el federalismo argentino luego de la reforma de 1994"; en "Debates de Actualidad"; Asociación Argentina de Derecho Constitucional; año XVIII – nro. 189; Rubinzal Culzoni; Santa Fe; octubre 2002/marzo 2003; págs. 126/132, entre otros.

³¹ María Gabriela Abalos; "La ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?"; en "Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; Ed. La Ley; Bs.As.; 2001, págs. 3/21



gobierno al incluir a los municipios³².

La reforma fortaleció la participación de las provincias y la Ciudad Autónoma mediante competencias concurrentes y compartidas, incrementando la complejidad de las relaciones intergubernamentales³³.

Interpretación jurisprudencial

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha desempeñado un papel fundamental en la definición y consolidación del federalismo argentino.

El fallo "Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado nacional" del 4 de mayo de 2021³⁴, junto con sus precedentes, ofrece una perspectiva valiosa sobre los principios que rigen este sistema, lo cual lo podemos resumir en los siguientes 10 puntos:

1. Interdependencia federal:

El federalismo se entiende como un sistema de convivencia colaborativa, donde los distintos niveles de gobierno interactúan para alcanzar objetivos comunes, evitando la confrontación entre sus competencias³⁵.

2. Coordinación, no subordinación:

La distribución de competencias en el sistema federal implica la coordinación de esfuerzos entre la Nación y las provincias para el bienestar general, no la

³² Antonio M. Hernández; "Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino"; en "Aspectos históricos y políticos del federalismo Argentino"; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Instituto de Federalismo; Cba.; 2009; pág. 42.

³³ María Celia Castorina de Tarquini; "El régimen federal y la reforma constitucional"; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos; "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994"

³⁴ CSJN. 4 de mayo de 2021 "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad"

³⁵ "Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad", 20 de mayo de 2021. CSJN

subordinación de estas últimas al gobierno central³⁶.

3. Equilibrio entre unidad y diversidad:

El federalismo argentino busca un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía provincial, evitando tanto la independencia absoluta de las provincias como la centralización excesiva del poder³⁷.

4. Principio de lealtad federal o buena fe federal:

La "lealtad federal" o "buena fe federal" es un principio fundamental que exige a los distintos niveles de gobierno actuar de manera honesta y colaborativa, evitando el abuso de sus competencias en detrimento de los demás³⁸.

5. Pilares del federalismo y de buena fe:

El funcionamiento armonioso del federalismo se basa en la buena fe, la coordinación y la concertación entre los cuatro órdenes de gobierno: Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios.

6. Sujetos del federalismo:

La Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios son los sujetos jurídicos esenciales del sistema federal argentino, mientras que las regiones son consideradas sujetos potenciales³⁹.

7. Participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

³⁶ (Fallos: 330:4564, consid. 11 y Fallos: 304:1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012, entre otros)

³⁷ "Bressani, Carlos H. y otros contra Provincia de Mendoza"; 02/06/137 Fallos 178:9, La ley 6, 989.

³⁸ "Bazán", 04/04/2019 Fallos: 342:509 y "Telefónica Móviles Argentina", 02/07/2019, Fallos: 342:1061 ("La Pampa, Provincia de", Fallos: 340:1695)

³⁹ "Bazán", 04/04/2019 Fallos: 342:509 y "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra provincia de Córdoba", 04/04/2019 Fallos 342:533.

Desde la reforma de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un actor clave en el federalismo argentino, ejerciendo su autonomía política en coordinación con los demás niveles de gobierno.

8. Distribución de competencias:

Las provincias tienen poderes originarios e indefinidos (Art. 121 CN), mientras que los poderes de la Nación son definidos y expresos (Art. 75 CN), lo que implica una interpretación favorable a la autonomía provincial⁴⁰.

9. Autonomía provincial y coordinación:

La autonomía provincial no implica independencia, sino el ejercicio de competencias dentro de un sistema federal que admite poderes concurrentes, los cuales deben ser ejercidos de manera coordinada.

10. Federalismo concertado:

El federalismo concertado, implica un diálogo constructivo, entre la nación, y las provincias y a partir del año 1994 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴¹.

La interpretación jurisprudencial vista, volcada resumidamente en estos diez puntos, le aporta al federalismo argentino una gran fortaleza en términos de concertación y coordinación en el ejercicio competencial, con obligaciones y derechos para las partes integrantes.

Autonomías provinciales y facultades concurrentes.

⁴⁰ (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros)

⁴¹ “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/06/2019, Fallos 342:917. “Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20 de mayo de 2021.

La autonomía de las provincias se expresa en su capacidad para elaborar su propia constitución, establecer sus instituciones y elegir sus autoridades⁴² (Art. 5, 122, 123 CN).

Sin embargo, esta autonomía está sujeta a los límites establecidos por la Constitución Nacional, lo que implica un poder constituyente condicionado.

Las provincias gozan de una autonomía integral, que abarca aspectos políticos, legislativos y de autogobierno, aunque supeditada a la normativa nacional.

Es decir, las provincias retienen las facultades no delegadas a la Nación, según el artículo 121 de la Constitución Nacional. Aunque el gobierno federal opera con poderes delegados, estos son amplios y supremos en su ámbito.

La reforma de 1994 clarificó las competencias provinciales, más que crearlas, y promovió el ejercicio de facultades concurrentes y compartidas.

Dicho de otro modo, fueron primero las provincias las que incorporaron en sus textos constitucionales con sus propios matices, la mayor parte de las atribuciones que luego en forma concurrente, compartida o propias recogería la reforma de 1994.

Esto fortaleció la coordinación entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, requiriendo una delimitación clara de competencias, que lo podemos resumir en los siguientes puntos:

1. Autonomía Provincial y sus Límites:

Las provincias argentinas ejercen su autonomía a través de la elaboración de sus propias constituciones y la elección de sus autoridades. Sin embargo, esta autonomía está condicionada por la Constitución Nacional, que establece los límites y requisitos que deben cumplir. A pesar de esta limitación, las provincias gozan de un amplio grado de autogobierno en sus

⁴² “Autonomía y dependencia de las Provincias”; Pedro J. Frías y otros; “Derecho Público Provincial”; “Introducción al Derecho Público Provincial”; Ed. Depalma; Bs.As.; 1980



asuntos internos.

2. Distribución de Competencias y Reforma de 1994:

La Constitución establece que las provincias conservan todas las facultades no delegadas al gobierno federal.

Aunque el gobierno federal tiene poderes delegados, estos son amplios y significativos.

La reforma constitucional de 1994 no creó nuevas competencias provinciales, sino como manifestamos anteriormente, clarificó y explicitó las ya existentes, fortaleciendo la coordinación entre la Nación y las provincias.

Además, promovió el ejercicio de facultades concurrentes y compartidas, lo que aumentó la complejidad de las relaciones intergubernamentales.

3. Competencias Concurrentes:

Se destacan las competencias concurrentes, que permiten la cogestión entre la Nación y las provincias en diversas áreas.

Se hace hincapié en la "cláusula del progreso", donde tanto la nación como las provincias, tienen competencias para promover el desarrollo.

Esta cláusula surge de los constituyentes de 1853, en el anterior art. 67 inc.16 y actual 75 inc. 18 como mandato al Congreso, en concordancia con el primer párrafo del art. 125 que proviene del texto constitucional histórico y dispone los poderes concurrentes de las provincias.

Luego la que acuñan los convencionales de 1994 como tarea legislativa en el art. 75 inc 19, acorde con el segundo párrafo del art. 125 que involucra a las provincias.

De este modo, la Constitución Nacional, a través de diversos artículos, establece un

sistema de distribución de competencias entre la Nación y las provincias, incluyendo supuestos de facultades concurrentes.

Este análisis examina distintos casos de concurrencia, destacando la evolución introducida por la reforma de 1994.

a) Competencias Concurrentes en Materia de Desarrollo y Progreso:

El artículo 125, en su primer párrafo, segunda parte, y el artículo 75, inciso 18, ambos con antecedentes en los artículos 107 y 67, inciso 16, respectivamente, otorgan a las provincias la atribución de promover su desarrollo en áreas como industria, inmigración, infraestructura, colonización, introducción de nuevas industrias, importación de capitales y exploración de ríos.

Estas atribuciones se canalizan a través de tratados parciales para administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común.

En el Artículo 75, inciso 19 la reforma de 1994 introduce una nueva dimensión: el desarrollo humano⁴³, sumándose al progreso económico con justicia social, la productividad, el empleo, la formación profesional, la defensa de la moneda y el desarrollo científico-tecnológico.

Estas atribuciones, aunque con diferencias respecto al segundo párrafo del artículo 125, se interpretan como de ejercicio concurrente, reflejando la realidad federal y la necesidad del esfuerzo provincial.

De igual modo, el art 125 incluye a la ciudad autónoma de Buenos Aires en dichos cometidos.

La concurrencia en materia de contribuciones indirectas, se plasmó en el artículo 75 inc. 2.

⁴³ María Cecilia Recalde; "El desarrollo como derecho humano"; Ed. Astrea; Bs.As.; 2019.

Se introduce la concurrencia por complementariedad en la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural en el artículo 41 de la CN, en donde se plasma que la Nación dicta los presupuestos mínimos y las provincias, las normas complementarias⁴⁴.

En la protección y defensa de usuarios y consumidores constituye un hito en la guarda de estos nuevos derechos (art. 42 CN) donde la Nación establece procedimientos y marcos regulatorios, con participación provincial en los organismos de control.

El Artículo 75, inciso 17 establece facultades concurrentes en relación con la identidad y derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la preexistencia de regulaciones provinciales⁴⁵.

Si nos referimos a educación, el Artículo 75, inciso 19 marca el respeto por las particularidades locales en la legislación educativa, con leyes de organización y de base que consolidan la unidad nacional, respetando las singularidades provinciales y locales⁴⁶.

Esto concuerda con lo exigido en el art 5, y con lo establecido en el art 125 segundo párrafo.

b) Competencias en materia de salud pública:

En el ámbito de la salud pública, la jurisprudencia argentina ha consolidado un reconocimiento del poder de policía provincial en materia de salubridad, moralidad y seguridad, como se evidencia en casos emblemáticos como "Plaza de Toros"⁴⁷

⁴⁴ José A. Esaín; "El control de complementariedad" en LL 4 de abril de 2019.

⁴⁵ Paula Bravo; "Pueblos originarios. Aportes para la construcción de una sociedad multicultural"; Ed.Ediar; Bs.As.; 2012.

⁴⁶ Carlos Egües; "La educación en el Derecho Público Provincial"; en Dardo Pérez Guilhou y otros; "Derecho Público Provincial y Municipal"; 2da. Ed. Actualizada; tomo II; Ed. La Ley; 2004.

⁴⁷ CSJN "Empresa Plaza de Toros c/ Prov. de Buenos Aires", 1869, fallos 7:150.



(1869) y "Saladeristas de Barracas"⁴⁸ (1887).

Sin embargo, esta facultad provincial coexiste con las competencias sustantivas del Estado Nacional en el diseño de políticas públicas de salud, lo que exige una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno.

Tras la reforma constitucional de 1994, el derecho a la salud adquirió una dimensión reforzada al ser incorporado expresamente en instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Esta incorporación se suma a la preexistencia de cláusulas similares en constituciones provinciales, como las de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Jujuy y Entre Ríos, entre otras.

En consecuencia, el Estado Federal, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están obligados a cumplir con los deberes derivados de los tratados de derechos humanos y de las constituciones provinciales.

Se establece así un ejercicio coordinado de atribuciones, donde la Nación fija un piso mínimo de protección a través de la legislación nacional, y los demás órdenes de gobierno complementan y amplían dicha protección para garantizar la plena realización del derecho a la salud⁴⁹.

Interpretación jurisprudencial de la Distribución de Competencias

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) desempeña un papel crucial en la interpretación de la distribución de competencias y el ejercicio de facultades concurrentes, estableciendo principios hermenéuticos fundamentales:

⁴⁸ "Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y otros contra Provincia de Buenos Aires"; 14 de mayo de 1887, Fallos 51: 274.

⁴⁹ Viviana Bonpland y Alberto Bozzolo; "Federalismo sanitario en la reforma constitucional de 1994"; <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2015/07/Salud-Doctrina-2015-07-13.pdf>

Poderes Provinciales vs. Nacionales:

Los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, mientras que los del gobierno nacional son delegados y definidos.⁵⁰

Esto implica que los poderes conferidos a la Nación deben interpretarse de manera que no anulen ni excluyan a las provincias ni a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Interpretación Restrictiva de los Poderes Nacionales:

Se aplica una interpretación restrictiva a las potestades del gobierno nacional, excepto cuando la Constitución le concede explícitamente un poder exclusivo, prohíbe expresamente a las provincias o existe una incompatibilidad directa en el ejercicio de facultades concurrentes⁵¹.

Supremacía del Derecho Federal Condicionada:

La supremacía del derecho federal está condicionada a que el ejercicio de la potestad normativa nacional se realice dentro de los límites formales y sustanciales exigidos constitucionalmente, respetando la distribución de competencias.

Inconstitucionalidad por Desborde Competencial:

El desborde competencial, tanto a nivel local como nacional, genera inconstitucionalidad.

Justificación Competencial Obligatoria:

Se exige una justificación competencial clara como requisito de validez de una

⁵⁰ “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”

⁵¹ “Farmacity S.A. contra Fisco de la provincia de Buenos Aires y otro s/pretensión anulatoria, recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”.



norma nacional.

Protección de los Poderes Provinciales:

El gobierno nacional no puede impedir ni obstaculizar el ejercicio de los poderes provinciales no delegados.

Motivación y Proporcionalidad:

Cuando una norma nacional afecta una competencia concurrente, la motivación debe ser adecuada y proporcional.

Competencias Concurrentes y Coexistencia Legislativa:

Las competencias concurrentes permiten al Congreso tomar decisiones de interés nacional y a las provincias dictar leyes de aplicación local.

Coordinación y No Renuncia de Facultades:

El gobierno federal puede coordinar a las autoridades locales, pero esto no implica que las provincias renuncien a sus facultades constitucionales.

Ejercicio Armonioso de Facultades Concurrentes:

Las facultades concurrentes deben interpretarse de manera que los distintos niveles de gobierno actúen armoniosamente⁵².

Educación y Salud Pública: Interpretación Jurisprudencial

Dentro de este contexto, resulta fundamental destacar el ejercicio de facultades en educación y salud pública, lo que se vio especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19.

⁵² "COVIMET S.A. (TF 19404-I) c/ DGI s/", del 6/08/2011, Fallos 334: 891.

Facultades en materia de Educación:

Competencia Compartida:

La educación es competencia compartida entre la Nación y las provincias.

La Nación establece las bases de la educación, respetando las particularidades locales, y las provincias aseguran la educación primaria⁵³.

Autonomía Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires:

Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deciden sobre la educación de sus habitantes⁵⁴.

Educación como Policía del Bienestar:

La educación se considera una atribución de la policía del bienestar de las provincias y de la Ciudad⁵⁵.

Concurrencia entre Niveles de Gobierno:

La educación es competencia concurrente entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁶.

Límites a la Invocación de Atribuciones Nacionales:

⁵³ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado. Voto de Maqueda y Rosatti. (Considerando 12).

⁵⁴ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado.

⁵⁵ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado. Del voto de los jueces Rosatti y Maqueda. Considerando 13.

⁵⁶ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado. Del voto del magistrado Lorenzetti. Considerando 12.



La mera invocación de atribuciones nacionales en sanidad no restringe las atribuciones en educación.

Límites en la Pandemia:

La pandemia no permite invadir las competencias provinciales y de la Ciudad en materia de educación.

Competencia Local en el Sistema Educativo:

La organización del sistema educativo es competencia local.

Acuerdos de Concertación:

En ausencia de acuerdos, la competencia en educación recae en las provincias y la Ciudad.

Regulación Concurrente:

El Estado nacional regula el derecho a la educación de manera concurrente con las provincias.

Facultades en materia de Salud Pública

Competencia Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires:

La regulación de la salud es competencia provincial y de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁷.

Atribuciones Concurrentes del Estado Nacional:

⁵⁷ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado. Del voto de Maqueda y Rosatti.

El Estado nacional tiene atribuciones concurrentes en salud⁵⁸.

Prevalencia de Normas Locales:

La existencia de normas nacionales no desplaza automáticamente las potestades locales.

Ejercicio Armonioso de Competencias:

Las competencias en salud deben ejercerse armoniosamente entre la Nación y las provincias.

Fundamentos y Alcance de la Autonomía Municipal en el Derecho Público Argentino

La consolidación de la autonomía municipal en Argentina se sustenta en una rica tradición de derecho público provincial, que trasciende el movimiento reformista iniciado en 1986 y se remonta a precedentes constitucionales de significativa relevancia, como las Constituciones de Santa Fe de 1921 y de Córdoba de 1923⁵⁹.

La descentralización municipal se erige como un pilar fundamental del federalismo, estableciéndose una relación de proporcionalidad directa: a mayor autonomía local, mayor robustecimiento de la descentralización del poder.

En este contexto, la reforma constitucional de 1994, con el objetivo de fortalecer el

⁵⁸ CSJN. 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ...”, fallo citado. Del voto de Maqueda y Rosatti.

⁵⁹ María Gabriela Abalos; “La autonomía municipal”, en Pablo Manili (director), “Máximos precedentes Derecho Constitucional”; tomo IV; Ed. La Ley, Bs.As., agosto de 2013; pág. 698/705; “Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia”, en Revista de Derecho Constitucional, No.3, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, 21 de noviembre de 2013, IJ-LXIX-879; “La autonomía municipal”; en Alberto García Lema y Antonio M. Hernández, coordinadores; “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”; Ed. Jurisprudencia Argentina, fascículo 8; 2014-III; Abeledo Perrot; 2014; “El municipio y su autonomía económica financiera en el derecho público provincial a veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en Jorge Luis Bastons, director, “Derecho Municipal”; Tomo I; Ed. Abeledo- Perrot, Bs.As. 2016, págs.115/138, entre otros.

federalismo, introdujo el artículo 123, complementando el artículo 5, en lo concerniente a las condiciones que deben cumplir las Cartas provinciales para que el Gobierno Federal garantice el goce y ejercicio de las instituciones provinciales.

En consecuencia, las constituciones provinciales deben asegurar no sólo el régimen municipal, sino también su autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, dejando a cada provincia la facultad de regular su alcance y contenido.

Análisis de los Ámbitos de la Autonomía Municipal

Si bien la Constitución Nacional declara la autonomía municipal y enumera sus ámbitos característicos, no la define, delegando en las provincias la facultad de delinear su contenido según su realidad municipal. No obstante, es posible precisar el sentido de cada orden⁶⁰:

Institucional: Facultad de dictar su propia carta orgánica mediante una convención constituyente.

Político: Facultad de elegir sus autoridades y regirse por ellas.

Administrativo: Facultad de gestionar y organizar los intereses locales, servicios y obras.

Económico-financiero: Facultad de organizar su sistema tributario, administrar su presupuesto y recursos propios, e invertir sin control de otro poder.

Resulta necesario resaltar que si posteriormente a la reforma del año 1994, alguna de las provincias que integran la República Argentina omitiera la autonomía municipal en los términos del artículo 123, se podrían generar controversias jurídicas.

⁶⁰ Diego A. Giuliano; "Derecho Municipal. Autonomía y regionalización asociativa"; Ed. Ediar; Bs.As.; 2006.

Se plantea la inconstitucionalidad de la reforma provincial por violación de la prelación normativa (artículo 31, artículo 75 inciso 22 y demás normas constitucionales), así como la posibilidad de intervención federal (artículo 6) para restablecer la conformidad del ordenamiento local con la Constitución Nacional.

Es decir, el mandato constitucional exige reconocer al municipio como un gobierno integrado al federalismo, con autonomía y autoridades propias.

Las provincias, al regular el alcance y contenido de la autonomía municipal, deben evitar limitaciones que priven al municipio de un contenido mínimo en cada orden, así como extralimitaciones que dificulten el ejercicio de potestades nacionales o provinciales.

Se requiere coordinación para el crecimiento municipal y el fortalecimiento nacional⁶¹.

De este modo, las provincias pueden establecer diferentes regímenes municipales, coexistiendo municipios con autonomía plena y relativa, siempre que se garantice un mínimo de autonomía institucional.

La recepción del artículo 123 por el constitucionalismo provincial ha sido mayormente positiva, aunque persisten casos de incumplimiento, como en Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, y de cumplimiento formal con falta de concreción real, como en Entre Ríos, Tucumán, La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y Formosa⁶².

⁶¹ Jorge R. Vanossi; "Teoría Constitucional"

⁶² María Gabriela Abalos; "Los municipios y su autonomía a veinticinco años de la reforma de 1994"; en "Revista de Derecho Público" 2019-2, 25 años de la reforma constitucional de 1994- II; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; 2019; págs. 97/146; "El municipio y su autonomía económico financiera en el derecho público provincial a veinte años de la reforma constitucional de 1994", en Jorge Luis Bastons, director, "Derecho Municipal"; Tomo I; Ed. Abeledo- Perrot, Bs.As. 2016, págs.115/138, "La autonomía municipal", en Pablo Manili (director), "Máximos precedentes Derecho Constitucional"; tomo IV; Ed. La Ley, Bs.As., agosto de 2013; pág. 698/705; "Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia", en Revista de Derecho Constitucional, No.3, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, 21 de noviembre de 2013, IJ-LXIX-879; "La autonomía municipal"; en Alberto García Lema y Antonio M. Hernández, coordinadores; "A veinte años de la

Sin embargo, es fundamental destacar lo planteado recientemente en la ley que autoriza la reforma constitucional en la provincia de Santa Fe, sancionada en el año 2024.

El proyecto de reforma constitucional de Santa Fe, propone una reestructuración del gobierno local, centrada en el fortalecimiento de la autonomía municipal buscando la consagración constitucional de la autonomía municipal en sus dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera, lo que implicaría una delimitación más precisa de las competencias municipales frente a las provinciales.

El proyecto aspira a definir con claridad las competencias municipales, evitando superposiciones y conflictos con el gobierno provincial, y estableciendo un marco jurídico que garantice la eficiencia en la gestión local.

Se promueve la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones municipales, como el presupuesto participativo y las consultas populares, con el fin de fortalecer la democracia local.

Además la propuesta contiene un régimen financiero que asegure la suficiencia de recursos para los municipios, mediante la coparticipación de impuestos provinciales y la habilitación para la generación de recursos propios.

Se busca con ello otorgar a los municipios mayores facultades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, permitiéndoles ejercer un control más efectivo sobre la planificación y gestión del crecimiento urbano.

Interpretación jurisprudencial

La consolidación de la autonomía municipal en Argentina no ha sido un proceso lineal, sino el resultado de una evolución histórica marcada por la interacción entre

reforma constitucional de 1994”; Ed. Jurisprudencia Argentina, fascículo 8; 2014-III; Abeledo Perrot; 2014.

la doctrina jurídica, la jurisprudencia y las reformas constitucionales.

El fortalecimiento de esta autonomía se ha nutrido tanto de la perseverancia de la doctrina autonomista, que ha defendido la necesidad de reconocer a los municipios como entidades políticas con capacidad de autogobierno, como de la creciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que ha sentado precedentes clave para delimitar el alcance de la autonomía municipal.

Los pronunciamientos de la CSJN han sido fundamentales para dar contenido y efectividad a la autonomía municipal.

Fallos emblemáticos como "Rivademar" (1989)⁶³ y "Municipalidad de Rosario" (1991)⁶⁴ marcaron un punto de inflexión al reconocer la autonomía política y administrativa de los municipios.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1994, con la incorporación del artículo 123, consolidó el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal.

En este contexto, el caso "Ponce"⁶⁵ (2005) reafirmó la autonomía política de los municipios, mientras que los fallos "Intendente de la Municipalidad de La Rioja" (2014)⁶⁶ y "Municipalidad de La Banda" (2018)⁶⁷ profundizaron en el reconocimiento de la autonomía económica y financiera.

La CSJN ha destacado reiteradamente el rol del municipio como el orden de

⁶³

<https://www.saij.gob.ar/corte-supremajusticia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-d-ignabalbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativoplena-jurisdicion-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf>

⁶⁴

<https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-ciudad-rosario-santa-fe-provincia-inconstitucionalidad-cobro-australes-fa91000263-1991-06-04/123456789-362-0001-9ots-eupmocsollaf>

⁶⁵ CSJN. 24 de febrero de 2005; "Ponce, Carlos contra Provincia de San Luis".

⁶⁶ CSJN. Fallos I. 150. XLVIII, 11 de noviembre de 2014.

⁶⁷ CSJN. 23 de agosto de 2018; "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Municipalidad de la Ciudad de La Banda contra Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos".

gobierno más cercano a la ciudadanía, lo que le confiere una legitimidad y capacidad de respuesta particular frente a las necesidades locales.

Esta proximidad, sin embargo, no implica aislamiento, sino que se inscribe en el marco del federalismo argentino, donde los municipios son reconocidos como actores necesarios para la articulación de políticas públicas a nivel local.

El fallo "Municipalidad de Arroyito"⁶⁸ (2021) introdujo el concepto de "margen de apreciación local", que reconoce la facultad de los municipios para adaptar sus normas y políticas a las particularidades de su territorio.

Este concepto se fundamenta en el respeto por la diversidad y heterogeneidad de las realidades locales, y en la necesidad de garantizar la eficacia de las políticas públicas a nivel municipal.

Asimismo, se pueden resaltar las siguientes afirmaciones:

El municipio desempeña un papel fundamental en la estructura institucional argentina, destacándose como el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía⁶⁹.

Los municipios provinciales son elementos esenciales del federalismo argentino, reconocidos por el artículo 5 de la Constitución Nacional, y gozan de autonomía como entidades de derecho público⁷⁰.

Los contenidos de la autonomía municipal, establecidos en el artículo 123 de la Constitución Nacional, son taxativos y abarcan los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

⁶⁸ CSJN. "Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad", 20 de mayo de 2021.

⁶⁹ "Telefónica Móviles Argentina S.A. contra Municipalidad de General Güemes s/acción declarativa de inconstitucionalidad", Fallos 342:1061.

⁷⁰ Del voto de Maqueda y Rosatti. Considerando 7. Citan el caso "Bazán" del 4 de mayo de 2019 (Fallos 342:509).



Los alcances de cada contenido varían y son regulados por el derecho público provincial.

La determinación de los contenidos de la autonomía municipal asegura que esta no se reduzca a una mera fórmula retórica.

Para ello, se debe reconocer explícitamente la entidad política del municipio, su capacidad para organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios, y su derecho al sustento económico-financiero indispensable para la prestación de servicios públicos⁷¹.

La existencia de un régimen municipal requiere que las leyes provinciales no sólo establezcan los municipios, sino que también les garanticen las atribuciones mínimas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Asegurar el régimen municipal, implica garantizar las facultades mínimas y necesarias para no desarticular sus fines y su funcionamiento.

El poder de autodeterminación municipal se inscribe en el de las provincias, que conservan su soberanía en los poderes no delegados a la Nación. Las provincias deben coordinar el ejercicio de sus poderes para garantizar el mayor grado posible de atribuciones municipales⁷².

La autonomía municipal debe interpretarse como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo.

La descentralización institucional es un instrumento poderoso para el desarrollo de

⁷¹ Del voto de Maqueda y Rosatti Considerando 7. Se menciona a la Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo, y refiere a los precedentes “Municipalidad de La Banda” (Fallos: 341:939, considerando 6) y el caso “Asoc. Pers. Munic. Las Colonias c/Fed. Sind. Trab. Munic. Festram y otros s/acción de amparo”, Fallos 343:1389, voto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti.

⁷² Del voto de Maqueda y Rosatti Considerando 8. Se cita el precedente "Cadegua S.A. contra Municipalidad de Junín" del 5 de octubre de 2004 (Fallos 327: 4103) y del 2 de julio de 2019, “Telefónica Móviles Argentina S.A. contra Municipalidad de General Güemes s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, disidencia conjunta de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 10, (Fallos 342:1061)



las regiones, ciudades y diversas actividades.

El significado concreto del federalismo es fortalecer los ámbitos locales de decisión autónomos, compatibles con una base de presupuestos mínimos nacionales.

Del mismo fallo, podemos rescatar algunas máximas⁷³:

Los "alcances" de la autonomía municipal deben adaptarse a la diversidad inherente al sistema federal.

Por lo tanto, cada provincia tiene la facultad de establecer estos alcances, considerando las particularidades de la vida local en su territorio, siempre dentro del marco de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Sería incongruente que la Constitución Nacional impusiera un modelo de régimen municipal idéntico para todas las provincias, sin tener en cuenta las diferencias entre municipios urbanos y rurales, densamente poblados o con pocos habitantes, antiguos o nuevos, y con distintos perfiles socioculturales.

La Constitución Nacional ha delegado en cada provincia la responsabilidad de definir los alcances de la autonomía municipal. Al ejercer su "margen de apreciación local", cada provincia puede establecer el marco legal que mejor se ajuste a su realidad específica.

Debido a su proximidad con la comunidad, el municipio está en una posición privilegiada para comprender y valorar las características sociales de su entorno.

Federalismo y Competencias Concurrentes en Situaciones de Emergencia. La Crisis Sanitaria y la Reconfiguración del Poder Estatal

La pandemia de COVID-19 impuso el reconocimiento y la declaración de un estado

⁷³ CSJN. "Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad", 20 de mayo de 2021.



de emergencia, cuyas repercusiones se manifestaron en el fortalecimiento del poder estatal, el desencadenamiento de procesos decisorios de carácter excepcional y la necesaria regulación y mayor limitación en el ejercicio ordinario de los derechos.

Este estado de emergencia, que amplifica y extiende los alcances del poder de policía estatal, debe, sin embargo, ajustarse a presupuestos constitucionales ineludibles, como son la razonabilidad, la proporcionalidad, la temporalidad y, por supuesto, el principio de legalidad.

En el texto constitucional de 1853/60, las situaciones de emergencia previstas a partir del estado de sitio y de la intervención federal otorgaban participación al Congreso y al Poder Ejecutivo en la adopción de estas herramientas de excepción, bajo el control de constitucionalidad en manos del Poder Judicial.

La reforma de 1994, con la incorporación de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3) y de los decretos delegados (art. 76), permite al Ejecutivo el ejercicio de facultades legislativas en casos excepcionales, en el primero, y de emergencia pública, en el segundo, con mecanismos de control en manos del Congreso, con la intervención de la Comisión Bicameral Permanente, que no han sido demasiado eficaces.

En esos casos, el control sobre el cumplimiento de los requisitos impuestos debe ser estricto y de interpretación restrictiva, toda vez que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace únicamente bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a las exigencias formales en cuestión.

Asimismo, corresponde ser todavía más estrictos en el control cuando se reglamenten, limiten o suspendan transitoriamente las libertades y los demás derechos fundamentales de las personas.

A ello se suma, desde la conformación del estado federal, la necesaria participación

de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la toma de decisiones de emergencia, a través del pleno funcionamiento del Congreso, como asimismo el indispensable respeto a la distribución de competencias entre los sujetos que conforman dicho estado, preservando el ejercicio concurrente en base a los principios de subsidiariedad, solidaridad y lealtad federal⁷⁴.

En lo referido a la limitación de los derechos, la configuración y alcance del poder de policía en general, y en materia sanitaria en particular, exige el ejercicio concurrente, la cogestión que alcanza a los cuatro órdenes de gobierno, donde tanto la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como los municipios, que a partir del inc. 30 del art. 75 de la CN, se suman en el ejercicio coordinado y armónico.

Interpretación Judicial. La Emergencia y la Limitación de Derechos

En relación con la emergencia y la limitación de derechos, como asimismo en torno al ejercicio de facultades concurrentes que involucra a los sujetos del federalismo, la interpretación judicial, de la mano de la resolución en el conflicto suscitado por la suspensión de las clases presenciales entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional⁷⁵, ofrece las siguientes precisiones:

1. La emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente.
2. La emergencia está sujeta al derecho, es una situación jurídicamente regulada y ella no implica en modo alguno que cualquier medida que pudiera representarse como eficaz para atender la situación sea, por esa sola razón, constitucionalmente admisible.
3. La emergencia no crea poderes nuevos.

⁷⁴ María Gabriela Abalos; "Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino"; en "Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino", dirigido por el Dr. Antonio Hernández, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo v. III; Ed. Advocatus; abril de 2011.

⁷⁵ CSJN "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"

4. La emergencia no libera del poder regulativo del derecho; las autoridades deben encarar la responsabilidad de atender los problemas que ella plantea dentro de los límites formales y sustanciales que les impone la Constitución.
5. La emergencia no justifica el desconocimiento del esquema constitucional de reparto de competencias entre la nación y las provincias.
6. La legislación de emergencia merece un juzgamiento estricto (“Massa”, “Maggi” y “Lee”).
7. Las medidas limitativas de los derechos deben ser acotadas temporalmente, legales, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales.
8. Debe buscarse el criterio de menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida.
9. El principio de razonabilidad exige que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales.

Las medidas que establecen restricciones, tanto si se trata de una ley o de un decreto, cualquiera sea la autoridad que los emite, deben respetar el criterio de menor restricción posible

De este modo, cuando se desconoce la distribución de potestades en el diseño federal, aún cuando se instrumente mediante ley formal del Congreso, la tacha de constitucionalidad se mantiene incólume, porque usurpar funciones que corresponden a los gobiernos locales supone subvertir el carácter representativo del sistema, pues se disociaría a los gobiernos locales de las políticas que rigen en sus respectivos territorios, liberándolos de la responsabilidad que les cabe por ellas.





III PRINCIPALES PRECEDENTES DE LOS TRIBUNALES ANTE EL IMPACTO DEL CONVENIO 190 OIT CONVERTIDO EN LEY PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL CAPITAL HUMANO.

En este capítulo abordaremos por un lado el impacto del Convenio OIT 190 en términos generales, y luego haremos algunas referencias a casuística de la Corte Suprema y de otros tribunales que entendemos son relevantes para la gestión del capital humano dentro de la Municipalidad de Córdoba.

El convenio número 190 de la oit y sus implicancias en argentina

“El Convenio núm. 190 brinda protección a todas las personas trabajadoras, complementando instrumentos existentes, sobre todo en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este define «violencia y acoso» en el mundo del trabajo como un «conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten de manera puntual o recurrente, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico”, advierte CEPAL.

El Convenio en análisis establece un marco integral de protección para todas las personas trabajadoras, abarcando tanto el sector formal como el informal, así como el ámbito público y privado.

También incluye a pasantes, aprendices, personas en búsqueda de empleo, voluntarios, trabajadores despedidos y empleadores.

Además, reconoce diversos espacios y situaciones en las que puede ocurrir violencia y acoso laboral, incluyendo el lugar de trabajo, áreas de descanso, instalaciones sanitarias, viajes laborales, comunicaciones relacionadas con el empleo y trayectos entre el hogar y el trabajo.

Asimismo, la Recomendación 206 enfatiza la necesidad de considerar los riesgos específicos que enfrentan los trabajadores expuestos a interacciones con terceros, como clientes, proveedores, pacientes o el público en general.

El Convenio 190 y la Recomendación 206 complementan otras normativas internacionales que garantizan la seguridad y salud en el trabajo, como los Convenios sobre seguridad y salud de los trabajadores (C155⁷⁶ y C187⁷⁷), los servicios de salud ocupacional (C161⁷⁸), la eliminación del trabajo forzoso (C105⁷⁹), la lucha contra el trabajo infantil (C182⁸⁰) y la no discriminación en el empleo (C111⁸¹).

La violencia y el acoso laboral son factores de riesgo psicosocial, afectando la salud física y mental de los trabajadores a través del estrés y el deterioro del bienestar emocional.

Estos riesgos no son problemas individuales, sino que derivan de las condiciones laborales y la organización del trabajo.

Su impacto puede generar ansiedad, depresión, trastornos cardiovasculares y otras afecciones en las víctimas, así como en compañeros de trabajo, clientes y familiares.

Para las organizaciones, la violencia y el acoso conllevan costos significativos, como el aumento del ausentismo, la rotación de personal, la reducción de la productividad y daños a la reputación corporativa.

⁷⁶ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

⁷⁷

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312332:NO

⁷⁸

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,es,C161,/Document

⁷⁹

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312250:NO

⁸⁰ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182

⁸¹ <https://www.ilo.org/es/media/325616/download>



Además, pueden derivar en procesos legales, incrementos en costos de seguros e indemnizaciones y dificultades para atraer talento.

Estudios indican que la exposición al acoso incrementa en más de un 60% la probabilidad de baja médica.

A nivel económico y social, estos problemas pueden generar mayores gastos en salud pública, asistencia social y jubilaciones anticipadas, afectando el desarrollo productivo.

Si las empresas no gestionan adecuadamente estas problemáticas, la insatisfacción de clientes y consumidores también puede traducirse en pérdidas económicas y una disminución de la rentabilidad a largo plazo.

El texto avanza y la Comisión enfatiza: “El Convenio núm. 190 delinea un enfoque inclusivo para eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, a partir de la integración de medidas de prevención e intervención en los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo (SST) y en el lugar de trabajo”.

Para cumplir los principios del convenio, se establece la necesidad de consultar con organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y garantizar la implementación de medidas clave, tales como:

- Prohibir legalmente la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
- Asegurar que las políticas públicas aborden esta problemática de manera efectiva.
- Desarrollar una estrategia integral que incluya acciones de prevención, control y sanción.
- Implementar o fortalecer mecanismos de supervisión y seguimiento para garantizar el cumplimiento de las normativas.
- Garantizar el acceso a recursos y reparación para las víctimas, así como medidas de apoyo.



- Aplicar sanciones contra quienes incurran en estos actos.
- Promover la sensibilización y capacitación a través de herramientas y guías accesibles.
- Asegurar la existencia de inspecciones e investigaciones eficaces a través de organismos competentes, como las autoridades laborales.

Para abordar la violencia y el acoso en el ámbito laboral, estas medidas deben integrarse dentro del marco nacional de seguridad y salud en el trabajo (SST), con un enfoque preventivo y centrado en la protección del bienestar físico y mental de los trabajadores.

Muchos países ya cuentan con legislaciones que obligan a los empleadores a garantizar condiciones seguras para su personal, incluyendo la prevención de riesgos psicosociales y diversas formas de violencia.

No obstante, en algunos casos, la legislación nacional no menciona explícitamente la violencia y el acoso como un riesgo laboral, aunque el deber de diligencia del empleador puede interpretarse como una responsabilidad de garantizar la seguridad y salud de su personal ante estas situaciones.

Algunos organismos de seguridad laboral han emitido directrices no vinculantes que refuerzan esta interpretación.

En Argentina, los tribunales laborales han dictaminado que el incumplimiento del deber de garantizar un ambiente de trabajo seguro y digno puede hacer a los empleadores responsables tanto de sus propias acciones como de las de terceros.

En consecuencia, tienen la obligación de reparar los daños sufridos por los trabajadores debido a situaciones de acoso y violencia laboral.

La Comisión Económica para América Latina recomienda mayor involucramiento de organismos, poderes y políticos locales: “La legislación nacional y las políticas

públicas actuales deben ser fortalecidas para enfrentar los desafíos que presentan la violencia y el acoso”.

Partiendo de que el Convenio 190 de la OIT insta a los gobiernos a adoptar un enfoque integral e inclusivo, con perspectiva de género, para prevenir y erradicar la violencia y el acoso en el ámbito laboral, podemos ver como en Argentina, la Constitución Nacional garantiza la protección del trabajo, la igualdad de oportunidades y la prohibición de la discriminación, además de otorgar jerarquía constitucional a tratados internacionales que promueven estos principios.

Sin embargo, el marco normativo interno presenta desafíos en la aplicación del convenio, ya que las definiciones de "violencia y acoso" en la legislación local son más limitadas en comparación con la regulación internacional.

Si bien existen leyes que abordan la violencia laboral (Ley 26.485⁸² y la Resolución MTEySS N° 5/2007⁸³), estas no incluyen una definición tan amplia como la del Convenio 190.

Además, la normativa argentina regula el trabajo de manera diferenciada según el tipo de empleo (público, privado, formal o informal), lo que genera brechas en la protección contra la violencia y el acoso en el trabajo.

La falta de un marco uniforme dificulta la implementación efectiva del convenio y la supervisión de su cumplimiento.

En cuanto a la protección de las personas trabajadoras, la normativa local contempla medidas contra la discriminación (Ley 23.592⁸⁴) y la promoción de un entorno laboral seguro (Ley 20.744⁸⁵), pero no establece explícitamente mecanismos específicos para abordar la violencia y el acoso en el trabajo.

⁸² <https://isfdarienti-ers.infod.edu.ar/sitio/wp-content/uploads/2020/04/Ley-26485.pdf>

⁸³ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5-2007-123943>

⁸⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23592-20465/actualizacion>

⁸⁵ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/norma.htm>



La inspección laboral se centra en el trabajo asalariado y carece de herramientas para detectar y verificar estos actos en espacios laborales menos regulados. Tampoco se reconoce la violencia doméstica como un factor que impacta en el mundo del trabajo, lo que limita la aplicación de medidas de prevención y apoyo a las víctimas, como el trabajo flexible y la protección contra el despido, propuestas en la Recomendación 206 de la OIT.

Otro desafío es la baja participación de mujeres y personas LGBTIQ+ en los espacios de negociación colectiva, así como la falta de acuerdos específicos para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo.

En términos de formación y sensibilización, se han implementado programas como la Ley Micaela (27.499⁸⁶) en el sector público y el Programa Qualitas 190⁸⁷ en el sector privado, junto con iniciativas impulsadas por sindicatos, como la Escuela Sindical de Género y la Red Nacional Intersindical contra la Violencia Laboral.

Si bien Argentina cuenta con un marco de seguridad y salud laboral, este no aborda de manera específica los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso.

La Ley 24.557⁸⁸ de Riesgos del Trabajo no reconoce las enfermedades de salud mental ni los daños derivados de situaciones de violencia laboral dentro del listado de enfermedades profesionales, salvo que se consideren un "accidente de trabajo".

Esto limita el acceso a la cobertura prestacional para quienes sufren consecuencias físicas o psicológicas derivadas de estas situaciones.

A su vez, la CEPAL entiende que "el compromiso y la acción individual y conjunta de todos los actores son clave".

⁸⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666>

⁸⁷ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/violencialaboral/qualitas190>

⁸⁸ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>



En ese sentido, las normas internacionales desempeñan un papel clave en la visibilización, prevención y erradicación de la violencia y el acoso en el ámbito laboral.

Para fortalecer su aplicación, es esencial armonizar la legislación, establecer mecanismos de vigilancia e implementar acciones preventivas en colaboración con empleadores y trabajadores.

La adaptación del marco normativo nacional a los lineamientos del Convenio 190 de la OIT es un paso fundamental para garantizar un entorno de trabajo seguro y libre de violencia.

Para abordar esta problemática, es necesario que los actores del mundo del trabajo adopten estrategias como:

- Promoción del Convenio 190 a través de la negociación colectiva.
- Implementación de protocolos de actuación que incluyan medidas para prevenir y abordar la violencia y el acoso, con especial atención al acoso sexual.
- Incorporación de licencias por violencia doméstica y medidas de protección para las víctimas, incluyendo reorganización de la jornada laboral para facilitar la realización de trámites legales.
- Capacitación de inspectores y trabajadores para detectar y abordar casos de violencia y acoso.
- Desarrollo de sistemas de denuncia eficaces que garanticen la confidencialidad y un procedimiento claro de actuación.

El Convenio 190 también insta a reconocer los efectos de la violencia doméstica en el entorno laboral y propone medidas para mitigar su impacto, tales como protección contra el despido, evaluaciones de riesgo y flexibilización de las condiciones laborales.

-Marco de seguridad y salud en el trabajo (SST)



El enfoque de prevención debe integrarse en los sistemas de gestión de la seguridad y salud laboral, incorporando la violencia y el acoso como un riesgo psicosocial.

Esto implica:

- Evaluaciones de riesgo que incluyan factores psicosociales.
- Información y formación en prevención para empleadores y trabajadores.
- Incorporación de medidas preventivas y correctivas en las políticas de riesgos laborales (Ley 24.557).
- Las personas trabajadoras y sus representantes pueden actuar como denunciantes ante vulneraciones de sus derechos, mientras que los sindicatos pueden desempeñar un rol fundamental en la formación y sensibilización sobre la violencia laboral.

-Responsabilidad de los actores del mundo del trabajo

El esfuerzo conjunto de gobiernos, empleadores, trabajadores y organismos de control es esencial para erradicar la violencia y el acoso en el ámbito laboral.

Se recomienda la implementación de protocolos de actuación, la promoción de negociaciones colectivas con perspectiva de género, y el fortalecimiento de mecanismos de inspección laboral.

Además, la violencia y el acoso deben ser considerados como un riesgo laboral reconocido, garantizando su inclusión en las políticas de seguridad y salud en el trabajo.

Este enfoque permite avanzar hacia un entorno laboral basado en los principios de igualdad, dignidad y respeto, alineado con las disposiciones del Convenio 190 y la Recomendación 206 de la OIT.

¿Qué dice este informe cepalino sobre la Recomendación 206 de la OIT?

“La Recomendación núm. 206 brinda lineamientos para asegurar el cumplimiento de la legislación a través de la inspección del trabajo. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)⁸⁹ y el Protocolo de 1995⁹⁰ definen las facultades de los inspectores e inspectoras del trabajo, incluidas la supervisión y la imposición de medidas cautelares. El control de la aplicación y las sanciones deberían combinarse con el suministro de información y el asesoramiento técnico, a fin de apoyar a las personas empleadoras en la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.”

Los operativos de inspección laboral tienen como objetivo evaluar el cumplimiento de las normativas vigentes en los lugares de trabajo.

Según la Recomendación N° 206 de la OIT, las inspecciones deben incluir la supervisión de casos de violencia y acoso laboral, garantizando su prevención y abordaje adecuado.

En algunas jurisdicciones, la legislación obliga a los empleadores, representantes de trabajadores o directivos a involucrar a los organismos de inspección en estos procesos.

Para mejorar la eficacia de estas inspecciones, se recomienda que los inspectores y agentes de control reciban formación especializada con perspectiva de género, que les permita identificar y gestionar situaciones de violencia y acoso, incluyendo riesgos psicosociales, violencia de género y discriminación hacia grupos vulnerables.

⁸⁹

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=normlexpub:12100:0::no:12100:p12100_instrument_id:312226:nohttps://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312334:NO

⁹⁰



Asimismo, los Estados Miembros deben financiar e implementar programas de capacitación para jueces, inspectores, fiscales y fuerzas de seguridad, con el fin de fortalecer su intervención en estos casos.

También se sugiere la difusión de guías y materiales de orientación dirigidos a empleadores y trabajadores, tanto del sector público como privado, para prevenir y erradicar estas problemáticas en el ámbito laboral.

El diálogo social y la negociación colectiva son herramientas clave para reforzar la protección del bienestar físico y mental de los trabajadores.

Sindicatos y empleadores en distintos países han utilizado estos acuerdos para abordar la violencia y el acoso en el trabajo, incorporando aspectos psicosociales y promoviendo un entorno seguro.

Los convenios colectivos pueden incluir desde principios generales y requisitos mínimos, hasta disposiciones más detalladas sobre la prevención, sensibilización y formación, mecanismos de denuncia, recopilación de datos y apoyo psicológico para las víctimas.

Estas estrategias fortalecen el compromiso del sector empleador y sindical en la erradicación de la violencia y el acoso, garantizando condiciones laborales seguras y dignas.

En síntesis, si bien Argentina ha avanzado en la adopción de medidas para erradicar la violencia y el acoso en el trabajo, aún persisten importantes desafíos en la armonización de su legislación con los estándares del Convenio 190.

Es necesario, también, fortalecer la inspección laboral, ampliar la protección en todos los sectores y garantizar la cobertura de salud para los daños derivados de la violencia laboral.



Además, la sensibilización y la negociación colectiva juegan un papel clave en la prevención y erradicación de estas problemáticas en el mundo del trabajo.

Precedentes jurisprudenciales

Tal como hemos venido sosteniendo el Convenio 190 / OIT tiene una gran cantidad de aplicaciones que se dirigen centralmente a obligaciones que hacen al empleador.

Uno de los primeros costados que debemos analizar es que la inclusión de enfermedades laborales originadas en los factores de riesgos psicosociales del trabajo fue reconocida por la OIT en 2010, incorporándose nueve años después en el Convenio 190 ratificado por nuestro país y en vigencia.

El art. 9 del Convenio exige a los empleadores la adopción de medidas apropiadas y acordes para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

A su vez, el inciso b) del presente artículo enmarca dichas medidas que atañen a la violencia y al acoso, en una política de prevención más amplia, al considerarla en el marco de las CyMAT: “(b) Tener en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo” la cual no pueden desatender las aseguradoras del trabajo.

A su vez la Recomendación 206 aprobada por la OIT en la misma sesión de su Conferencia Internacional estableció en el art. 8 que los riesgos psicosociales antes mencionados en el lugar de trabajo deben tener en cuenta los factores que aumenten las probabilidades de ocurrir, con especial atención en las condiciones y modalidades de trabajo, la organización del trabajo y la gestión de los recursos humanos ⁹¹

Por supuesto, la Convención se aplica desde su vigencia, pero los tribunales incluso han determinado que como pauta interpretativa se aplica desde antes.

⁹¹ [Carro, Agata Belén vs. Swiss Medical S.A. s. Accidente - Ley especial /// CNTrab. Sala X; 12/12/2024; Rubinzal Online: RC J 13847/24](#)



En esto es clave observar la casuística para la violencia laboral, en particular en los casos de acoso sexual, verbal, físico o moral, y en tal sentido ver como las cortes valoran la conducta a la luz de la ley 26485, Convención de Bélem do Pará, y el propio Convenio 190.

Por ejemplo, en un caso donde la víctima denunció un contacto corporal directo del actor (compañero de trabajo) con evidente contexto libidinoso, sumado a expresiones verbales en ese sentido los jueces consideraron que es crucial considerar el marco normativo y las convenciones internacionales que obligan a los empleadores a tomar medidas efectivas para proteger a sus empleados de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

De ese modo dispusieron que la Ley 26485, la Convención de Belém do Pará y el Convenio 190 OIT, establecen un marco claro y contundente que obliga a los empleadores a actuar con diligencia para prevenir y sancionar cualquier forma de violencia basada en género.

En este contexto normativo, la empresa no sólo estaba facultada, sino también obligada a proceder con el despido del actor para garantizar un ambiente de trabajo seguro y respetuoso.

Habiéndose constatado la coherencia y veracidad del testimonio de la víctima, respaldado por los testimonios, la documentación glosada y el informe psicológico presentado, los jueces decidieron que correspondía rechazar la acción interpuesta, ya que no se ha demostrado una afectación indebida al derecho de defensa del demandado.

La situación de acoso laboral denunciada por la víctima, no sólo fue percibida como extremadamente grave, sino que también comprometió la seguridad y bienestar de

una compañera de trabajo, lo que justificó plenamente la decisión de la empresa de proceder con su despido.⁹²

Es dable destacar entonces el papel fundamental de la Ley 26485 (Convención de Belem do Pará) en los ámbitos en los que desarrollen sus relaciones interpersonales, pues este instrumento robustece el principio de igualdad y no discriminación y es de aplicación obligatoria para los jueces, por ser transversal a todo el ordenamiento jurídico interno.

Ahora bien refuerza esta necesaria perspectiva, el Convenio 190 OIT ratificado por Ley 27580 -vigente desde el 23/02/2022-, que reconoce el derecho de todas las personas a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por motivos de género.⁹³

En cuanto a la violencia laboral y la capacitación en el ámbito laboral, en la casuística encontramos que por ejemplo los jueces validaron que una persona fue víctima de malos tratos y violencia laboral por parte de sus superiores, y condenó a la demandada a pagar una indemnización por daño moral.

Se ordenó a la empresa accionada a implementar capacitaciones obligatorias en violencia laboral con perspectiva de género para todo su personal, en especial para los niveles gerenciales y de supervisión.

Este mandato tiene como objetivo evitar futuras situaciones de acoso y fomentar un ambiente laboral libre de violencia y discriminación.

92

[Garces Rojas, Lucas Alexis vs. Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia s. Ordinario /// Cám. 1ª Trab., San Carlos de Bariloche, Río Negro; 20/11/2024; Rubinzal Online; RC J 13467/24](#)

93

[Vivas, Wilma Elizabeth vs. Siseq S.R.L. s. Reinstalación \(Sumarísimo\) /// SCJ, Buenos Aires; 20/11/2024; Rubinzal Online; RC J 13033/24](#)

La empresa debió acreditar la implementación de estas capacitaciones dentro de los 60 días, bajo apercibimiento de recibir multas (astreintes) a favor de la actora por cada día de incumplimiento, así como multas destinadas a la Biblioteca del Tribunal en caso de resistencia injustificada.

Además, la demandada en ese pleito debió inscribir a su personal en el Programa Qualitas 190, que promueve la formación en temas de violencia laboral y perspectiva de género, de acuerdo con las normativas internacionales ratificadas por la Argentina, como el Convenio 190 de la OIT ⁹⁴

Cabe aclarar que por violencia o acoso laboral, el Convenio 190 OIT no entiende un único concepto sino que es de objeto amplio.

Por ejemplo en un caso donde la actora fundamentó su reclamo por daño moral en los reiterados actos de hostigamiento y discriminación laboral por parte de la demandada materializado en el cambio de funciones peyorativos y del lugar de trabajo realizados de manera abusiva y discriminatoria hacia su persona, mediante prueba testimonial se acreditó el hostigamiento laboral y acoso funcional sufrido por ella como así también por la mayoría del personal gerencial y jerárquico.

Se pudo comprobar que la accionante fue desplazada de sus funciones para cumplir tareas menores (tenía un cargo importante en recursos humanos y pasó a ser secretaria de consultorios externos), además fue trasladada a una oficina chica (sin ventana) y le sacaron su computadora.

Los jueces entendieron en la apelación que correspondía modificar la sentencia de grado y hacer lugar a la indemnización por daño moral reclamada.⁹⁵

⁹⁴

[Pilato, María Laura vs. Nación Seguros S.A. s. Despidos /// CNTrab. Sala II; 11/10/2023; Rubinzal Online; RC J 4513/23](#)

⁹⁵ [Bondar, Lorena Laura vs. Centro Gallego de Buenos Aires Mutualidad Cultura Acción Social s. Despido /// CNTrab. Sala VIII; 10/04/2024; Rubinzal Online; RC J 3190/24](#)



Sobre hasta donde llega el enfoque que plantea el Convenio es bueno traer a colación un caso donde existieron comunicaciones "confidenciales" de las máximas autoridades del sindicato del sector dando cuenta de denuncias efectuadas por empleadas de una de las sucursales de la empresa empleadora por actos de acoso sexual realizados por el actor del pleito, situación que desembocó en un escrache público que generó su despido.

En la contestación de la demanda, la empresa reconoció los episodios injuriosos del actor, los cuales no fueron sancionados ni investigados.

De las circunstancias descritas surgen dos conductas condenables: la del acosador y la de quienes pudiendo evitarla o sancionarla no lo hicieron oportunamente.

La jueza de grado calificó dicha pasividad como rayana con la complicidad, en la medida que surge de su propia versión, que tuvo conocimiento de los hechos imputados al accionante desde bastante tiempo antes del momento en que tomó la decisión de despedirlo, dejando sin reparación moral a la víctima de estas condenables conductas.

En el caso se está ante un conflicto donde se enfrentan dos principios de similar contenido y valor axiológico: por una parte, la protección especial que dispensa al trabajador el Derecho del Trabajo; por la otra, la perspectiva de género que actualmente impregna todo el ordenamiento jurídico.

Es decir se controvierten dos paradigmas o principios de similar importancia, que no pueden ser conciliados, y obligan a pronunciarse en favor de uno u otro, y no sólo en virtud de las pruebas rendidas, sino de los expresos reconocimientos que hace la patronal al proporcionar su versión de los hechos y el detonante de su decisión rupturista.

Ante este dilema y atento a la vigencia del Convenio 190 OIT, lo dispuesto en la Ley 26485, corresponde concluir que la decisión de la demandada -aunque retardada y

empujada por los hechos que afectaron públicamente su imagen- fue la que correspondía adoptar.

De tal manera, el actor del juicio laboral, el acosador de las víctimas, pierde el juicio, y se revoca la sentencia de grado que consideró injustificado el despido por ausencia de contemporaneidad, teniendo por configurada la falta de confianza invocada para despedir al actor con justa causa.⁹⁶

En el mismo carril de ideas traemos a colación el caso donde la parte actora apeló la sentencia de primera instancia por la desestimación de la reparación por daño moral que se realizó en la instancia anterior.

El pleito trataba del despido indirecto se produjo dentro del plazo contemplado en el art. 178 de la LCT, pues la norma consagra la presunción “iuris tantum” acerca de que el despido obedece a causa de embarazo si no se prueban otras causas por parte del empleador.

No cabe duda que ha mediado un despido discriminatorio que contraría disposiciones infraconstitucionales, constitucionales e internacionales.

Los jueces para decidir este pleito recurrieron a la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” aprobada por Ley 24632 la cual se encuentra robustecida con la reciente Ley 27580, que aprobara el Convenio 190 de la OIT.

Bajo ese contexto resultó indudable que la disolución del vínculo a la que se encontró conminada la actora frente a los descuentos permanente de su remuneración, no obstante haber comunicado no solo su estado de gravidez sino la

96

[V. A. vs. Nuevo Premium S.A. s. Cobro de pesos - Rubros laborales /// Cám. Lab. Sala II, Rosario, Santa Fe; 09/11/2023; Rubinzal Online; RC J 2355/24](#)

situación de riesgo en que se encontraba el hijo que llevaba en su vientre, atentó contra la dignidad de la trabajadora.

La accionante estaba gestando a su hijo cuando debió extinguir el vínculo por falta de reconocimiento de la orden de reposo que prescribía su médico tratante y la actitud desaprensiva por parte de la demandada de mantener durante meses el incumplimiento del pago de la remuneración único sustento de la persona que trabaja, no solo justifica el despido indirecto en que se colocó sino la reparación que prescribe el art. 1 de la Ley 23592 (daño moral).⁹⁷

El Convenio 190 ha sido usado incluso cuando la relación que existe a raíz de los hechos no sea estrictamente laboral.

En ese sentido, el argumento explicitado por la jueza del trabajo para considerarse incompetente, esto es, la inexistencia de relación laboral entre la persona indicada como agresora y la denunciante, dado que aquélla no es su empleadora, sino el padre de ésta, ni tampoco un compañero de trabajo, no resulta un argumento apto para considerar que la violencia no revista el carácter de laboral ni para privar a la actora de la protección normativa del Convenio 190 OIT.

Así lo decidió el tribunal cuando dijo que no caben dudas que la resolución de un caso de violencia laboral -que incluye la perpetrada por razón de género-, exige la aplicación del Convenio 190 OIT y, por ende, son los jueces y juezas del trabajo las que deben interpretarla y aplicarla.⁹⁸

En el mismo carril de ideas los tribunales de apelación han decidido que la violencia sufrida en ocasión del trabajo se encuentra incluida en el concepto de violencia laboral previsto en el Convenio 190 OIT.

⁹⁷

[Basualdo, Claudia Isabel vs. Australis Emprendimientos Turísticos S.R.L. s. Despido /// CNTrab. Sala X: 30/08/2023; Rubinzal Online; RC J 4139/23](#)

⁹⁸ [Arrativel, Evangelina Soledad vs. Lamarke, José Luis s. Violencia de género - Cuestión de competencia /// STJ. Entre Ríos: 02/11/2023; Rubinzal Online; RC J 4804/23](#)

Abarca las distintas y variadas formas de violencia que pueden sufrir las personas en el marco de sus relaciones de trabajo, ya sea como consecuencia directa del trabajo, en ocasión de prestar servicios, por encontrarse en el lugar de trabajo e incluye a los actos de violencia que puedan provenir de terceras personas, pero durante el trabajo, en relación al trabajo o como resultado del mismo.

Como basta la mera ocasión, puede predicarse que el acoso o violencia que se produce dentro del ámbito laboral, se comete en ocasión de las tareas o funciones del o la dependiente.⁹⁹

La denuncia de actos de violencia que habrían sido ejecutados por el padre de la empleadora hacia la trabajadora, acontecidos en el lugar de trabajo y en ocasión del mismo, resultan susceptibles de ser encuadrados en el concepto de violencia laboral elaborado por la OIT en el Convenio 190.

Similar temperamento se siguió en el mismo caso en el Superior Tribunal de Entre Ríos, ya que el expediente comenzaba cuando la actora se presentó en sede policial a formular una denuncia contra el padre de su empleadora quién se hizo presente en dos oportunidades en el local comercial donde presta tareas y comenzó a insultarla y a acusarla de robarle a su hija.

Por remisión de la Mesa de Información Permanente, la denuncia fue remitida a un Juzgado Civil y Comercial de la ciudad de Gualeguay, que se declaró incompetente.

Recibido el expediente por el Juzgado del Trabajo, la jueza indicó que no se verificaba la existencia de una relación laboral entre los involucrados ya sea como empleador-empleado o como compañeros de trabajo que compartan un ámbito laboral en común y consideró que debía entender la justicia civil y comercial por su competencia genérica y residual.

99

[Arratível, Evangelina Soledad vs. Lamarke, José Luis s. Violencia de género - Cuestión de competencia /// STJ, Entre Ríos; 02/11/2023; Rubinzal Online; RC J 4804/23](#)

El Superior Tribunal de Justicia ante el conflicto de competencia, se resolvió que los hechos denunciados por la actora encuadran prima facie en el concepto de violencia laboral y que su análisis y resolución, al involucrar la aplicación de normas laborales resultan ser competencia de la justicia del trabajo.

Si bien de la denuncia se desprende que el agresor no posee un vínculo laboral con la denunciante, la relación de parentesco habida entre el denunciado y la empleadora de la denunciante, sumado a que el hecho de violencia sucedió en el lugar de trabajo y en ocasión del mismo, son razones que justifican que sea la justicia especializada en la materia laboral la que deba dar tratamiento y resolución al caso.

De similar temperamento encontramos en el rastreo de jurisprudencia otro precedente en donde si bien en la carta documento que dio origen al pleito no surge el detalle preciso de las situaciones de acoso sexual padecidas por las dos empleadas de la demandada que denunciaron al actor; lo cierto es que se explicaron en forma clara y concreta cuáles fueron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron verificadas las actitudes que se le imputaron al accionante respecto de ambas subordinadas.

En la comunicación extintiva se detalló específicamente que se trató de un acto que incumplía con disposiciones expresas del Código de Conducta de la compañía y que se había iniciado una investigación interna, habiéndose determinado la existencia de mensajes enviados en forma electrónica a las denunciantes los cuales contenían contenido sexual que, de ningún modo, habían sido consentidos.

Además, a la luz de los testimonios brindados en la causa, el actor no podía ignorar ni desconocer a qué tipo de “acoso” se refería la demandada en la comunicación extintiva ni cuáles eran las empleadas subordinadas afectadas por ello.

El accionante tenía conocimiento de los hechos que se le estaban imputando, a punto tal, que estos fueron expresamente comunicados en la reunión donde se

perfeccionó el distracto mediante acta notarial, tal como en forma concordante relataron los testigos.

El actor incurrió en una conducta severamente reprochable que justificó la decisión resolutoria adoptada por la empleadora, sobre todo, si se tiene en cuenta que la Ley 26485, el Convenio 190 OIT y las normas generales en materia de prevención (art. 75, LCT, Convenio 155 OIT y Recomendación 164 OIT) le imponían el deber de actuar con la debida diligencia que el caso ameritaba, es decir adoptando en forma oportuna las medidas necesarias e idóneas para evitar que las trabajadoras bajo su dependencia pudieran quedar expuestas a sufrir agresiones como las descritas.

Así fue que el tribunal de alzada confirmó la sentencia de grado en cuanto consideró ajustado a derecho el despido decidido por la accionada.¹⁰⁰

Es evidente que el fenómeno de violencia estructural fue determinante para la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer, conocida como "Convención de Belem do Pará", suscripta en el ámbito de la OEA en 1994 y aprobada por Argentina mediante la Ley 24632 de 1996, tratado que conjuntamente con la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer" (CEDAW), adoptada en el ámbito de las Naciones Unidas, aprobada por la Ley 23179 y de rango constitucional, conforman el núcleo troncal de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Se añade que en el Preámbulo del Convenio 190 (OIT) sobre Violencia y Acoso en el Mundo del Trabajo, aprobado por la Ley 27580 y ratificado por nuestro país el 23/02/2021, se hizo específicamente referencia a la violencia estructural.¹⁰¹

¹⁰⁰

[Granda, Tomas Francisco vs. Manohay Argentina S.A. s. Despido /// CNTrab. Sala II: 30/06/2023; Rubinzal Online; RC J 4386/23#](#)

¹⁰¹

[A., K. A. vs. Craveri S.A. y otro s. Despido /// CNTrab. Sala I: 04/10/2023; Rubinzal Online; RC J 4237/23](#)

En la conducta discriminatoria como especie del género violencia, rige el precepto que exige asegurar “condiciones dignas y equitativas de labor” del art. 14 bis, Constitución Nacional sobre la base del principio protectorio y la garantía constitucional de igualdad de oportunidades y de trato (art. 16 e inc. 23, art. 75, Constitución Nacional).

También la normativa emergente de los tratados internacionales incorporados al inc. 22, art. 75, Constitución Nacional. Además, toda esta línea argumental protectoria se encuentra robustecida con la reciente Ley 27580, que aprobó el Convenio 190 de OIT y que proporciona un marco común para prevenir, remediar y eliminar la violencia y acoso en el mundo del trabajo.¹⁰²

Estas aseveraciones se dan incluso cuando la relación de trabajo se da en el contexto de las fuerzas armadas.

En el precedente que más abajo identificamos no se puede soslayar la existencia de un acoso por parte del superior hacia una trabajadora de rango inferior, quien ha denunciado que el demandado mandaba mensajes de texto de tinte sexual y si bien la denunciante señala que los borró, ello no es óbice para desconfiar de sus dichos cuando está denunciando a un superior, teniendo en cuenta la jerarquía verticalista del ámbito de trabajo en este caso el Ejército Argentino.

El denunciado se queja en tanto la vigencia de las medidas cautelares le traban la posibilidad de concursar y con ello la posibilidad de ascenso, trasladando la responsabilidad de la situación a la denunciante que lo ha tenido que denunciar debido a la conducta asumida por éste, y achacando a la misma por qué no solicita el pase a otro lugar, lo que deja traslucir asimismo un comportamiento reñido con la perspectiva de género, dejando al desnudo una vez más su conducta machista al

102

[Franco, Rodolfo Damián vs. Cromosol S.A. s. Despido /// CNTrab. Sala X; 03/10/2023; Rubinzal Online; RC J 4214/23](#)

pretender que la víctima cambie de lugar de trabajo si no está cómoda, y con eso solucionar su malestar.

Los jueces entienden que no se dan las condiciones a fin de levantar la medida cautelar, debiendo en todo caso como bien lo propone la sentenciante de grado canalizar la situación del denunciado por la vía administrativa, máxime cuando existe una resolución emitida por el Ejército Argentino que da cuenta de la culminación de la investigación y archivo de las actuaciones.

En el marco de este resolutorio corresponde, no solo mantener la medida cautelar, sino exhortar al Ejército Argentino, Grupo de Artillería 16, Zapala, que se realicen jornadas de capacitación y sensibilización sobre violencia laboral y de género en el marco del Convenio 190 de la OIT sobre la violencia o acoso laboral, (Recomendación 206, Ley 26485 y Ley 2786 de Neuquén); en las cuales deberán participar todos los integrantes de dicho organismo.¹⁰³

Aunque es otro aspecto, es bueno resaltar que puede ser considerado contra el Convenio 190 o amparada por éste una actuación dentro de lo que los empleadores consideran *ius variandi*, es decir, facultades de dirección.

Ello fue decidido en un caso en donde la sentencia de grado receptó los principios esenciales del derecho del trabajo y los consagrados en los tratados internacionales integrantes del plexo normativo, entre los cuales se incluye el Convenio 190 OIT, y en función de la obligatoriedad de las normas de orden público –indisponibles para las partes o para el/la juzgador/a- determinó que las actuaciones administrativas llevadas a cabo por la institución bancaria luego de la denuncia efectuada por una de sus dependientes ante el maltrato recibido de uno de sus superiores, no resultó abusivo en el ejercicio de sus facultades organizativas y disciplinarias en tanto los

103

[F. P. G. vs. F. M. J. s. Violencia de género Ley 2786 /// CCCLM y Fam. Sala I, Zapala, Neuquén; 16/08/2023; Rubinzal Online; RC J 3689/23](#)

cambios relativos a la forma y modalidad de la prestación del trabajo no importó un ejercicio irrazonable de esa facultad.¹⁰⁴

Ante denuncias de situaciones de violencia, acoso o discriminación, la empresa está obligada por la legislación (inc. e, Convenio 190 OIT; inc. e, art. 16, Recomendación 206 OIT e inc. c, art. 7, Ley 26485) a actuar en forma positiva y a limitarse a lograr una certeza básica y mínima sobre la veracidad de los hechos denunciados evitando revictimizar a la persona denunciante pues la inversión probatoria implica una rebaja de estándares probatorios por lo que la empresa, y luego los tribunales, deben juzgar como suficiente prueba sobre la situación de violencia si la situación denunciada por la víctima no se explicaría si no fuera por la conducta imputada al victimario y será luego, el denunciado quien deberá cargar con la prueba de demostrar que aquella situación fáctica era en realidad distinta, realizando un mayor esfuerzo probatorio.

Ahora bien, esta situación procesal implica evidentemente una decisión política de protección a las víctimas de violencia, acoso y discriminación, pues actuando de esa forma se reduce notablemente el estandar probatorio, por lo que debe otorgarse a la persona denunciada las garantías suficientes para demostrar una verdad distinta a la que se le imputa y sin olvidar que como persona en situación de trabajo dependiente, también es un sujeto de especial tutela constitucional.

En definitiva, la dificultad a la que se enfrenta la empresa en el tratamiento del caso es que debe lidiar con los intereses de dos sujetos constitucionalmente protegidos.¹⁰⁵

Tanto la causal de despido directo expresada por la demandada luego de haber recibido la denuncia de una empleada respecto a situaciones de violencia laboral por parte del actor -compañero de trabajo-, como la conducta desarrollada por la

¹⁰⁴ [E., G. A. vs. Banco de la Ciudad de Buenos Aires s. Juicio sumarísimo /// CNTrab. Sala V: 02/02/2023; Rubinzal Online; RC J 736/23](#)

¹⁰⁵ [Mottura, Eduardo Enrique vs. Gestam Argentina S.A. s. Sentencia cobro de pesos - Rubros laborales /// Cám. Lab. Sala II, Santa Fe, Santa Fe; 21/03/2023; Rubinzal Online; RC J 987/23](#)



parte empleadora, debe necesariamente ser juzgada con perspectiva de género, asegurándose el tribunal de no aplicar, repetir o insistir en estereotipos que asignan distintos roles sociales a cada persona según su sexo en base a relaciones de poder.

En este sentido, además de las normas propias de la materia laboral, deben aplicarse la normativa constitucional, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -Ley 23179-, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará" -Ley 24632-, y la Ley 26485 de protección integral a las mujeres.

El Convenio 190 OIT no puede ser tomado como norma jurídica aplicable al caso dado que no se encontraba vigente al momento del despido del actor, pero tanto este como la Recomendación 206 OIT deben ser consideradas como pautas de referencias de interpretación de las normas jurídicas aplicables al caso.

En igual sentido interpretativo deben ser valorados los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

De acuerdo con esta jurisprudencia entendemos que surgen una serie de recomendaciones para la Municipalidad de Córdoba:

1. Implementar políticas de prevención contra la violencia y el acoso laboral: El Convenio 190 de la OIT exige a los empleadores adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo. Esto incluye desarrollar políticas internas claras y efectivas.
2. Considerar los riesgos psicosociales en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: La violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, deben integrarse en la gestión de la seguridad y salud laboral. Las

aseguradoras de trabajo también deben tener en cuenta estos factores.

3. Capacitar al personal en materia de violencia laboral y perspectiva de género: Es fundamental que todo el personal, especialmente los niveles gerenciales y de supervisión, reciba capacitación obligatoria sobre violencia laboral y perspectiva de género. Esto ayuda a prevenir situaciones de acoso y discriminación.
4. Actuar con diligencia ante denuncias de violencia o acoso: Los empleadores deben investigar y sancionar cualquier forma de violencia basada en género. La inacción puede ser considerada como complicidad.
5. Garantizar un ambiente de trabajo seguro y respetuoso: Es obligación del empleador proteger a sus empleados de la violencia y el acoso. Esto puede implicar el despido de los acosadores para garantizar la seguridad y el bienestar de los demás trabajadores.
6. Aplicar el principio de igualdad y no discriminación: La Ley 26485 (Convención de Belem do Pará) y el Convenio 190 de la OIT robustecen el principio de igualdad y no discriminación, siendo de aplicación obligatoria para los empleadores.
7. Considerar todas las formas de violencia laboral: El Convenio 190 de la OIT tiene un objeto amplio y no se limita a un único concepto de violencia o acoso laboral. Incluye el acoso sexual, verbal, físico o moral, así como el hostigamiento y la discriminación laboral.
8. Proteger a los trabajadores incluso en situaciones no estrictamente laborales: El Convenio 190 de la OIT se aplica incluso cuando la violencia proviene de personas que no son empleadores o compañeros de trabajo, como familiares del empleador, siempre que la violencia ocurra en el lugar de trabajo y en ocasión del mismo.

9. Revisar las facultades de dirección a la luz del Convenio 190 OIT: Las decisiones tomadas en el ejercicio del ius variandi deben ser revisadas para asegurar que no encubran situaciones de violencia, acoso o discriminación.

10. Asegurar un debido proceso en las investigaciones internas: Ante denuncias de violencia, acoso o discriminación, la empresa debe actuar de forma positiva, pero también debe garantizar a la persona denunciada las garantías suficientes para demostrar su versión de los hechos, equilibrando los intereses de ambas partes.

En particular, la jurisprudencia alude al Programa Qualitas 190 que es un programa de desarrollo, capacitación e incidencia en materia de prevención y erradicación de la violencia y el acoso laboral.

Fue elaborado por la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

La OISS posee las capacidades técnicas para realizar capacitaciones similares con los objetivos principales de :

- Sensibilizar y concientizar sobre el derecho a un ambiente laboral libre de violencia.
- Identificar las distintas modalidades de violencia laboral y sus manifestaciones diferenciadas por género.
- Referir el ordenamiento legal vigente.
- Analizar los aspectos psicofísicos y socioculturales de la violencia laboral.
- Conocer los criterios de prevención y los recursos e instancias de atención.
- Conocer el Convenio 190 y la Recomendación 206 de la OIT.

IV CONCLUSIONES

En el marco del Convenio que nos liga, el presente informe ha abordado, desde una perspectiva integral, la evolución del concepto de autonomía municipal en Argentina, con especial énfasis en su intersección con el mundo del trabajo y el impacto de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia.

La transformación del rol de los municipios en el siglo XXI ha llevado a una ampliación de sus competencias y responsabilidades, obligándolos a gestionar problemáticas que anteriormente estaban reservadas al ámbito provincial o nacional.

En este contexto, el reconocimiento de la autonomía municipal se ha convertido en un elemento clave para garantizar una administración eficiente y adecuada a las necesidades de la comunidad.

Autonomía municipal en el marco constitucional y jurisprudencial

A lo largo del informe, se ha examinado la evolución normativa e interpretativa del concepto de autonomía municipal, desde la Constitución de 1853/60 hasta la reforma de 1994, y su reinterpretación por parte de la Corte Suprema.

En este sentido, se ha demostrado que, si bien la autonomía municipal es reconocida constitucionalmente, su aplicación práctica sigue enfrentando desafíos vinculados a la distribución de competencias y la sostenibilidad fiscal.

La jurisprudencia ha mostrado una tendencia a ampliar la capacidad de los municipios para regular materias esenciales para su desarrollo, aunque persisten tensiones con los niveles provinciales y nacionales.

El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 ha sido un punto de inflexión en esta dinámica, al impactar directamente sobre más de diez áreas de gestión local.



Esto ha generado debates sobre la viabilidad de la autonomía municipal en un contexto de reforma administrativa que busca centralizar ciertas decisiones estratégicas.

Asimismo, las decisiones de la Federación Argentina de Municipios y de distintos concejos deliberantes, como el de Rosario, han reflejado la preocupación por el debilitamiento de la capacidad de acción de los municipios frente a políticas nacionales que afectan su funcionamiento.

El Impacto de la Desigualdad y la Nueva Agenda Municipal

Como se ha analizado en informes anteriores, el desafiante contexto económico que enfrenta la Municipalidad de Córdoba la obliga a gestionar situaciones de desigualdad social y empobrecimiento de sectores vulnerables.

Esta realidad impone nuevas obligaciones para el Estado municipal, que debe implementar programas de inclusión social y equidad para reducir desigualdades, promover la construcción de viviendas asequibles y mejorar los servicios comunitarios, garantizando el acceso equitativo a servicios básicos como agua, saneamiento y salud.

Desafíos del mundo del trabajo en el ámbito municipal

La transformación del mundo del trabajo también ha sido un eje central del análisis.

En este sentido, se ha destacado el impacto de la adopción del Convenio 190 de la OIT, convertido en ley en Argentina, que establece un marco normativo para la prevención y erradicación de la violencia y el acoso laboral.

La implementación de este convenio en la gestión del capital humano municipal representa un desafío significativo, ya que exige la adecuación de normativas locales para garantizar su cumplimiento efectivo.



En términos de derecho laboral, los fallos recientes han demostrado que la violencia y el acoso en el trabajo ya no son fenómenos marginales, sino que requieren un abordaje estructural.

La jurisprudencia ha confirmado que los despidos en contextos de violencia de género o discriminación pueden ser revisados bajo el prisma del Convenio 190 y la Ley 26.485, marcando un cambio en la concepción tradicional de las relaciones laborales y de la responsabilidad de los empleadores.

Particularmente en materia de Prevención y políticas, es esencial que las empresas de la Municipalidad, y la propia administración central implementen políticas de prevención contra la violencia y el acoso laboral, siguiendo las directrices del Convenio 190 de la OIT.

Esto implica desarrollar políticas internas claras y efectivas, considerar los riesgos psicosociales en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, y capacitar al personal en materia de violencia laboral y perspectiva de género.

Ante denuncias de violencia o acoso, los empleadores públicos, semipúblicos y privados deben actuar con diligencia, investigando y sancionando cualquier forma de violencia basada en género.

Es su obligación garantizar un ambiente de trabajo seguro y respetuoso, protegiendo a los trabajadores incluso en situaciones no estrictamente laborales.

Además, deben aplicar el principio de igualdad y no discriminación, considerando todas las formas de violencia laboral.

Las decisiones tomadas en el ejercicio del *ius variandi* deben ser revisadas para asegurar que no encubran situaciones de violencia, acoso o discriminación.



En las investigaciones internas, se debe asegurar un debido proceso, garantizando a la persona denunciada las garantías suficientes para demostrar su versión de los hechos, equilibrando los intereses de ambas partes.

El impacto de los cuidados en la economía municipal

Uno de los hallazgos más relevantes de este informe ha sido la interrelación entre la política municipal y la gestión de los cuidados, un área tradicionalmente subestimada pero de creciente importancia en el contexto del envejecimiento poblacional.

Como se ha analizado a partir de los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la demanda de cuidados de largo plazo está en aumento, con una proporción creciente de personas mayores en condición de dependencia.

Esto impone una presión significativa sobre los sistemas municipales de salud y asistencia social.

La invisibilización del trabajo de cuidados, en su mayoría realizado por mujeres en condiciones de informalidad, no solo tiene implicancias en términos de desigualdad de género, sino también en la sostenibilidad de los mercados laborales locales.

Los municipios tienen la oportunidad de desarrollar estrategias innovadoras para abordar esta problemática, desde la regulación del empleo en el sector de cuidados hasta la creación de programas de formación y certificación de trabajadores en esta área.

Perspectivas de reforma y recomendaciones finales

El análisis desarrollado en este informe permite identificar un conjunto de desafíos y oportunidades que enfrentarán los municipios en los próximos años.

Entre las principales recomendaciones, se destacan:

-Fortalecimiento de la Autonomía Municipal: Es fundamental continuar el proceso de consolidación de la autonomía municipal, asegurando un marco normativo claro que permita a los municipios gestionar eficientemente sus competencias. Esto incluye garantizar una distribución equitativa de los recursos fiscales y reforzar la capacidad de los gobiernos locales para diseñar políticas públicas en función de las necesidades de su comunidad.

-Implementación Efectiva del Convenio 190 de la OIT: Los municipios deben adoptar políticas activas para prevenir la violencia y el acoso laboral en sus administraciones y en el sector privado local. Esto implica la capacitación de funcionarios, la implementación de mecanismos de denuncia efectivos y la adopción de medidas que garanticen un entorno laboral seguro y libre de discriminación.

-Desarrollo de Políticas de Cuidados Sostenibles: En un contexto de envejecimiento poblacional, los municipios deben asumir un rol activo en la regulación y promoción de sistemas de cuidados que sean accesibles y de calidad. La creación de infraestructuras adecuadas, el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores del sector y la incorporación de estrategias de envejecimiento activo son pasos clave para garantizar la sostenibilidad de estos sistemas.

-Articulación con el Sector Privado y la Sociedad Civil: La participación ciudadana y la cooperación con el sector privado son fundamentales para garantizar la eficacia de las políticas municipales. El desarrollo de iniciativas que fomenten el asociativismo y la ayuda mutua permitirá generar soluciones innovadoras a problemas estructurales.

-Protección de los Derechos Laborales en un Contexto de Digitalización y Nuevas Formas de Trabajo: La irrupción de nuevas tecnologías y la digitalización del trabajo están modificando las dinámicas laborales, generando tanto oportunidades como desafíos. Los municipios deben diseñar estrategias que permitan regular estos



cambios y garantizar que los derechos de los trabajadores sean respetados en un contexto de transformación económica acelerada.

Reflexión final

Si bien las conclusiones de este informe están dirigidas a municipalidades en general, la Municipalidad de Córdoba puede utilizar estos hallazgos para el propio beneficio de los cordobeses.

El informe ha puesto en evidencia que la autonomía municipal no es una condición estática, sino un proceso dinámico que debe ser fortalecido en función de los desafíos contemporáneos.

En un contexto de crisis económica, digitalización acelerada y cambios en las estructuras laborales, los municipios tienen la responsabilidad de adaptarse y de generar respuestas innovadoras para garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

La intersección entre políticas laborales, autonomía municipal y derechos sociales marca el horizonte de las reformas necesarias para asegurar un desarrollo local sostenible y equitativo.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlos muy atte.

