

Contratación directa para la promoción de la economía social en la CABA

Por Rocío Arrúa[1]
Natalia Tanno[2]

1. Introducción [arriba]

En diciembre del 2020 la Legislatura porteña aprobó la Ley N° 6.376[3] denominada “Ley de Promoción de la Economía Social”, cuyo objeto es “estimular el desarrollo social y económico a través de políticas de incentivos para el fortalecimiento de las actividades de las Unidades Productivas de la Economía Social en el ámbito de toda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”[4].

Entre los principales objetivos de esta novel legislación se encuentran: promover el desarrollo local, la generación y sostenibilidad de puestos de trabajo autogestivo y el acceso a nuevos mercados de las unidades productivas de la Economía Social; disminuir las brechas económicas y sociales entre las y los ciudadanos; apoyar la gestión comercial de los bienes y/o servicios producidos por el sector de la Economía Social; apoyar la continuidad de las actividades de las Unidades Productivas[5].

Sobre esta base, agrega un nuevo supuesto de Contratación Directa, incorporando un nuevo inciso al art. 28 de la Ley N° 2.095, Ley de Compras y Contrataciones de la CABA:

“13. La contratación de bienes o servicios vinculados con prestaciones que brinden las Unidades Productivas inscriptas conforme lo establecido en la Ley de Promoción de la Economía Social y sus normas reglamentarias, y cuando el monto total de la misma no supere el equivalente a doscientas mil (200.000) unidades de compra.”[6]

Se trata de una medida enmarca en lo que se conoce como “Contratación Pública Estratégica”, que se traduce en un nuevo enfoque de la contratación pública pensada de manera estratégica para contribuir al logro de objetivos complementarios de política pública.

2. ¿Qué se entiende por Contratación Pública Estratégica? [arriba]

Para todo Gobierno, la contratación pública ocupa un lugar trascendental. Su desempeño repercute de forma directa en el desarrollo económico, la eficiencia del sector público, y la confianza de los ciudadanos.

En sentido amplio se refiere a todo el proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir las y, la comprobación de que el bien o la prestación del servicio se concretan en el lugar correcto, y en el momento adecuado[7].

Estos son, según se advierte, la clásica definición y el principal objetivo de la contratación pública, los que, necesariamente, deben ser completados con lo que podría llamarse “objetivos secundarios”, y que se relacionan con el rol de la

contratación pública como medio para lograr el cumplimiento de objetivos sociales

Esta nueva dimensión de la contratación pública, que va más allá de la satisfacción de la necesidad que motiva cada procedimiento de compra, y se identifica con su potencial para lograr objetivos de política complementarios, constituye lo que se conoce como Contratación Pública Estratégica[8].

Al respecto, en la Recomendación sobre Contratación Pública del año 2015[9], la OCDE recomendó que los Adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación. Estableciendo que, a tal fin, los Adherentes deberán:

i) Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.

ii) Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha

iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos[10].

Los objetivos estratégicos de la contratación pública pueden ir desde lo económico, medioambiental, social, entre otros. Conforme una encuesta de la OCDE-BID, para el 2018 en América Latina y el Caribe (ALC) el objetivo estratégico más ampliamente perseguido era la participación de las PYME. Alrededor de dos tercios de los países de ALC indicaron apoyar a tales empresas a través de diversas políticas y estrategias tanto a nivel central como a nivel de entidades contratantes. Además, el 60% de los países de ALC que respondieron indicaron tener políticas específicas o disposiciones legislativas para promover la participación de las PYME en la contratación pública[11].

Solo una cuarta parte de los países de ALC informaron tener políticas para promover la

participación de empresas propiedad de mujeres. Entre estos, Chile y la República Dominicana, han hecho grandes avances y son reconocidos como pioneros en esta área. También se observan algunos avances en otros países; por ejemplo, los datos de 2018 muestran que, en comparación con 2015, Honduras adoptó una estrategia destinada a aumentar la participación de este tipo de empresas[12].

Se advierte, sin embargo, un avance positivo en los últimos años. A modo de ejemplo, la ley española de Contratos del Sector Público (LCSP), Ley Nro. 9/2017[13], por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE[14] y 2014/24/UE[15], del 26 de febrero de 2014, incluye en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Aclara que estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución[16] de tipos medioambientales, sociales o relativas al empleo[17].

En Argentina, en el ámbito de la CABA, se han creado el Sello Empresa Mujer (reconocimiento a empresas que cuenten con mayoría de mujeres en su staff de toma de decisiones y/o desarrollen acciones tendientes a lograr la equidad de género), el Sello Verde (para empresas que lleven a cabo políticas de cuidado del medioambiente), como así también existe la posibilidad de identificar empresas que sean Pyme o aquellas que cuenten con personal con discapacidad entre su plantilla[18].

3. La Ley de Promoción de la Economía Social [arriba]

Con la Ley Nro.6.376, “Ley de Promoción de la Economía Social”, la CABA, da un paso más hacia la Contratación Pública Estratégica.

Así, en esta instancia resulta importante explicar a qué refiere la normativa al incorporar algunos conceptos fundamentales. Por un lado, define a la Economía Social como el “conjunto de actividades de producción y reproducción que ejerce una población en situación de vulnerabilidad económica y/o social para generar las bases materiales de realización de sus necesidades, bajo un sistema de prácticas que organizan el proceso económico de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo (...)”.

En este mismo sentido, las Unidades Productivas han sido definidas en la Ley N° 6.376 como “toda aquella unidad individual o colectiva que realice actividades de interés económico y social, produciendo bienes o servicios en busca de satisfacer sus necesidades, con miras a su inserción en el mercado formal, laboral o comercial con baja escala de capitalización y productividad”, destacando que su principal activo será la fuerza de trabajo. Por otro lado, la composición de estas Unidades podrá variar según cada caso[19].

Con el fin de lograr la consecución de sus objetivos, a lo largo de sus más de veinte artículos, la Ley bajo estudio, prevé una serie de medidas tales como la exención impositiva[20], el fomento del crédito[21] y la creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Economía Social[22], el cual estará conformado por aportes públicos y privados con un plazo máximo de treinta años a partir de su conformación.

Llegando al final de su articulado, esta Ley ordena una modificación al art. 28 de la Ley N° 2.095, el marco normativo vigente en materia de contrataciones públicas en el ámbito de la CABA, incorporando el inciso 13 que establece[23] “la contratación de bienes o servicios vinculados con prestaciones que brinden las Unidades Productivas inscriptas conforme lo establecido en la Ley de Promoción de la Economía Social y sus normas reglamentarias, y cuando el monto total de la misma no supere el equivalente a doscientas mil (200.000)”.

4. La promoción de la Economía Social en la contratación pública de la CABA [arriba]

La Ley de Promoción de la Economía Social regula un procedimiento de aplicación para las contrataciones públicas que se efectúen por parte de los sujetos alcanzados por la Ley N° 2.095, sumando así un nuevo supuesto para la procedencia de la Contratación Directa.

La Contratación Directa es un procedimiento excepcional de selección del contratista, siendo la Licitación Pública el principio general por excelencia. Se trata de un tipo de procedimiento regulado en la Ley N°. 2.095 que prevé, ahora, trece supuestos en los cuales la Administración Pública local puede efectuar una selección del contratista mediante procedimientos especiales de contratación, conforme parámetros específicamente definidos[24].

El Decreto Nro. 74/GCABA/21, reglamentario de la Ley de Compras de la CABA, establece las condiciones particulares que deben tomarse en consideración para que este procedimiento excepcional prospere.

Con respecto al supuesto relativo a la contratación de bienes o servicios vinculados con prestaciones que brinden las Unidades Productivas, el procedimiento se inicia con el requerimiento a la Unidad Operativa de Adquisiciones, en el cual deben constar cantidades y características de los bienes o servicios que se pretenden contratar, siendo obligatorio que el área requirente fundamente el encuadre legal que se pretende aplicar[25].

Una vez cumplimentados los requisitos financieros de afectación de fondos, la autoridad competente aprobará el acto administrativo de autorización de la contratación y los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas que regirán al procedimiento.

Seguidamente, el organismo contratante deberá enviar las invitaciones a cotizar a por lo menos tres (3) proveedores del rubro objeto de la contratación, inscriptos en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP), si los hubiere, y que hayan obtenido previamente la inscripción conforme lo establecido por la

Autoridad de Aplicación de la Ley N° 6.376[26].

Podrá prescindirse del acto de apertura de ofertas y de la intervención de la Comisión de Evaluación de Ofertas, en cuyo caso la Unidad Operativa de Adquisiciones debe verificar que las ofertas cumplan con los requisitos exigidos en las bases de la contratación y será la encargada, en caso de corresponder, de intimar a los oferentes a subsanar errores u omisiones.

Para concluir con el procedimiento de selección, la autoridad competente emitirá un acto administrativo de adjudicación, generándose luego la correspondiente Orden de Compra a través del portal transaccional electrónico Buenos Aires Compras (BAC), el que marcará el plazo y el monto por el que se extenderán los derechos y obligaciones entre las partes.

En este tipo de procedimiento los oferentes y adjudicatarios, están exceptuados de la obligación de presentar garantías de mantenimiento de oferta y de cumplimiento de contrato, respectivamente[27], lo que constituye una ayuda económica importante, toda vez que la contratación de las respectivas garantías puede simbolizar un gasto que los oferentes de estas Unidades Productivas no puedan afrontar.

Al describir el procedimiento, hemos mencionado la importancia de que los proveedores cumplan con una doble inscripción: 1) en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) y, 2) en el Registro de Unidades Productivas de la Economía Popular y Social (Rupepys).

El Rupepys es el Registro de la Economía Popular y Social para aquellas unidades productivas autogestivas que desarrollan su actividad en el ámbito de la CABA. Busca reconocer las distintas formas en las que se organiza el trabajo en la economía popular y social, potenciar el desarrollo productivo del sector y brindar mayor acompañamiento del Estado. Pueden inscribirse todas las unidades productivas de la economía popular y social bajo la forma de emprendedores, grupos asociativos y personas jurídicas que realicen actividades de interés económico y social, en la CABA, ya sean productoras de bienes y/o proveedoras de servicios. La inscripción permitirá el acceso a la oferta programática actual y futura de la Subsecretaría de Desarrollo del Potencial Humano- Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad e implica la exención de Ingresos Brutos para los monotributistas promovidos[28].

Hoy en día, existen treinta y cinco proveedores registrados con diversos rubros de especialidad entre ellos, lo cual constituye un número auspicioso si tomamos en consideración que el comienzo de la registración en el Rupepys se dio a finales del mes de junio del corriente[29].

5. Conclusiones [arriba]

El reconocimiento de esta nueva dimensión de la contratación pública exige a los Gobiernos seguir explorando en el fomento de objetivos estratégicos. Lo que requiere, asimismo, realizar una gestión estratégica de los recursos humanos en las compras públicas[30].

La Ley de Promoción de la Economía Social de la CABA representa, sin lugar a dudas, un gran avance en ese sentido. Será muy importante monitorear, en lo sucesivo, el número de Contrataciones Directas enmarcadas en el art. 28 Inciso 13 de la Ley N° 2.095, y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos reconocidos.

Notas [arriba]

[1] Abogada con orientación en Derecho Público Administrativo (UBA). Gerente Operativa Asuntos Legales Contractuales del Ministerio de Justicia y Seguridad (GCBA).

[2] Abogada (UBA) y profesora, Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA), Directora General de Adquisiciones y Contrataciones del Ministerio de Justicia y Seguridad (GCBA).

[3] Texto disponible en: <http://www2.ced.com.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6376.html>. B.O. 29/12/2021.

[4] Ley Nro. 6.376, Art. 1.

[5] Ley Nro. 6.376, Art. 2.

[6] Ley Nro. 6.376, Art. 23.

[7] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, París, OCDE, 2015, p. 6.

[8] El Dr. Jaime Pintos Santiago analiza la Contratación Pública Estratégica con un enfoque muy interesante en “¿Qué es la contratación pública estratégica integral?”, <https://www.jaimepintos.com/contratacion-publica-estrategica-integral/>.

[9] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, París, OCDE, 2015.

[10] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, París, OCDE, 2015.

[11] Los datos provienen de la Encuesta de la OCDE-BID de 2018 sobre Contratación Pública. Veinte países de ALC respondieron a la encuesta. OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

[12] Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

[13] Jefatura del Estado “BOE” Nro. 272, de 9 de noviembre de 2017 Referencia: BOE-A-2017-12902.

[14] Sobre adjudicación de contratos de concesión.

[15] Sobre contratación pública.

[16] Artículo 202: Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción

ecológica. Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.

[17]Ley Nro. 9/2017, Preámbulo, V párrafo 3.

[18]Conforme surge del portal de compras, <https://www.buenosairescompras.gob.ar>.

[19] Las Unidades Productivas pueden estar integradas por: a) Personas humanas inscriptas en el monotributo social, monotributo promovido o adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes hasta categoría D inclusive; b) Personas jurídicas que revistan la categoría de cooperativa, mutual, asociación civil u otras formas asociativas que establezca la Autoridad de Aplicación, y se desempeñen en el ámbito de la Economía Social; c) Grupos asociativos: agrupamientos de personas humanas de dos (2) o más integrantes que desarrollen actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir o comercializar bienes o servicios en el ámbito de la Economía Social, y que hubieran sido reconocidos por la Autoridad de Aplicación como tales.

[20]Ley Nro. 6.376, Cap. II.

[21]Ley Nro. 6.376, Cap. III.

[22]Ley Nro. 6.376, Cap. IV.

[23]Ley Nro. 6.376, Art. 23.

[24]Ley Nro. 2.095, Art. 28.

[25]Decreto Nro. 74/GCABA/21, Art. 28, inc. 13.

[26]Decreto Nro. 74/GCABA/21, Art. 28, inc. 13.

[27]Decreto Nro. 74/GCABA/21, Art. 28, inc. 13.

[28]<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/rupepys>

[29]Conforme portal Buenos Aires Compras.

[30]ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad, París, OCDE, 2019.

