



**Maestría en Administración Pública**

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional del Litoral

***Compras y contrataciones en la Administración  
Pública de la Provincia de Santa Fe:  
Propuestas para implementar un enfoque  
sustentable.***

Tesista: CPN Natalia Carolina BATALLA

Director: Dr. Bruno Ariel REZZOAGLI

Santa Fe, 2018

# Índice

Introducción .....	1
Capítulo I: Contratos del Estado y Políticas Públicas .....	12
I.1 Los contratos administrativos .....	14
I.2 Elementos de los contratos administrativos .....	17
I.3 Caracteres de los contratos administrativos .....	19
I.4 Principios de los contratos administrativos.....	20
I.5 Clasificación de los contratos administrativos.....	21
I.6 Los contratos típicos .....	23
I.7 Consideraciones generales sobre las adquisiciones públicas.....	28
Capítulo II: Compras Públicas y Desarrollo Sustentable .....	38
II.1 Desarrollo sustentable.....	39
II.2 Compras públicas sustentables .....	43
II.3 Trabajo interdisciplinarios para el logro de objetivos comunes: La gobernanza.....	48
Capítulo III: Las Compras del Estado Provincial Santafesino .....	54
III-1 Compras públicas en el Estado Nacional. Breve análisis. ....	55
III-2 Compras públicas en el Estado Provincial.....	59
Capítulo IV: Análisis de las Compras en el Estado Provincial Santafesino.....	71
IV- 1 Trabajo de campo .....	72
IV - 1.1 Evolución de las compras de bienes y servicios .....	72
IV - 1.2 Análisis de las Licitaciones Públicas .....	75
IV - 1.3 Resultados encuestas .....	82
IV-2 Alternativas para llevar a cabo compras públicas sustentables. ....	84
Capítulo V: Conclusiones obtenidas .....	88
Bibliografía Consultada.....	92
Anexo .....	103
Cuestionario .....	104

## Introducción

El Sector Público lleva a cabo sus fines adquiriendo bienes y contratando obras y servicios en el mercado; su alto poder de compra lo convierte en el principal consumidor de la economía. Esta afirmación se puede ver reflejada en el porcentaje que representan sus transacciones en el Gasto Público dentro del Producto Bruto Interno (PBI)<sup>1</sup>. Tal como lo indican Gonnet y Demaría (2010), desde el punto de vista de la magnitud financiera y diversidad de bienes y servicios producidos o a proveer a la comunidad no existe empresa más importante que el Estado, por esta razón la gestión de compras debe promover un gasto público eficaz y eficiente.

La importancia que comenzaron a tener las cuestiones ambientales en los últimos años, se debe al desgaste y abuso que provocado el hombre a través del consumo excesivo de los recursos naturales para su crecimiento económico, social y tecnológico que terminó afectando la conservación de los ecosistemas y la calidad de vida de la población presente y futura.

Para lograr el desarrollo sustentable se debe garantizar la disponibilidad de los recursos naturales, la justicia social y el desarrollo sostenido de la economía. Para ello, es fundamental el rol que ejercen los Estados, quienes poseen la capacidad para influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios tendientes a satisfacer las necesidades sociales, ambientales y económicas de los ciudadanos al ser considerada una organización ejemplar<sup>2</sup> y agente dinamizador<sup>3</sup> en materia de responsabilidad social (Rezzoagli, 2013). Por esta razón, en los últimos años se planteó la necesidad de adoptar la variable

---

<sup>1</sup> Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras públicas representan entre el 10% y 15% del Producto Interno Bruto mundial. La participación de las compras públicas sobre el PBI en Argentina en el año 2012 fue del 17% (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

<sup>2</sup> La Administración Pública en su gestión aplica reglas y principios, estableciendo el marco regulatorio de la responsabilidad social y velando por su cumplimiento.

<sup>3</sup> Dada su capacidad en el mercado se la puede considerar como una organización impulsora difusora, orientadora y facilitadora de directrices de responsabilidad social, promoviendo dicha responsabilidad en las organizaciones y en la ciudadanía, impulsando y difundiendo acciones sociales y medioambientales.

ambiental en la toma de decisiones públicas e incluir en las agendas de los Gobiernos políticas relacionadas con el medio ambiente.

La actividad principal del Estado es la formulación e implementación de políticas para garantizar los derechos de la población y llevar a cabo las acciones pertinentes para lograr una mejora en la calidad de vida, una determinada política define el rumbo de acción estatal hacia un futuro deseable. Debe buscar preservar los recursos naturales, como también garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la prosperidad de los sectores productivos para que se desarrollen con equilibrio, contemplando el desarrollo sostenido de la economía. Por medio del gasto público los gobiernos implementan las políticas que afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo, condicionando la estabilidad macroeconómica y contrarrestando las fallas del mercado<sup>4</sup> (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica) se impulsó a las autoridades públicas a fomentar políticas de contrataciones públicas que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medio ambiente y a una mejor calidad de vida. Como respuesta se inició el Proceso de Marrakech que apoya la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentable y la elaboración de un programa marco sobre *compras públicas sustentables*<sup>5</sup> tendientes a lograr condiciones de trabajo justas, dignas y equitativas, y que el intercambio comercial preserve el medio ambiente. Es importante aclarar que las *compras públicas sustentables* no sólo incluyen criterios ambientales, sino también éticos y sociales.

---

<sup>4</sup> El gasto público como instrumento de la política fiscal cumple con tres funciones principales: 1) estimular y estabilizar la economía; 2) redistribuir ingresos y 3) asignar los recursos públicos de manera eficiente (Musgrave, 1959 citado en XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

<sup>5</sup> Por medio de las *compras públicas sustentables* las organizaciones buscan satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con el objetivo de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, minimizando el impacto sobre el medioambiente. Este concepto es más amplio que el de compras verdes, ya que el primero tiene en cuenta factores éticos, sociales y ambientales en cambio la noción verde únicamente incluye los aspectos ambientales.

Distintos países pertenecientes a la Unión Europea<sup>6</sup>, Japón, Estados Unidos<sup>7</sup>, México y países latinoamericanos como Costa Rica, Chile y el Estado de San Pablo comenzaron a implementar políticas de adquisiciones con criterios ambientales, que promueven metas de desarrollo ambiental. La implementación difiere en el nivel de consolidación del proceso y en su alcance, pero coinciden en que dichos criterios se aplican para la adquisición de bienes y servicios de consumo prioritario para la administración pública.

Los poderes públicos, mediante la *contratación pública sustentable*, crean incentivos para que las industrias desarrollen políticas ambientales y comiencen a desarrollar productos amigables con el medio ambiente, con su rol de consumidores generan que los productores creen mayor variedad de productos sustentables, creando un mercado que respete los criterios de desarrollo sustentable y disminuya, a causa de la mayor oferta, los costos de los mismos. La incorporación gradual de criterios de sustentabilidad busca aumentar la competitividad de las empresas en la producción y suministro de bienes y servicios innovadores que minimicen el impacto ambiental y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos (Aliciardi y Cassiet, 2014). Es fundamental destacar que para la existencia de mercados sustentables se requiere que la demanda exija productos y servicios producidos responsablemente, y por el otro lado, que los proveedores y productores puedan satisfacer estas exigencias.

Analizando la temática a nivel nacional, se destaca que mediante el Decreto N° 893/2012 (actualmente derogado por el Decreto N° 1030/2016) se aprobó la Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración, incorporando en

---

<sup>6</sup> Por ejemplo en España, el Ayuntamiento de Barcelona ha introducido especificaciones medioambientales en los diferentes tipos de contratos públicos que realiza. Los principales parámetros introducidos son la valoración positiva de los Sistemas de Gestión Ambiental certificados (ISO 14001) de proveedores y del etiquetado ambiental de sus productos, la exigencia del Análisis del Ciclo de Vida de los productos ofertados, la valoración positiva de la utilización de energías alternativas por parte de los proveedores y la promoción de productos reciclados o reutilizables (Gobierno de Aragón, 2004).

<sup>7</sup> Debido al alto consumo de bienes informáticos que posee el gobierno de los Estados Unidos desde 1993 sólo compra equipos de tecnología que cumplan con el programa Energy Star. El impacto de la decisión incidió fuertemente en la oferta de productos con esa etiqueta a nivel internacional (Aliciardi y Cassiet, 2014).

el Título VI<sup>8</sup> la cuestión de las *compras públicas sustentables*. Además, en el mismo decreto, existen disposiciones que fomentan la inclusión social, como las disposiciones para facilitar la contratación directa de los efectores sociales inscriptos en el Registro del Ministerio de Desarrollo Social<sup>9</sup> y las disposiciones para facilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) en las contrataciones públicas<sup>10</sup>.

En el plano provincial, el gobierno de la Provincia de Santa Fe se encuentra implementando medidas y acciones para consolidar prácticas ambientales, con la firma del Decreto N° 1351/2013 se creó el programa "Santa Fe avanza en la sustentabilidad de los edificios y oficinas públicas". En un primer momento, buscará obtener un mejor aprovechamiento del papel y cartón en las oficinas públicas, racionalizando su consumo, recuperando lo desechado y aumentando el uso de papel reciclado. Luego, se instalarán dispositivos de medición para incentivar el uso racional de la energía y el agua y se establecerá una guía de buenas prácticas ambientales en los talleres automotores y para la construcción de obra pública provincial.

En materia de compras públicas encontramos que existen Leyes y Decretos<sup>11</sup> que reglamentan las contrataciones y compras del Gobierno Provincial, en los cuales los criterios de sustentabilidad no están definidos para ser utilizados. Actualmente, la Dirección Provincial de Contrataciones y Gestión de Bienes comenzó a sugerir la inclusión en los pliegos de compra de resmas, por ejemplo, la cotización de ofertas alternativas por parte de los proveedores que cumplan con determinados sellos y etiquetas de protección medioambiental y normas de calidad. En lo que respecta a requisitos éticos en la contratación de servicios de limpieza es necesario la presentación de documentación para verificar que el personal que presta servicios se encuentre registrado y recibiendo los aportes sociales correspondientes por Ley<sup>12</sup>.

Una política de *compra pública sustentable* desarrollada por el gobierno nacional tendrá un impacto determinante en el mercado e incidirá en las políticas de los gobiernos provinciales y locales. Por su parte, los gobiernos locales, poseen mayor facilidad para implementar las *compras públicas sustentables* a nivel local y pueden

---

<sup>8</sup> Decreto 893/2012 artículos 194 a 199.

<sup>9</sup> Decreto 893/2012 artículos 29.

<sup>10</sup> Decreto 893/2012 artículos 70.

<sup>11</sup> [https://www.santafe.gov.ar/index.php/guia/portal\\_compras?pagina=normativa](https://www.santafe.gov.ar/index.php/guia/portal_compras?pagina=normativa). Fecha de consulta 14/07/2015.

<sup>12</sup> Nota Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) N° 010-2010.

utilizar su fuerza para incidir en una mejora ambiental a nivel local, nacional e inclusive internacional con una transferencia de experiencias y buenas prácticas (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

La finalidad de esta Tesis es presentar herramientas metodológicas para la implementación de políticas públicas provinciales con criterios sustentables en el marco de la normativa provincial vigente. El estudio se deberá enfocar en lo sucedido en la última década, tomando como punto de partida la sanción de la Ley Provincial 12.510 de Administración, Eficiencia y Control.

La implementación de las *compras públicas sustentables*, permite promover y aplicar políticas de desarrollo sustentable y servir de ejemplo para los demás participantes en la economía provincial. No se trata sólo de una "nueva forma de pensar" sino que también es una "nueva forma de hacer" que debe aplicarse a la gestión estratégica, traduciéndose en políticas y acciones, planificadas y ejecutadas. Es necesario cambiar la concepción de la contratación pública, dejar de pensar que es un medio para adquirir bienes, prestar un servicio público o realizar una obra, sino pasar a considerarla como un instrumento de política pública (Rezzoagli, 2013). Por lo tanto, las *compras públicas sustentables* son un recurso político para atacar los problemas del medioambiente en donde vive la sociedad, generando mejores condiciones de habitabilidad al adquirir bienes y servicios amigables con el medioambiente.

Es fundamental eliminar ciertas barreras y preconceptos arraigados en la Administración Pública Provincial. Actualmente las compras públicas son consideradas una actividad administrativa para satisfacer necesidades colectivas y para el funcionamiento del Estado; debe pasar a ser un área estratégica que sirva para cumplir con los objetivos básicos del Estado y generar dinamismo en la economía, generación de nuevos empleos, inversiones y desarrollo productivo.

Como primera medida para implementar las *compras públicas sustentables* se deberá capacitar a los encargados de compras y la promoción de los criterios medioambientales, éticos y sociales, creando un cambio en la mentalidad de los funcionarios y de la sociedad en general, para que los criterios sustentables sean un elemento más para el análisis de las ofertas. Como segundo paso, será necesario cambiar la concepción en la adjudicación de la oferta con el precio más bajo; para comenzar a utilizar el criterio de la oferta más conveniente, teniendo en cuenta no sólo los precios sino también calidades, idoneidad de los oferentes y demás condiciones de la oferta.

Una vez incluido un plan de políticas de *compras públicas sustentables* es imprescindible su continuidad a largo plazo, manteniendo la misma política cada vez que haya cambio de gobierno dado la existencia de costos inmediatos con efectos que no pueden ser mostrados dentro del actual período de gobierno. Por esto, es necesario la participación de la población y de las instituciones civiles para la aplicación, porque para un político asumir estas responsabilidades no responde a la lógica eficientista e inmediatista de la economía y de la política actual (Papa Francisco, 2015). El involucramiento de la sociedad civil en las políticas públicas genera un aumento de la legitimidad de las políticas, ayuda a disminuir conflictos, es una fuente de nuevas ideas e información y el mayor involucramiento genera mayores conocimientos en temas ambientales (Coenen, 2002 citado en Naser y Concha, 2014).

### **Estado del Arte**

Los últimos años, las organizaciones privadas se comenzaron a enfocar en la satisfacción de sus clientes, otorgando una mayor importancia a mejorar la calidad de sus productos y a la gestión por resultados para conseguir impactos positivos en sus prácticas sociales.

El Estado no quedó al margen de estos cambios por lo que debió aggiornarse, modificando las prácticas sociales y políticas públicas implementadas, para disminuir la desconfianza de la ciudadanía sobre sus actos, la cual estaba atribuida principalmente a la lentitud burocrática, a la poca capacidad de adaptarse y dar respuesta a los nuevos retos y a las malas prácticas llevadas a cabo por los funcionarios públicos. Sus procedimientos comenzaron a priorizar el valor público para los ciudadanos, la calidad, la mejora en sus procedimientos para lograr un Estado más cercano, eficiente y transparente.

En este contexto se comienza a priorizar la importancia de los impactos sociales, ambientales y económicos y es el Estado, en todos sus niveles quién debe buscar soluciones. Por medio del sistema de compras puede solucionar cuestiones medio ambientales, aspectos éticos y sociales, contribuyendo a brindar un sector público más eficiente.

Se puede apreciar que no existe un único concepto para definir el tema investigado en la presente tesis, sino que en la literatura es común encontrar diferentes clasificaciones, por ejemplo compra pública ética, sostenible, sustentable, verde,



ecológica, socialmente responsable. Ciertos autores utilizan dichos calificativos como sinónimos, mientras que otros distinguen su uso para destacar aspectos específicos.

Autores como Aliciardi (2013), Madariaga (2008), Bezchinsky y López Fernandez (2012) utilizan el concepto "*Compras Públicas Sustentables*" como instrumento para fomentar la protección ambiental y la incorporación de consideraciones sociales en el mercado dado el rol del Estado en el desarrollo económico. Sostienen que el Estado, en sus distintos niveles, debe aplicar políticas de gobierno que impulsen la compra de bienes y contratación de servicios sustentables, incorporando también consideraciones sociales, con el objetivo de reducir impactos en la salud humana, en el medio ambiente y en los derechos humanos. Consideran la necesidad de realizar modificaciones a los criterios de valuación, incorporando criterios que permitan evaluar los costos y beneficios en los impactos económicos, sociales y ambientales de cada producto o servicio en el largo plazo.

Por su parte, Rodríguez Martín-Retordillo (2014) utiliza el concepto de "*Contratación Pública Estratégica*" para alcanzar objetivos sociales, ambientales e innovadores. Es el Estado quien debe adquirir productos y servicios innovadores que promuevan el crecimiento futuro y mejoren la eficiencia y calidad de los servicios públicos, obteniendo una alta relación calidad-precio en las inversiones públicas, generando ventajas económicas, medioambientales y sociales, fomentando un crecimiento económico sostenible.

El concepto de "*compras verdes*" es utilizado por los países miembros de la Unión Europea y por García Paz (2009), que buscan enfatizar la adquisición de bienes, servicios u obras con un impacto ambiental satisfaciendo las necesidades de la institución. Este corriente no tiene en cuenta las cuestiones económicas, sociales y éticas.

Sanchez Bravo (2015) y Soto Palacios (2015) utilizan el concepto "*contratación o compras pública sostenible*" para determinar las compras y/o contrataciones públicas que integran criterios ambientales, sociales o éticos. El vocablo sostenible busca garantizar las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad para satisfacer sus necesidades de las generaciones futuras.

Por último encontramos a Rezzoagli (2013), Lafuente, Viñuales, Pueyo y Llaría (2003), Canyelles (2011), Henríquez Larrarte y Oreste Burgos (2015) quienes utilizan el término "*compras públicas socialmente responsables*" relacionándolo con el deber del Estado de generar un impacto positivo en la sociedad, comprometiéndose el sector

público a comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico. Es una nueva forma de hacer, que debe aplicarse a la gestión estratégica, traducéndose en políticas y acciones, planificadas y ejecutadas incorporando consideraciones sociales, medioambientales y/o éticas en los procedimientos de adjudicación con la finalidad de adecuar el comportamiento de los particulares. Además incluye la transparencia informativa respecto de los resultados alcanzados y la evaluación externa de los mismos. Las organizaciones ejercen su responsabilidad social cuando prestan atención a las expectativas que sobre su comportamiento tienen los diferentes grupos de interés, con el propósito último de contribuir a un desarrollo, social y ambientalmente sostenible y económicamente viable.

En América Latina las iniciativas sobre compras sustentables por parte del sector público son recientes y sólo pocos países comenzaron a implementar mecanismos para incluirlas en los sistemas de adquisiciones.

En lo que respecta a la contratación pública en la Provincia de Santa Fe no existen autores que aborden específicamente la temática de esta tesis. La normativa vigente no presenta impedimentos para la aplicación de criterios sustentables, por lo tanto, el objetivo perseguido es indagar los motivos u obstáculos que no permiten incorporarlos, para luego establecer propuestas y herramientas que puedan ser introducidas en los procedimientos de compras y adquisiciones llevadas a cabo por el estado provincial.

### **Preguntas de investigación**

- ¿Qué es la *compra pública sustentable*? ¿Por qué aplicarla en las contrataciones públicas?
- ¿Por qué motivos no se aplican criterios de sustentabilidad en las contrataciones en la Provincia de Santa Fe?
- ¿Cuáles son los limitantes o factores que impiden su aplicación? ¿Cómo superar los obstáculos?
- ¿Cómo se aplican las *compras públicas sustentables* en otros países o jurisdicciones?
- ¿Cómo introducir criterios sustentables en la compra pública provincial?

## **Hipótesis**

La ausencia de mecanismos de integración de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas de la provincia de Santa Fe obedece a la carencia de experiencia, de conocimientos, de capacidad técnica y/o a la consideración que los bienes y servicios que cumplen requisitos sustentables poseen mayores costos ya que existe poca oferta en el mercado, y no a limitantes o impedimentos normativos y procedimentales.

## **Objetivo general**

Presentar herramientas metodológicas para implementar políticas de compras y contrataciones públicas sustentables en las diferentes etapas del proceso de adquisición en la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe y exponer las posibles limitaciones para su implementación.

## **Objetivos específicos**

- Analizar las compras públicas como herramienta de Política Pública.
- Sintetizar las políticas de compras sustentables y las herramientas o mecanismos que se utilizan para su implementación.
- Indagar sobre la aplicación de criterios sustentables en las adquisiciones llevadas a cabo por la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe.
- Establecer propuestas para la implementación gradual de *compras públicas sustentables* en la Provincia de Santa Fe.
- Identificar barreras para la implementación de adquisiciones sustentables en la Administración Provincial.

## **Actividades**

- Indagar en el Derecho Administrativo sobre las consideraciones generales de las compras públicas, determinando las diferencias entre contratos públicos y privados.
- Precisar los procesos y etapas llevadas a cabo en las adquisiciones públicas.
- Analizar la normativa de las compras públicas llevadas a cabo por el Estado Nacional y por el Estado Provincial. Enfatizando sobre los procedimientos.

- Investigar el surgimiento del concepto "Desarrollo Sustentable" y la implementación en las compras.
- Definir el impacto sobre el total de gastos devengados en la Provincia de Santa Fe el porcentaje de incidencia de las compras, para ello será necesario analizar la Cuenta de Inversión.
- Efectuar un análisis de la demanda actual del Estado Provincial, tanto de bienes y servicios y evaluar la situación de la oferta para determinar si existen bienes considerados prioritarios que cumplen criterios de sustentabilidad.
- Indagar a personal del órgano rector y de los departamentos de compras de los distintos organismos para determinar la situación actual de las adquisiciones públicas en la provincia, la factibilidad de aplicar criterios sustentables y las barreras para su implementación.

## **Justificación**

Dada la importancia que tiene la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenido de la economía para esta generación y generaciones futuras, se analiza la viabilidad de implementar la política de *compras públicas sustentables* en la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe.

Es conveniente diseñar e implementar un esquema para las compras y contrataciones habituales teniendo en cuenta consideraciones ambientales, éticas y sociales, dado que una adecuada política de compras sustentable generaría una mejora en la organización de los procesos, ahorro de recursos y mayor transparencia.

Las *compras públicas sustentables* buscan asegurar un equilibrio en la rentabilidad ambiental, social y económica de cada peso que gasta el sector público, lo que hace que se generen nuevas oportunidades para los países en desarrollo, promoviendo la creación de nuevos mercados, nuevos empleos y en ocasiones favorecer la incorporación de nuevas tecnologías ecológicas.

## **Metodología**

La investigación tendrá como punto de partida analizar la normativa nacional y provincial respecto a las *compras públicas sustentables* y la implementación de las mismas, pudiendo analizar la situación actual de las compras públicas en el gobierno de la provincia de Santa Fe; proponiendo, en caso de ser necesario, herramientas para su

implementación en las distintas etapas de las compras y contrataciones en el mediano plazo. Por lo tanto la investigación será inminentemente teórica, aplicando el método deductivo.

Se llevará a cabo una investigación documental para conocer la bibliografía y normativas vigentes que contienen consideraciones ambientales o sustentables y de campo indagando a personal de los departamentos de compras de los distintos organismos para comprender la situación actual de las gestiones de compras y determinar si es viable la inclusión de criterios sustentables, pudiendo detectar diferentes etapas del proceso en los cuáles se pueden recomendar modificaciones. Esto último se llevará a cabo mediante cuestionarios cerrados enviados a los responsables de las compras y contrataciones de las distintas jurisdicciones vía correo electrónico.

Para conocer el impacto que representan las compras públicas sobre el total de gastos en la última década se analizarán los datos que surgen de la Cuenta de Inversión y se confeccionará una muestra no probabilística para conocer si se aplican criterios sustentables en los pliegos de las licitaciones públicas provinciales.

# **Capítulo I: Contratos del Estado y Políticas Públicas**

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo es presentar propuestas para implementar gradualmente un enfoque sustentable en las compras y contrataciones realizadas por la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe. El punto de partida es indagar sobre los contratos que puede celebrar la Administración Pública para adquirir bienes o servicios, conociendo las características relevantes de los mismos y pudiendo exponer alternativas convenientes para implementar políticas sustentables en el ámbito del Gobierno Provincial.

La actuación de la Administración Pública se realiza a través de actos o hechos, que por su naturaleza, son de carácter administrativos y tienen como finalidad satisfacer las necesidades de bien común o de interés público en forma directa o inmediata. A su vez, desarrolla una función materialmente legislativa mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria y participa en el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado (Cassagne, 2002).

El Derecho Público estudia las normas que regulan la actuación administrativa, legislativa y judicial de los tres Poderes del Estado, de las relaciones de éstos entre si y de las relaciones de los mismos con los particulares. El Derecho Administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa del Estado en general<sup>13</sup> y tiene como objetivo velar por la protección judicial frente al ejercicio abusivo o irregular de la función administrativa (Gordillo, 2013).

La Administración Pública puede actuar ejerciendo por sí misma la actividad o utilizando a un tercero para que colabore, esta colaboración puede ser forzosa o voluntaria. En caso de que sea forzosa estamos en presencia de una carga pública y si es voluntaria hablamos de un contrato administrativo (Marienhoff, 1998).

Es importante destacar que el Estado también puede realizar actividades industriales y comerciales en las que la satisfacción del interés o bien común se logra de un modo mediato e indirecto. Dichas actividades se encuentran dotadas por un régimen jurídico mixto de derecho público y privado; siendo los rasgos característicos la creación estatal y la pertenencia a la organización administrativa. A su vez, el Estado también puede actuar con estructuras jurídicas propias del Derecho Privado, por medio

---

<sup>13</sup> Al analizar el ejercicio de la función administrativa, se estudia no sólo la actividad administrativa en sí misma, sino también quién la ejerce, qué formas reviste, de qué medios se sirve, en qué atribuciones se fundamenta y qué límites tiene.

de empresas de su propiedad o participando en el capital de las mismas. Se distinguen las sociedades del Estado, las sociedades con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, etc. (Cassagne, 2002).

Cuando se dice que la Administración celebra contratos típicos de Derecho Privado, la alusión está referida al objeto contractual ya que para la competencia, el procedimiento, la voluntad y la forma rigen las normas típicas de Derecho Público (Delpiazzo, s.f.). Martín Retortillo (citado en Rezzoagli, 2015, p. 13) considera que esta modalidad, en la que el Estado utiliza el Derecho Privado para realizar actividades netamente económicas, tiene como fin eludir controles para que el poder público no viera limitado su accionar.

### **I.1 Los contratos administrativos**

*“Las decisiones administrativas se expresan a través de operaciones materiales y también mediante declaraciones intelectuales de origen unilateral o bilateral, de alcance individual o general y de efectos directos o indirectos”* (Dromi, 2006, p. 353).

Las actividades que realiza la Administración Pública producen efectos en el plano externo e interno, repercutiendo directamente sobre los administrados y en la propia organización administrativa respectivamente. Asimismo puede generar otro tipo de relaciones jurídicas, las cuales se caracterizan por crear un vínculo estrictamente inter-administrativo entre sujetos o entidades estatales (Cassagne, 2002).

En el plano jurídico, los hechos y los actos provocan el nacimiento, la modificación, transferencia o extinción de los derechos u obligaciones. Los actos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad, de conocimiento o de juicio que se manifiestan intelectivamente y no a través de su directa ejecución. Mientras que los hechos son las actuaciones materiales y operaciones técnicas realizadas en ejercicio de la función administrativa. Subjetivamente puede existir una decisión del funcionario tanto si dicta un acto como si realiza un hecho, pero sólo se llamará acto a aquella decisión que se exterioriza formalmente y produce efectos jurídicos directos (Gordillo, 2004).

Cassagne (2002) define a los actos administrativos como el producto de una exteriorización al plano jurídico de un proceso intelectual proveniente de un órgano estatal, emitido en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizado



por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto.

Marienhoff (1998) sostiene que el acto administrativo es la forma en que la Administración Pública expresa su voluntad dado que es la base de la mayoría de las vinculaciones de la administración con los particulares.

Dromi (2006), por su parte, considera que el acto administrativo es una declaración unilateral y concreta que atiende la voluntad emanada de un solo sujeto de derecho: el Estado o ente público no estatal, en ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos.

Siguiendo el estudio podemos comprender que acto administrativo no es lo mismo que el contrato, Gordillo (2004) diferencia el acto administrativo<sup>14</sup> (acto unilateral) como acto principal estatal o al menos dictado en ejercicio de funciones del Estado y el contrato (acto bilateral) como una declaración de voluntad común a la cual concurre un sujeto de derecho ajeno al Estado y en ejercicio generalmente de competencia privada que genera obligaciones y derechos a las partes que lo celebran, pudiendo ser invocado o generando efectos a terceros. Es decir que el acto administrativo siempre integra el contrato administrativo, pero independientemente no constituye contrato. Sostiene que los contratos son bilaterales en su formación y en sus efectos. En derecho administrativo el acto administrativo bilateral es la base de todo contrato administrativo.

La Administración Pública puede celebrar contratos administrativos y contratos civiles o comerciales. A éstos últimos Marienhoff (1998) los llama “contratos de derecho común” y se diferencian ya que no están relacionados con las funciones específicas del Estado. Este autor considera que los contratos de la Administración son administrativos por su "objeto", en cuyo caso aparejan cláusulas virtuales o implícitas exorbitantes del derecho privado y cuando no siendo "administrativos" por su objeto, contengan cláusulas "expresas" exorbitantes del derecho privado.

Marienhoff (1998) define al contrato administrativo en los siguientes términos: *“es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen,*

---

<sup>14</sup> Declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa apta para producir efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

*con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas” (p.8).*

Cassagne (2002) sostiene que para que haya contrato administrativo se requiere un régimen exorbitante del Derecho Privado<sup>15</sup>, susceptible de producir efectos con relación a terceros. Dicho régimen no depende de la voluntad de las partes, lo que permite distinguir la actividad llevada a cabo por el Estado. La existencia de estas cláusulas dependen de la voluntad de las partes, especialmente de la Administración Pública y considera que no es decisiva para determinar si estamos en presencia de un contrato administrativo.

En la definición la noción de "Administración" está tomada en sentido objetivo, material o substancial, pudiendo los tres poderes del Estado celebrar contratos administrativos cuando actúan ejercitando potestades públicas stricto sensu. Se pueden celebrar con otro organismo público o con un particular, buscando satisfacer finalidades públicas (Marienhoff, 1998).

Por su parte, Bagattini (2016) expone tres razones para considerar al contrato administrativo:

a) una sola de las partes es la Administración Pública, englobando en esta expresión a todas las manifestaciones jurídicas del Estado. En el caso que las dos partes del contrato pertenezcan a la Administración Pública se celebra un contrato interadministrativo, a los que no se le aplican las mismas normas.

b) el objeto del contrato es la prestación o actividad destinada a satisfacer una necesidad de interés general de la ciudadanía.

c) las normas jurídicas que regulan la relación contractual son especiales, existe un régimen exorbitante que sale de la órbita del derecho privado.

Por su parte, Dromi (2006) no comparte la distinción entre contrato administrativo y contrato privado o civil de la Administración, ya que sostiene que el Estado posee personalidad única y se rige por el Derecho Público. Define el contrato administrativo como una declaración bilateral o de voluntad común, que produce

---

<sup>15</sup> El régimen no se integra exclusivamente con las prerrogativas de poder, sino que también se halla constituido por un conjunto de garantías y poderes jurídicos que el ordenamiento le concede al particular o administrado como un modo de armonizar el bien común con el interés privado y compensar así los poderes jurídicos atribuidos (Cassagne, 2002).

efectos jurídicos entre dos partes, de las cuales una está ejerciendo funciones administrativa.

Delpiazzo (s.f.) detalla que los contratos de la Administración constituyen una forma de la actividad administrativa, siendo la singularidad de la Administración como tal y la presencia del fin público los aspectos que definen los contratos administrativos.

Los contratos administrativos se rigen por las normas y principios del Derecho Público y sólo subsidiariamente se recurrirá a las normas y principios de los actos unilaterales o al Código Civil. Su validez y eficacia se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes. En caso de controversias se debe recurrir a la vía establecida por el ordenamiento jurídico para entender en lo contencioso-administrativo (Dromi, 2006).

Una característica sobresaliente de los contratos administrativos es que son un “contrato de adhesión” dado que las cláusulas esenciales de los mismos son elaboradas unilateralmente por el Estado, sin participación alguna de los particulares. Las mismas se destacan por ser pre-redactadas y para contratos en general (Dromi, 2006).

Es importante destacar que la presente Tesis no tiene como objeto ahondar en la naturaleza jurídica del contrato administrativo, ya que al día de hoy la doctrina no se ha puesto de acuerdo en este sentido. Podemos encontrar dos corrientes marcadas, por un lado, están los que niegan una categoría diferente al contrato privado, considerando que todos los contratos celebrados por la administración están sometidos al derecho privado (Gordillo, 2015) y, por el otro, los que consideran la existencia de los contratos administrativos, los cuales deben ser sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a raíz del interés público implícito en el objeto.

## **I.2 Elementos de los contratos administrativos**

Los elementos que atañen a la existencia y validez del contrato administrativo son los siguientes:

1. **Sujetos:** Una de las partes debe ser una persona jurídica estatal, centralizada o descentralizada y la otra, los contratistas, pueden ser personas privadas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, personas públicas estatales y no estatales. Los sujetos contratantes deben poseer aptitud legal para celebrar y ejecutar el contrato, es decir tener capacidad jurídica y, por el lado del órgano estatal, debe tener competencia para ejercer la función administrativa (Dromi, 2006).

2. Objeto: fin público o fin propio de la administración por el cual se constituye el contrato (Barbier, 2011). Pueden tener por objeto una obra o servicio público y cualquier otra prestación que tenga por finalidad satisfacer intereses generales. Debe ser cierto, posible, determinable o determinado y lícito (Dromi, 2006).

3. Contenido: Las estipulaciones del contrato deben otorgar prerrogativas que se tornan en cláusulas exorbitantes<sup>16</sup> durante el lapso de ejecución y vigencia del contrato. Estas prerrogativas especiales están vinculadas con la interpretación, modificación y resolución del contrato por parte de la Administración Pública. En el Fallo Dulcamara, S.A. c. ENTEL. s/ Cobro de Pesos la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el considerando 8 señala que los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, tales como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado (Barbier, 2011).

4. Voluntad: se requiere dos voluntades válidas y opuestas que concurren a su formación (Dromi, 2006). Marienhoff (1998) explica que la voluntad recíproca, constituye un principio básico y elemental de derecho, que sin ella no hay contrato.

5. Forma: el perfeccionamiento depende del Derecho positivo, se refiere al modo en que se materializa, exterioriza o instrumenta el vínculo contractual. Requiere que las partes expresen o exterioricen su voluntad, mediante las cláusulas del contrato y que el contrato se perfeccione con el acuerdo o fusión de voluntades entre las partes. En los supuestos de silencio de las normas rigen los criterios aplicables a los actos administrativos (Marienhoff, 1998).

---

<sup>16</sup> Las cláusulas exorbitantes son aquellas que de insertarse en un contrato privado lo tornarían ilícito por exceder el ámbito de la libertad contractual o, también, aquellas que son extrañas o inusuales en los contratos que celebran los particulares, como por ejemplo la que faculte a la Administración Pública a rescindir el contrato por sí y ante sí; la que faculte a la Administración a dar instrucciones a su co-contratante, acerca de cómo debe ir cumpliendo el contrato o la que le confiera a la Administración poderes de control fuera de lo común. Las cláusulas exorbitantes le reconocen prerrogativas de poder a la Administración Pública (Marienhoff, 1998).

### **I.3 Caracteres de los contratos administrativos**

El contrato administrativo tiene elementos comunes al contrato de Derecho Privado, pero con caracteres específicos que se traducen en prerrogativas especiales en favor de la Administración Pública (Marienhoff, 1998).

- **Formalismo:** la validez y eficacia está supeditada a las formalidades exigidas en la normativa vigente.
- **Efectos respecto a terceros:** los contratos pueden ser opuestos a terceros, teniendo efectos sobre terceros que no son parte. A su vez, los terceros pueden invocar el contrato administrativo (Dromi, 2006).
- **Derechos y obligaciones personales:** los derechos y obligaciones que surgen del contrato son de carácter personal para el contratista. Esto se fundamenta en que la Administración Pública al contratar lo hace con una persona determinada, quien fue elegida por sus antecedentes satisfactorios y por su capacidad técnica y financiera (Marienhoff, 1998).
  - a) Sin autorización expresa de la Administración el contratista no puede ceder derechos y obligaciones emergentes del contrato a un tercero, el contratante cedente continuara obligado solidariamente con el cesionario. En esta figura el cesionario ingresaría en la relación como parte sustituyente (Dromi, 2006). La actitud del contratista que ceda el contrato sin estar autorizado implica incumplimiento del contrato; esa cesión resulta oponible a la Administración Pública y el contrato originario puede ser extinguido (Marienhoff, 1998).
  - b) Subcontratación o contratación derivada: se prohíbe un nuevo contrato por la cual una persona extraña a la relación contractual asuma facultades. En esta figura el subcontratista no integra la relación básica sino que aparecen dos relaciones jurídicas una originaria y otra derivada (Dromi, 2006). Sólo puede efectuarse con autorización previa de la Administración Pública (Marienhoff, 1998).
- **Prerrogativas de la Administración:** desigualdad jurídica en relación con sus contratistas y en las cláusulas exorbitantes del Derecho común, es decir, que el contratista no tiene libertad para disentir respecto a las condiciones del contrato, sólo puede aceptar o rechazarlas, prevaleciendo el interés público.

- a) Desigualdad jurídica: la Administración aparece en una situación de superioridad jurídica respecto al contratista. La Administración tiene competencia para adaptar el contrato a las necesidades públicas, ejecutar el contrato, en caso de incumplimiento o mora del contratista, por sí o por un tercero y rescindir el contrato cuando las necesidades públicas lo exijan (Dromi, 2006). El Estado cumple funciones administrativas cuando vela por el bien común y busca satisfacer un interés público que hace al bienestar de la comunidad; por el contrario, los particulares que contratan con el Estado, solo defienden sus propios intereses (Esteban, 2011).
- b) Cláusulas exorbitantes: son inadmisibles en los contratos privados porque rompen el principio de la igualdad de las partes y la libertad contractual, ya que resultarían ilícitas (Dromi, 2006).

#### **I.4 Principios de los contratos administrativos**

Gordillo (1982) enumera los principios que rigen los contratos administrativos:

- \* Son de buena fe, la Administración Pública no debe actuar como si fuera un negocio lucrativo.
- \* La equidad debe ser tenida en cuenta para resolver conflictos.
- \* El encarecimiento posterior a la firma del contrato de los materiales o de la mano de obra que el contratista debe utilizar da lugar a obtener un reconocimiento de los mayores costos.
- \* La facultad administrativa de imponer sanciones al contratista debe estar fundada legal o contractualmente.

La contratación administrativa, tarea primordial para cumplir los fines del Estado, se rige por principios esenciales que contribuyen a que la función administrativa sea transparente, confiable, eficiente y ágil. Barbier (2011) detalla estos principios:

- a) Legalidad administrativa: las autoridades estatales deben cumplir con las leyes en las decisiones que adoptan, en el caso del contrato administrativo su contenido e interpretación no puede apartarse del ordenamiento jurídico superior.

- b) Ejecución e interpretación de los contratos administrativos: los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe, obrando las partes con cuidado y previsión.
- c) Selección del contratista estatal: se debe elegir la alternativa de contratación más adecuada de acuerdo a los montos de las compras.
- d) Equilibrio económico-financiero: se debe mantener el equilibrio financiero establecido al momento de su celebración para que las partes intervinientes no resulten perjudicadas o que los perjuicios sean mínimos<sup>17</sup>.
- e) Principio de continuidad: la Administración Pública tiene derecho a exigir al contratista la continuidad o no interrupción del contrato firmado.
- f) Principio de eficacia: las tareas llevadas a cabo por la administración para satisfacer las necesidades deben ser ágiles y dinámicas para lograr una respuesta rápida.
- g) Principio de responsabilidad del accionar administrativo: los agentes que intervienen en el proceso administrativo deben cumplir su tarea con la mayor eficiencia, ligereza y prudencia.
- h) Principio de colaboración del administrado: garantizar la participación de la ciudadanía en las actividades llevadas a cabo por el Gobierno.

### **I.5 Clasificación de los contratos administrativos**

Marienhoff (1998) clasifica los contratos administrativos: por su propio “objeto” o con prescindencia de su “objeto”. Se estará en presencia de un contrato por razón de su objeto cuando la prestación objeto del mismo sea para cumplir con las funciones esenciales de la Administración y conlleva, en forma implícita o virtual, cláusulas exorbitantes del derecho común. En estos contratos la prestación objeto del mismo puede estar a cargo de la Administración Pública como del administrado o particular, determinando en una subclasificación: contratos de "atribución" o contratos de "colaboración" dependiendo si la prestación objeto del contrato está a cargo de la Administración Pública o del particular.

---

<sup>17</sup> Con este principio se relacionan los mecanismos: “Hecho del Príncipe” y “Teoría de la Imprevisión”. Dado que su estudio excede la presente Tesis se aconseja consultar a Marienhoff (1998) – Tomo IIIA – Capítulo VIII o Dromi (2006) – Derecho Administrativo – Capítulo X.

Por otra parte, se considera contratos administrativos con prescindencia de su objeto cuando contengan “cláusulas exorbitantes”<sup>18</sup> del derecho privado incluidas expresamente, aunque por su objeto no sea administrativo (Marienhoff, 1998).

Como se dijo anteriormente, Cassagne (2002) considera que la existencia de cláusulas exorbitantes no es suficiente para caracterizar el contrato administrativo, ya que pueden estar contenidas en contratos parcialmente reglados por el Derecho Privado. Por lo tanto, sostiene, que el régimen jurídico exorbitante, propio del Derecho Público, utilizado por la Administración Pública es el elemento que permite distinguir la función administrativa de la actividad industrial o comercial del Estado, el cual incluye prerrogativas como garantías.

En los contratos de atribución la prestación se refiera a un objeto que excluye la posibilidad de ser materia de un contrato entre particulares, sea por tratarse de un contrato cuya finalidad sea exclusiva del Estado o por tratarse de un objeto o de una figura jurídica que no puede ser utilizado en los contratos que celebren los particulares entre sí. Lo esencial es la prestación del Estado, mientras que la del co-contratante se caracteriza por ser la contrapartida de las ventajas que obtiene del Estado. Estos contratos se celebran teniendo como objetivo el interés privado del co-contratante, en los casos de duda la interpretación debe ser en favor del referido "interés privado" del co-contratante (Marienhoff, 1998).

En los contratos de colaboración la actividad desempeñada por el co-contratante facilita el cumplimiento de los fines públicos por parte del Estado; no es necesario que el tercero los cumpla, ejecute o realice, personal o directamente sólo basta con que colabore con el Estado para que pueda cumplir con sus fines públicos propios. Tienen por objeto conferirles ciertas ventajas a los administrados. Para Cassagne (2002) lo esencial es la prestación que debe el particular al Estado, la que implica colaborar con la función administrativa. En los casos de duda la interpretación debe ser en favor de los intereses públicos por los que debe velar la Administración, ya que estos contratos se llevan a cabo en "interés público", cuya idea los domina y preside (Marienhoff, 1998).

Los contratos de colaboración son una herramienta complementaria para lograr el programa general del gobierno y el plan de inversiones públicas, asiste sin sustituir al

---

<sup>18</sup> Los contratos administrativos que contienen "cláusulas exorbitantes" pueden responder a tantas especies como cláusulas exorbitantes de la categoría mencionada sean concebibles jurídicamente.



Estado. Constituye la forma común de erogación pública a través de gastos e inversiones del presupuesto (Dromi, 2006).

## **I.6 Los contratos típicos**

Tomando en cuenta la clasificación anteriormente explicada se mencionarán los contratos administrativos más frecuentes.

\* Contratos administrativos por su objeto:

- a) La concesión de servicios públicos
- b) La construcción de obras públicas
- c) La concesión de obras públicas.
- d) La concesión de uso de bienes del dominio público
- e) La relación de función o empleo público
- f) El contrato de suministro, cuando la prestación a cargo del co-contratante se relacione o vincule, directa e inmediatamente, a las funciones esenciales o específicas del Estado, a los fines públicos propios de éste
- g) Contrato de transporte
- h) El empréstito público, en tanto tal empréstito responda a las altas finalidades que la Constitución Nacional prevé al respecto. El carácter jurídico del empréstito público es discutido en doctrina, se discute si es o no un contrato y, en caso de serlo, constituye un contrato "administrativo" stricto sensu o un contrato de derecho común de la Administración Pública
- i) Locación de servicios
- j) En ciertos casos el mandato, cuando el Estado actúe como mandatario de un Estado extranjero, o como mandante del mismo
- k) La "fianza" -contrato accesorio- puede revestir carácter "administrativo" cuando tenga relación con un contrato de esta índole
- l) El "depósito", en ciertos casos, puede determinar un contrato "administrativo"; por ejemplo, cuando responda a finalidades de interés público constitutivas de funciones específicas del Estado

\* Contratos administrativos por contener cláusulas exorbitantes del Derecho Común: para determinar si el contrato es o no "administrativo" debe aclararse si la supuesta cláusula exorbitante es realmente tal; puede ser por su carácter "inusual" en el derecho

privado, o porque, incluida en un contrato de derecho común, ella sería "ilícita" (Marienhoff, 1998).

La presente Tesis indagará sobre la aplicación de criterios sustentables en las adquisiciones llevadas a cabo por la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe para establecer propuestas en los procedimientos de compras. Es necesario abordar las Contrataciones Públicas del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, para ello nos focalizaremos en el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en el Subsistema de Administración de Bienes y Servicios que comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos destinados a la gestión de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio del Estado y al régimen de contrataciones que regirá el Sector Público Provincial No Financiero (Ley 12.510 art. 105).

Realizaremos una breve explicación de los contratos administrativos típicos de obras, suministros y servicios. Se aclara que si bien mencionaremos las principales características de los contratos de obra pública, estos se encuentran fuera del alcance de lo estudiado por la presente Tesis por estar regulados por una Ley específica.

Los **contratos de obra pública** son los celebrados por el Estado u otra persona jurídica pública estatal con un tercero para la construcción o realización de una obra que permitirá cumplir funciones esenciales o específicas del Estado. La obra pública no sólo se refiere a inmuebles, sino también a muebles cuando no sean fungibles o consumibles con el primer uso o cuando se adhiera a un inmueble y a objetos inmateriales, subrayando que obra pública indefectiblemente debe ser una creación humana. El bien objeto del contrato puede formar parte de los bienes públicos o privados del Estado, dependiendo si está o no afectado al uso público. Es una de las formas que tiene el Estado para realizar obras de infraestructura (Marienhoff, 1998).

Para que el contrato de obra pública se considere administrativo la prestación del co-contratante se debe relacionar, directa e inmediatamente, con los fines públicos propios del Estado, en caso contrario se está en presencia de un contrato de obra pública de Derecho Privado. Dentro de la clasificación de los contratos administrativos, propiamente dichos, es un contrato administrativo por su objeto, siendo de colaboración la subclasificación (Marienhoff, 1998).

El resultado buscado es el producto terminado, es decir la obra pública resultante realizado por el contratista (Gordillo, 1982) para la persecución de un interés general.

En tanto que el contrato de obra y la concesión de obra pública son los modos de concreción.

Caracteres jurídicos específicos del contrato de obra pública:

- Bilateral: los sujetos intervinientes están recíprocamente obligados; la Administración a pagar el precio pactado y el particular a realizar la obra.
- Oneroso y conmutativo: las prestaciones de las partes son presumiblemente equivalentes y por un precio convenido.
- Formal: para su perfeccionamiento se requiere el consentimiento de los sujetos y que se suscriba el instrumento pertinente.

Las **concesiones de servicio público** son un contrato por el cual el Estado satisface necesidades generales valiéndose para ello de la colaboración de una persona, física o jurídica, privada o pública, que actúa bajo su propio riesgo, percibiendo por su labor una retribución que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones otorgadas por el Estado, o ambas cosas.

El objeto del contrato no es la organización y el funcionamiento del servicio público, ya que esto es competencia de la entidad pública, sino la prestación del servicio por un determinado período de tiempo por parte del concesionario (Silva Cencio, 1982). Implica en favor del concesionario una delegación de las respectivas facultades por parte de la Administración Pública (Dromi, 2006). Se trata de un contrato administrativo por su objeto y de colaboración.

La explotación del servicio público la hace el concesionario a su propia costa y riesgo; también tiene a su cargo la responsabilidad derivada de hechos que se concreten durante la concesión (Dromi, 2006).

Los sujetos que intervienen en la concesión son el concedente, que es la Administración Pública que otorga la concesión y el concesionario, que es al que se le otorga la concesión. Los efectos pueden alcanzar a terceros, que son los usuarios en cuyo beneficio se otorga la concesión.

El régimen jurídico de la concesión está delineado por dos principios: el de la naturaleza de la actividad, ya que el servicio prestado debe ser asegurado por el Estado y el de la necesidad de asegurar un beneficio económico para el concesionario.

Caracteres jurídicos específicos de la concesión de servicios públicos:

- Bilateral: ambas partes se obligan recíprocamente, el concesionario a prestar el servicio y eventualmente a entregar al Estado un porcentaje sobre sus beneficios y la Administración Pública a permitir que el concesionario perciba de los usuarios el precio respectivo.
- Oneroso y conmutativo: las prestaciones de las partes son equivalentes.
- “Intuitu personae”: la concesión de servicio público se otorga a una persona en particular que es seleccionada por sus cualidades. Debe ser ejercida por el concesionario exclusivamente por su cuenta y riesgo, por lo tanto este contrato no puede ser transferido o cedido sin autorización de la autoridad concedente.

Los **contratos de suministro** son utilizados por la Administración Pública para adquirir cosas muebles<sup>19</sup> a cambio de una retribución. Es una compra de efectos necesarios para el desenvolvimiento de la Administración, en la misma se conviene con una persona física o jurídica, que se encarga por su cuenta y riesgo, la provisión de ciertos elementos.

Estamos en presencia de un contrato de suministro, o de abastecimiento, o de provisión, cuando la Administración Pública conviene con una persona o entidad en que éstas le provean ciertos elementos mediante un precio que les abonará (Marienhoff, 1998).

La provisión de cosas muebles, fungibles o no, consumibles o no, es materia de un contrato administrativo de suministro, pero, se deja en claro que, cuando se trate de un suministro destinado a la construcción de una obra pública se determina un contrato de obra pública por accesoriadad (Dromi, 2006).

Es un contrato administrativo por su objeto y de colaboración cuando la prestación se relacione con los fines específicos del Estado. También puede llegar a incluir cláusulas exorbitantes del derecho común y como sostiene Marienhoff (1998) continuar siendo un contrato administrativo.

Los contratos de suministro son frecuentes en la Administración Pública dado que requiere diversos bienes para llevar a cabo las actividades para satisfacer el interés

---

<sup>19</sup> El Código Civil y Comercial en su artículo 227 define que son cosas muebles las que pueden desplazarse por sí mismas, como por ejemplo los semovientes o por una fuerza externa, como ser una mesa, un cuadro, un auto.

público que tiene a su cargo, teniendo una importante incidencia en los presupuestos; por lo tanto es importante que la contratación se efectúe mediante procedimientos eficientes y eficaces (Pozo Gowland, 2011).

Los sujetos que participan de la relación jurídica son el Estado o una entidad pública estatal ejercitando su respectiva capacidad de derecho público y el cocontratante, que puede ser una persona individual o jurídica; esta última puede ser privada o pública, estatal o no estatal (Marienhoff, 1998).

Las contrataciones de suministro a nivel del Estado Nacional se rigen por las disposiciones generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y en la Provincia de Santa Fe por el Título II “Subsistema de Administración de Bienes y Servicios de la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 reglamentado mediante el Decreto N° 1.104/16.

Este contrato se lleva a cabo por regla general mediante licitación pública; es sustancialmente una compraventa, por lo tanto en ausencia de normas de Derecho administrativo son aplicables las normas del Derecho Privado (Dromi, 2006).

Los regímenes citados establecen como criterio de selección del proveedor el de la oferta más conveniente para ello debe tenerse en cuenta el precio, la calidad y la idoneidad del oferente; cuando se adquiriera un bien o servicio estandarizado la oferta más conveniente es la de menor precio (Dromi, 2006).

Efectuada la adjudicación a favor de la oferta más conveniente se inicia la etapa de formalización del contrato, emitiéndose la orden de compra dentro del plazo de mantenimiento de oferta y que debe ser notificada al adjudicatario para producir el perfeccionamiento del contrato (Dromi, 2006).

La prestación será cumplida con la entrega de la provisión en forma, plazo, fecha, lugar y demás condiciones establecidas en el contrato. La mercadería se recibe con carácter provisional y queda sujeta a la certificación de la recepción definitiva. Recibida la conformidad definitiva el proveedor presenta la factura determinando el plazo fijado para el pago (Dromi, 2006).

La finalización del contrato de suministro puede obedecer a causas normales: cumplimiento del objeto, o a causas anormales: la relación se extingue por motivos sobrevinientes, con o sin culpa del proveedor (Dromi, 2006).

Los caracteres que presenta este tipo de contrato son los siguientes:

- Bilateral: ambas partes quedan obligadas, el proveedor a suministrar las cosas muebles y el Estado a pagar el precio estipulado.

- Consensual: en caso de no existir algún precepto de carácter administrativo que exija o requiera el acto escrito, queda concluido desde el momento en el que las partes expresan su consentimiento, que de acuerdo a su regulación legal tiene lugar a partir de la notificación de la adjudicación.
- Oneroso y conmutativo: las prestaciones de ambas partes se consideran equivalentes.
- De ejecución instantánea o sucesiva: la prestación a cargo del contratista puede ser por entregas sucesivas o por entrega única.
- Sustancialmente es una compraventa, por lo tanto en ausencia de normas o principios específicos de derecho administrativo y en tanto no contradigan la esencia de éste, son aplicables las normas de derecho privado.

## **I.7 Consideraciones generales sobre las adquisiciones públicas**

El Sector Público satisface sus fines públicos adquiriendo bienes, servicios e infraestructura en el mercado. Dado su alto poder de compra se convierte en el principal consumidor de la economía; esta afirmación se puede ver reflejada en el porcentaje que representan sus transacciones en el Gasto Público dentro del Producto Bruto Interno (PBI)<sup>20</sup>. Tal como lo indican Gonnet y Demaría (2010), desde el punto de vista de la magnitud financiera y diversidad de bienes y servicios producidos o a proveer a la comunidad no existe empresa más importante que el Estado.

Las compras y contrataciones públicas juegan un rol importante en el funcionamiento del Estado ya que involucra interacción entre el Gobierno, los proveedores y los ciudadanos. La función de compra no implica solo el acto jurídico bilateral con un proveedor sino las diferentes tareas previas y posteriores para lograr un suministro oportuno de los insumos. Por medio de los sistemas de compras el Estado ejecuta el presupuesto anual para proveer bienes, servicios y obras a la sociedad.

La Oficina Anticorrupción define el concepto de contratación pública como “... *toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos*”

---

<sup>20</sup> Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras públicas representan entre el 10% y 15% del Producto Interno Bruto mundial. La participación de las compras públicas sobre el PBI en Argentina en el año 2012 fue del 17% (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

*entre dos personas, de los cuales una se encuentra en ejercicio de la función administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra, la prestación de un servicio público, así como la obtención o enajenación de un bien o servicio que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales. En este acuerdo se exterioriza la actividad administrativa cuya especificidad está dada por su régimen jurídico. [...] Los procedimientos de contratación pública requieren para su gestión un conjunto de reglas y parámetros, a fin de que el Estado pueda cumplir de la manera más adecuada con las tareas que le son inherentes y, a la vez, alcanzar una administración eficiente y transparente de los recursos públicos” (Bagattini, 2016, p. 20).*

Los procesos de compras públicas comienzan con la formulación presupuestaria de cada organismo, luego se definen legalmente las condiciones de la contratación, se reciben los bienes y servicios, se abona a los proveedores y se finaliza con el control posterior por parte de los organismos de contralor (CIPPEC, 2011). En toda programación de compras no sólo interesa saber cuánto se gasta sino para qué y cómo se gasta.

Un Sistema de Compras Públicas diseñado adecuadamente es clave para la eficiencia con la que el Estado cumple sus tareas y para fomentar el desarrollo económico, ya que se benefician: a) el propio sector público, ya que sus decisiones tienen un respaldo de legitimidad y legalidad, b) el sector privado, que puede participar en estos procesos en un marco de competencia leal y c) la sociedad en general, dado que las necesidades sociales son cubiertas con bienes y servicios públicos adquiridos en las mejores condiciones de mercado (Bagattini, 2016). Si además de los beneficios descritos consideramos al poder de compra que posee del Estado, se puede utilizar para influir en la producción y comercialización de bienes y servicio, para que sigan estándares sociales, económicos y ambientales determinados (Bezchinsky y López Fernández, 2012).

Las compras públicas se relacionan con la eficiencia con que el Estado presta los servicios públicos y con la red de relaciones que construye con diferentes actores sociales: empresas proveedoras, trabajadores públicos y privados y la ciudadanía en general. (Rozenwurcel y Drewes, 2012)

El elemento central es la planificación de las compras que deben realizar los distintos organismos públicos durante el año, estableciendo estrategias de compras por rubros, previendo el volumen y las demandas del año. Mientras que la modalidad de

pago, el grado de control, los plazos y lugares de entrega forman parte de los elementos condicionantes en los sistemas de compras (CIPPEC, 2011).

Como se dijo anteriormente, por el volumen de compras que realizan los distintos organismos públicos, la gestión de compras debe pasar a ser uno de los componentes más importantes utilizados para que el gasto público sea eficaz y eficiente (Weber Abramo y Ribeiro Capobianco, 2004). Debe ser considerada como un área estratégica a la hora de plantear políticas públicas para cumplir con los objetivos básicos del Estado y promover objetivos económicos, ambientales y sociales (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

La implementación de un adecuado sistema de compras públicas afecta la calidad de vida de la población. Por esta razón, el análisis y la evaluación de los sistemas se deben realizar desde una perspectiva sistémica, que tenga en cuenta el proceso de compras, el gerenciamiento de existencias y la logística dentro de un marco integrado, sin desviarse de los objetivos específicos de cada jurisdicción y de los objetivos generales (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

Los administradores públicos deben lograr que los procesos se ejecuten en un marco de legalidad, publicidad y transparencia, de eficacia, eficiencia y flexibilidad en los procedimientos. Para ello es necesario eliminar ciertas barreras y preconceptos arraigados en la Administración Pública Provincial en donde las compras públicas son consideradas una mera actividad administrativa para satisfacer necesidades colectivas y para el funcionamiento del Estado; focalizando la atención a que los procedimientos se adecuen a las normas legales vigentes y que el gasto no supere las asignaciones presupuestarias dispuestas (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

Los mecanismos de compras son sistemas complejos y dinámicos; un sistema eficiente puede mejorar el desenvolvimiento de un gobierno, aumentando la transparencia de ciertas áreas, produciendo ahorros y mejorando la provisión de servicios. El Banco Mundial y la OCDE a través del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) recomiendan que el sistema de compras sea considerado una tarea esencial y estratégica del gobierno; que se desarrollen capacidades para el buen funcionamiento y un sistema para evaluar el funcionamiento de los sistemas de compras (Arozamena y Weinschelbaum, 2010).

De acuerdo a la CEPAL las compras públicas comprenden tres funciones principales de Estado: de utilidad pública, de carácter administrativo y de tipo económico, las cuales deben converger a un fin último: satisfacer necesidades sociales



mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado, que sumado al poder de compra que posee el Estado sea el principal motor para implementar medidas sustentables.

El proceso de adquisiciones estatal comprende cuatro etapas:

- 1) Evaluación de las necesidades: en esta etapa previa se identifica la necesidad y diseña el proyecto, evaluando la viabilidad.
- 2) Preparación: se establece las especificaciones técnicas y el procedimiento a utilizar; se realiza la publicidad.
- 3) Evaluación, selección y adjudicación: se reciben las ofertas, se selecciona y adjudica el contrato al oferente ganador, que puede ser una persona física o jurídica quien tendrá a su cargo ejecutar una obra, prestar un servicio o suministrar un bien, cuya finalidad es la satisfacción de una necesidad pública.
- 4) Ejecución: en esta etapa se está ejecutando el contrato suscrito, por lo tanto se debe supervisar su cumplimiento y efectivizar los pagos.

Rose-Ackerman (1999 citado en Arozamena y Weinschelbaum, 2010, p. 5) clasificó los procedimientos de adquisición de bienes y servicios por parte de agencias o entidades públicas en función de la naturaleza de lo que se adquiere, estableciendo cuatro categorías:

- Proyectos que involucran un proceso de investigación y/o desarrollo especializados, es decir bienes que requieren novedades tecnológicas.
- Contrataciones en el marco de proyectos complejos, con un propósito específico, que requieren capacidades técnicas, administrativas y organizativas (ej. Construcción de un puente).
- Compras de productos estandarizados, de producción y consumo habituales, para los que existen mercados desarrollados.
- Adquisición de productos habitualmente disponibles en mercados desarrollados, pero para los que se requiere una adaptación particular a las necesidades específicas del demandante (ej. Ambulancias o patrulleros).

Es importante destacar que las compras públicas de bienes y servicios estandarizados y de consumo habitual entre los países Latinoamericanos suelen representar cerca del 80% de la cantidad total de transacciones realizadas por los Estados en materia de compras públicas, por lo tanto la gestión de compras públicas debería enfocarse en primer lugar en priorizar mejorar las condiciones de contrataciones

y adquisiciones de estos bienes y servicios (Volosin, 2012 citado en Capello y Oro, 2015).

De acuerdo a esta clasificación, la presente tesis abordará la compra de productos estandarizados que poseen un mercado desarrollado, es decir las compras de consumo habituales realizadas por la Administración Provincial; esto permitirá enfocarnos en la aplicación de criterios sustentables en las distintas fases de selección de proveedores.

En los procesos de compras públicas se encuentra una gran contradicción, se reconoce la importancia de la innovación y el uso de nuevas tecnologías, pero encontramos sistemas gubernamentales conservadores, burocráticos y formalizados; en donde los gobiernos intentan ser eficientes en el corto plazo, sin arriesgar tiempo y dinero en iniciativas a mediano y largo plazo (Abusleme Mardones, 2016). Para la implementación de criterios sustentables en las compras públicas es imprescindible su continuidad a largo plazo, manteniendo la misma política cada vez que haya cambio de gobierno dado la existencia de costos inmediatos con efectos que no pueden ser mostrados dentro de un actual período de gobierno.

Por otro lado, es necesario la participación de la población y de las instituciones civiles para introducir innovaciones en los sistemas de compras públicas ya que un mayor involucramiento genera mayores conocimientos y ayuda a disminuir conflictos (Coenen, 2002 citado en Naser y Concha, 2014).

Actualmente encontramos que el área de compras públicas es considerada ineficiente por parte de los ciudadanos que creen que el Estado termina pagando mayores precios que los existentes en el mercado por el mismo bien o servicio (Pimenta, 2002) y que la demanda de bienes y servicios está sesgada hacia grupos privados, generando una redistribución de ingresos de los contribuyentes hacia empresas proveedoras favorecidas y evitando el ingreso de nuevos competidores (CIPPEC, 2011).

## **I.8 Las adquisiciones del Estado: una forma de hacer Políticas Públicas**

La presente Tesis no tiene como finalidad el estudio y análisis de las políticas públicas tomadas por el gobierno provincial, sino que se focaliza en conocer los obstáculos y la factibilidad de implementar políticas públicas provinciales con criterios sustentables en las compras y contrataciones. Se busca proponer mecanismos o

metodologías en el marco de la normativa provincial vigente para su implementación, de esta manera el Estado estaría ayudando a modificar el comportamiento de los proveedores y contribuir al desarrollo sustentable. Por esta razón, en este apartado se busca tener una definición general del concepto “políticas públicas”.

El nuevo contexto mundial y las exigencias nacionales, regionales y locales provocan que los Estados deban satisfacer nuevas problemáticas, las cuales se incluyen en la agenda pública. Buscan aumentar la democracia, la participación, la autonomía y fortalecer las medidas para la protección del medio ambiente. Las políticas públicas representan la realización de decisiones voluntarias por parte del Estado para cambiar las reglas del juego y modificar los comportamientos de los operantes (Roth Deubel, 2002).

El estado es analizado como un “actor” con capacidad para imponer sus intereses a los distintos actores y grupos sociales, influyendo en la dinámica de los procesos sociales por medio de las políticas públicas o como “marco institucional” instituyendo las reglas de organización de la vida política y social. (Skopcol, 1989 citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p. 67/68)

Roth Deubel (2002, p. 27) define el término política pública como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

En otra definición se incorpora la omisión por parte del Estado: “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982 citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013, p. 58).

La formulación de políticas públicas atiende las problemáticas concretas del momento, es un proceso que transcurre en un contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para promover soluciones (Olavarría Gambi, Navarrete Yáñez & Figueroa Huencho, 2011).

El proceso de formación de políticas públicas es el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones entre actores políticos y privados; que a su vez está determinado por las características de la arena institucional en donde se producen las

interacciones. El comportamiento depende de los intereses que persigue cada uno y de los intercambios con el resto de los actores (CIPPEC, 2011). La competencia entre actores políticos no se da solamente sobre los temas ya presentes en la agenda pública, sino precisamente en el intento por definir los contenidos de esa agenda (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013).

Urbiztondo (CIPPEC, 2011, p. 66) considera que el proceso de formación de políticas públicas en Argentina está caracterizado por acuerdos cortoplacistas<sup>21</sup>. Esto deriva en políticas públicas no cooperativas en donde cada jugador adopta un comportamiento oportunista para maximizar sus beneficios en el corto plazo (CIPPEC; 2011).

Meny y Thoenig (1992 citado en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p. 59/60) detallan las características que contiene una política pública:

- a) Contenido: se movilizan recursos para generar resultados o productos.
- b) Programa: existe un marco de referencia que integra los actos.
- c) Orientación normativa: los decisores deben asumir finalidades y preferencias.
- d) Factor de coerción: procede de una autoridad gubernamental legítimamente investida, dotada de los recursos de coerción necesarios para imponer las decisiones de política adoptadas.
- e) Competencia social: las políticas públicas están dirigidas a determinados grupos para lograr modificar sus comportamientos o contextos.

Sintetizando podemos decir que la política pública es la respuesta otorgada por parte de un organismo del Estado, que posee competencias para actuar, a una situación problemática que generó la atención de determinados actores sociales o económicos. Por medio de la implementación de una serie de acciones de acuerdo a un plan específico se busca obtener ciertos resultados que mejoren la situación indeseable, corrigiendo las fallas de mercado y del propio gobierno.

---

<sup>21</sup> Ante una situación crítica, los agentes tanto públicos como privados realizan acuerdos e intercambios que se basan en consideraciones de corto plazo en detrimento de soluciones de largo plazo. De esta manera, el equilibrio de economía política es relativamente inestable y dominado por la volatilidad ideológica (CIPPEC, 2011).

El éxito se logra cuando se trasmite a la ciudadanía, a los distintos actores de la sociedad civil y a los distintos estamentos de la burocracia pública, la importancia del tema en cuestión que ataca la política pública implementada, sus impactos y los resultados esperados (Bezchinsky y López Fernández, 2012).

Las políticas públicas deben ser entendidas como acciones estatales en favor de objetivos de interés común, consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo (Ocampo, 2002). Su análisis consiste en examinar una serie de objetivos que el Estado considera como deseables o necesarios, los medios utilizados por una organización gubernamental y las acciones, tanto las deseadas como las imprevistas (Roth Deubel, 2002).

El diseño de las políticas de compras públicas son un desafío para la intervención estatal porque hace a la eficiencia con la que el Estado cumple con su fines y porque desempeña un rol clave en el fomento del desarrollo económico, ya que las políticas de gasto pueden influir, por ejemplo, en el fomento de la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales (Bezchinsky y López Fernández, 2012).

La contratación pública comprende diferentes áreas: inclusión social, promoción de la pequeña y mediana empresa, medio ambiente y política industrial, entre otras (Naser y Concha, 2014). A raíz de los efectos que sufre la población a causa de la crisis ambiental y las desigualdades sociales los gobiernos deben buscar soluciones para tratar de aminorarlos. Las compras públicas deben ser consideradas una política pública ligada al desarrollo, en el sentido que las adquisiciones del Estado tienen como objetivo la provisión de bienes, servicios y obras públicas para la comunidad. Al ser un gran comprador sus adquisiciones y contrataciones puede tener un alto impacto en las acciones concretas ligadas al desarrollo y promover un gasto público eficaz y eficiente (Capello y Oro, 2015). Son una opción con la que cuentan los Estados para aplicar criterios sustentables y lograr cambios significativos en los actuales estándares de producción y consumo. Por lo tanto, las *compras públicas sustentables* son un recurso político para atacar los problemas que afectan a la sociedad generando mejores condiciones de habitabilidad al adquirir bienes y servicios amigables con el medioambiente; garantizando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la prosperidad de los sectores productivos para que se desarrollen con equilibrio.

La implementación de las *compras públicas sustentables*, permite promover y aplicar políticas de desarrollo sustentable y servir de ejemplo para los demás participantes en la economía provincial. No se trata sólo de una "nueva forma de pensar" sino que también es una "nueva forma de hacer" que debe aplicarse a la gestión estratégica, traduciéndose en políticas y acciones, planificadas y ejecutadas. Es necesario cambiar la concepción de la contratación pública, dejar de pensar que es solamente un medio para adquirir bienes, prestar un servicio público o realizar una obra y pasar a considerarla como un instrumento de política pública (Rezzoagli, 2013).

Las compras públicas deben utilizarse como una herramienta de política pública vinculada al desarrollo para promover la sustentabilidad ambiental, económica y social<sup>22</sup>, adecuando el comportamiento de los particulares hacia la obtención de objetivos de interés general (Rezzoagli, 2013).

La OCDE (2016) considera que las contrataciones públicas pueden ser una herramienta de política pública para lograr el crecimiento económico y promover la transformación socioeconómica de los países. Teniendo en cuenta su cuantía pueden satisfacer objetivos sociales, económicos y ambientales, cumpliendo con los objetivos políticos estratégicos y con el objetivo principal del gobierno que es proporcionar bienes y servicios de manera oportuna, transparente y eficiente.

Bezchinsky y López Fernández (2012) reconocen el poder de las compras públicas como una herramienta de impacto en el desarrollo sustentable, capaz de influir en adjudicaciones socialmente eficientes de los recursos públicos, en el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, en el fortalecimiento y desarrollo de empresas sustentables, en la elaboración de estándares laborales y sociales y en los hábitos de consumo privado.

Las compras públicas comprenden tres funciones principales (Araya Allende, 2006):

---

<sup>22</sup> Rozenwurcel y Drewes (2012) afirman que las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica: estimulando empresas y sectores que consideran estratégicos, desarrollando economías regionales y locales; ambiental: fomentando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental; y social: desincentivando el trabajo informal y facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos.

- utilidad pública: existe un marco regulatorio que permite a las autoridades satisfacer las necesidades que le son propias con sus ciudadanos, proveyendo bienes y servicios;
- administrativa: tendiente a mejorar la transparencia, el buen gobierno y el control de los gastos de la administración, debiendo el Estado informar su labor a los proveedores y la opinión pública;
- económica: relacionada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible, maximizando el uso eficiente de los recursos.

La adopción de *compras públicas sustentables* necesita sistemas de gestión en los ámbitos económico, social y medioambiental, la transparencia informativa respecto de los resultados alcanzados y el escrutinio externo de los mismos, para ello se debe conocer las expectativas que sobre su comportamiento tienen los diferentes grupos de interés, con el propósito último de contribuir a un desarrollo, social y ambientalmente sostenible y económicamente viable (Lafuente, Viñuales, Pueyo y Llaría, 2003).

## **Capítulo II: Compras Públicas y Desarrollo Sustentable**



## **Introducción**

En el primer capítulo se analizaron los contratos administrativos del Estado, los elementos y caracteres que lo definen, como así también los principios que lo rigen y los distintos tipos de contratos. Conforme el fin que persigue esta Tesis, se hace hincapié en los contratos de suministro y de servicios, los cuales son celebrados por los gobiernos con terceros para obtener los recursos necesarios para desempeñar sus actividades cotidianas y satisfacer los fines públicos.

Es importante destacar, dada la magnitud de compras y contrataciones, que el Estado es el principal consumidor de la economía a escala global, por esta razón es fundamental el rol que tienen las compras públicas como herramienta de políticas públicas no sólo para el desarrollo económico, sino también para adoptar criterios sustentables y de esta manera ayudar al cuidado del medio ambiente, influyendo en las decisiones que toman de los diferentes actores involucrados en cuanto a producción y consumo.

En este segundo capítulo se precisa el concepto “desarrollo sustentable”, realizando un breve análisis sobre el origen, evolución e importancia de su inclusión en las agendas gubernamentales.

Instaurar las *compras públicas sustentables* es una decisión política, que debe perdurar en el tiempo; implica un cambio de paradigma dentro de la administración pública, ya que se debe romper con viejas doctrinas en el ámbito de las adquisiciones y realizar un cambio de mentalidad tanto en los funcionarios y agentes públicos involucrados en el proceso como así también de la sociedad en general.

Las acciones para aplicar criterios que impulsen el “desarrollo sustentable” deben ser promovidas por el Estado, contando con el apoyo de distintos actores de la economía, quienes deben trabajar mancomunadamente para que los efectos sean visibles. El término gobernanza se comienza a utilizar como una nueva forma de gobernar, en la que el Estado no pierde poder sino que mediante la participación de terceros en diferentes temáticas obtiene otras visiones para aplicar en sus políticas, buscando que los resultados sean efectivos y perdurables.

### **II.1 Desarrollo sustentable**

El crecimiento económico, social y tecnológico de los países, especialmente de los llamados “desarrollados”, deterioró los recursos naturales, poniendo en peligro la

conservación de los ecosistemas y la calidad de vida de la población presente y futura, agravando la pobreza y los desequilibrios económicos.

Gobiernos y organizaciones internacionales comprendieron que debían realizarse acciones para aminorar los daños que estaba sufriendo el medio ambiente ya que las consecuencias comenzaban a tener efectos sobre la población actual y también afectaba a la población futura.

En 1987, se comenzaron a trazar los lineamientos sobre el desarrollo sustentable, la Organización de las Naciones Unidas por medio del Informe Brundtland reconoció que el problema ambiental es producto del desarrollo económico de los países. Se definió, por primera vez, “desarrollo sustentable” como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Si bien se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas de la vida, trata de formular una estrategia integral de desarrollo, que articula dimensiones económicas, ecológicas y sociales en un solo concepto (Degregori & Huber, 2005 citado en Revesz, 2006, p. 7).

Años más tarde, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) se elaboraron las bases del desarrollo sustentable; creando un plan de acción para su desarrollo y promoción. Se comenzó a evidenciar el rol protagónico de los gobiernos y su responsabilidad en la protección del ambiente (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica) se impulsó a las autoridades públicas a fomentar políticas de contrataciones que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medio ambiente y a una mejor calidad de vida. De esta manera el desarrollo sustentable dejó de ser un concepto exclusivo de los ecologistas y se planteó la necesidad de adoptar la variable ambiental en la toma de decisiones públicas e incluir en las agendas de los Gobiernos políticas relacionadas con el medio ambiente, incorporando al consumidor como una nueva variable responsable del deterioro del planeta (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

Como respuesta se inició el Proceso de Marrakech, liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento Económico y Social de las Naciones Unidas (UNDESA), que apoyaron la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentable y la elaboración de un programa

marco sobre *compras públicas sustentables*<sup>23</sup>, el llamado “Marco de Programas de 10 años” tendientes a lograr condiciones de trabajo justas, dignas y equitativas, y que el intercambio comercial preserve el medio ambiente. Se conformaron grupos de trabajo con miembros de distintos países para avanzar en la implementación de políticas y acciones que promuevan patrones de consumo y producción sustentables. En 2005 se creó el grupo de trabajo de Compras Públicas Sustentables, encabezado por Suiza, con el objetivo de establecer acciones concretas, buscando promover y apoyar la implementación de las *compras públicas sustentables* entre los países participantes<sup>24</sup> teniendo en cuenta las diferentes situaciones económicas y políticas (PNUMA, 2009).

En la Cumbre de la Tierra del año 2012 (Rio+20) los gobiernos ratifican su compromiso para acelerar el cambio sustentable adoptando el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.

El gobierno suizo y el PNUMA elaboraron un proyecto titulado “Fortalecimiento de Capacidades para las compras públicas sostenibles en los países en desarrollo” para ser implementado en 7 países: Mauricio, Túnez, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Chile y Líbano. Las conclusiones obtenidas permitieron aplicar acciones para estimular la demanda y oferta y el eco-etiquetado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Colombia, 2013).

En la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo sustentable del año 2015 se crearon los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que fueron establecidos como objetivos a ser cumplimentados tanto por el sector público, privado, asociaciones civiles, y sociedad civil en general con miras al año 2030 (Ledesma, 2017). El objetivo N° 12 “Producción y consumo responsable” busca fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos bien remunerados y con buenas condiciones laborales. Estos incentivos logran una mejor calidad de vida para todos y ayuda a lograr planes generales de desarrollo,

---

<sup>23</sup> Por medio de las *compras públicas sustentables* las organizaciones buscan satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con el objetivo de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, minimizando el impacto sobre el medioambiente. Este concepto es más amplio que el de compras verdes, ya que el primero tiene en cuenta factores éticos, sociales y ambientales en cambio la noción verde únicamente incluye los aspectos ambientales.

<sup>24</sup> Países miembros: Argentina, Austria, Brasil, China, República Checa, El Salvador, Ghana, Indonesia, Noruega Filipinas, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.

que disminuyan costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza<sup>25</sup>.

De acuerdo al artículo 41<sup>26</sup> de la Constitución Nacional es el Estado quien debe formular e implementar políticas para garantizar los derechos de la población a gozar un ambiente sano y equilibrado (Aliciardi, 2013). Para ello se deben preservar los recursos naturales, garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la prosperidad de los sectores productivos para que se desarrollen con equilibrio, contemplando el desarrollo sostenido de la economía (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

El Estado es el encargado durante su gestión de establecer el marco regulatorio y velar por su cumplimiento, por lo tanto, debe ser considerado una “organización ejemplar”. Si le sumamos el rol que las Administraciones Públicas poseen en los mercados de ser el principal consumidor de bienes y servicios, entonces, es fundamental que participe impulsando, orientando y facilitando acciones sociales y medioambientales, pudiendo ser calificado como “agente dinamizador” (Rezzoagli, 2013).

Esta última calificación puede ser respaldada tomando como referencia el porcentaje que representan sus transacciones en el Gasto Público dentro del Producto Bruto Interno (PBI). Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras públicas representan entre el 10% y 15% del Producto Interno Bruto mundial. La

---

<sup>25</sup> Para obtener mayor información sobre los 17 objetivos de desarrollo sostenible se puede ingresar a <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (última consulta 14/03/2018).

<sup>26</sup> Constitución Nacional - artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

participación de las compras públicas sobre el PBI en Argentina en el año 2012 fue del 17% (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

De acuerdo a un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2014, los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe (ALC) destinaron en promedio, el 21,9% del gasto público total para contratación pública (OCDE, 2016).

Estos datos afirman lo que sostienen Gonnet y Demaría (2010), que desde el punto de vista de la magnitud financiera y diversidad de bienes y servicios producidos o a proveer a la comunidad no existe empresa más importante que el Estado. En consecuencia, la gestión de compras debe promover un gasto público eficaz y eficiente, incluyendo la variable sustentable.

## II.2 Compras públicas sustentables

*“Las compras sustentables son el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad-precio a lo largo de todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente.”<sup>27</sup>*

Por medio del gasto público los gobiernos implementan las políticas que afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo, condicionando la estabilidad macroeconómica y contrarrestando las fallas del mercado<sup>28</sup> (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

Históricamente las compras públicas han sido utilizadas para lograr objetivos en materia de regulación sin recurrir a la legislación, siguiendo los criterios de las políticas de los gobiernos según la época, por ejemplo complementar las estrategias gubernamentales en materia de desarrollo industrial, reducción del desempleo,

---

<sup>27</sup> Definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sustentables del Reino Unido, Junio 2006 (Beláustegui, 2011, p. 10).

<sup>28</sup> El gasto público como instrumento de la política fiscal cumple tres funciones principales: 1) estimular y estabilizar la economía; 2) redistribuir ingresos y 3) asignar los recursos públicos de manera eficiente (Musgrave, 1959 citado en XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

mejoramiento de las condiciones de trabajo, apoyo a la pequeña empresa, desarrollo local, empleo de trabajadores discapacitados e igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres (McCrudden, 2006 citado en Madariaga, 2008)

Las adquisiciones del Estado cumplen tres funciones: utilidad pública; utilidad administrativa y utilidad económica; las cuales deben converger con la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante el uso transparente y eficiente de los recursos públicos (SELA, 2014 citado en Ledesma, 2017).

Las “compras públicas” son el proceso administrativo que tiene por objeto la adquisición o contratación de un bien o servicio por parte de una entidad pública para satisfacer sus necesidades, prestando especial atención a la adjudicación (Delpiazzo, 2013). Para ello el Estado debe acatar tres reglas básicas:

1. Mejor relación precio-calidad: no necesariamente se debe elegir la oferta de menor precio, sino que se debe obtener el máximo rendimiento del dinero de los contribuyentes.
2. Contratación justa y no discriminatoria: igualdad de trato para todos los oferentes, quienes deben tener las mismas oportunidades para competir por el contrato y el mismo acceso a la información.
3. Transparencia: las compras públicas deben seguir procedimientos de contratación y adquisición transparentes (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

De la Torre y Maruri (2015) afirman que el sector público puede y debe asumir un papel protagonista como líder y motor del desarrollo sustentable, incorporando los criterios éticos, sociales y ambientales en las decisiones de compra y contratación, lo que impulsaría la adopción de dichos criterios por parte de los proveedores e incluso por los licitadores privados. Consideran que un sistema de contratación eficaz debe perseguir dos objetivos: suponer un importante ahorro para el contribuyente y estimular el cumplimiento y mejora de los mínimos normativos en materia laboral o ambiental, incentivando la producción y consumo de materiales y productos sustentables. Esto nos lleva a sostener que, si bien actualmente la contratación pública se orienta a la consecución de objetivos de eficiencia económica, presenta un gran potencial para impulsar políticas públicas sociales o ambientales.

Teniendo en cuenta esta concepción, una adecuada política de compras públicas es una potencial herramienta con la que cuentan los gobiernos para introducir ventajas medioambientales: mejorar la eficiencia energética, la utilización de productos

reutilizables, el empleo de energías renovables, la minimización de emisiones y la adecuada gestión de residuos. En lo que respecta a los objetivos económicos, puede reducir costos de producción a lo largo de todo el ciclo de vida (adquisición, mantenimiento, operaciones y costos de administración al final de su vida útil). Desde una perspectiva social las compras públicas pueden interferir exigiendo condiciones laborales dignas, protegiendo los derechos de los trabajadores, la equidad y fomentando la contratación de personas con discapacidad (PNUMA, 2012).

El Estado dentro del sistema de compras toma diferentes roles, puede ser considerado como "empresa" ya que es empleador, productor y proveedor de bienes y servicios públicos, como "consumidor" al comprar bienes y servicios en el mercado y como "regulador" dado el poder de decisión en materia legislativa. Tiene la obligación de guiar sus acciones de manera responsable: como "empresa" evitando la degradación del medio ambiente y asegurando conductas de trabajo decente; como "consumidor" comprando productos a productores responsables que no dañen el medio ambiente y como "regulador" estableciendo y cumpliendo con los estándares mínimos legales (Madariaga, 2008).

Por el otro lado, tenemos el rol de los ciudadanos que son "contribuyentes" y por medio del pago de impuestos, los ingresos recaudados se utilizan para financiar la provisión de bienes y servicios públicos, teniendo el derecho a exigir que los mismos produzcan un beneficio concreto a la sociedad, sean bien asignados y utilizados (Sanchez Albavera, 2003).

Las administraciones públicas, con su rol de "consumidor" en la *contratación pública sustentable*, demandan a las industrias productos sustentables y estas deben adaptarse para no quedar excluidos de las contrataciones. De esta manera, se crea un mercado que respete los criterios de desarrollo sustentable y a su vez disminuya, a causa de la mayor oferta, los costos de los mismos. Es importante enfatizar que la existencia de mercados sustentables requiere que los consumidores exijan productos y servicios producidos responsablemente, y por otro lado, que los proveedores y productores puedan satisfacer estas exigencias. La incorporación gradual de criterios de sustentabilidad busca aumentar la competitividad de las empresas en la producción y suministro de bienes y servicios innovadores que minimicen el impacto ambiental y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos (Aliciardi y Cassiet, 2014).

Las *compras públicas sustentables* representan una gran oportunidad para cambiar los patrones de consumo hacia modelos sustentables por medio del uso de

herramientas que permitan influir en el mercado, fomentando la producción y el suministro de bienes y servicios amigables con el medio ambiente y socialmente responsables (Aliciardi y Cassiet, 2014). Son una solución para integrar consideraciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso de compra y contratación con el objetivo de reducir impactos en la salud humana, en el medio ambiente y en los derechos humanos (Aliciardi, 2013).

Si bien los Gobiernos deben promover las *compras públicas sustentables* para fomentar las buenas prácticas, orientar a los fabricantes hacia producciones limpias, no contaminantes y socialmente respetuosas, su implementación debe plantearse con cambios consensuados y producidos gradualmente para evitar una reducción de los oferentes en ciertos rubros, el aumento de los precios de los bienes y un fracaso en la implementación de la normativa (Bellingi y Escudero, 2010).

Madariaga (2008) considera que la introducción de estos criterios en las compras públicas se debe relacionar con el decidir de manera responsable por parte del Gobierno qué comprar: seleccionar bienes con eficiencia energética, reciclables, con procesos productivos que cumple con las leyes laborales, entre otros; cómo comprar: procesos de compras transparentes en lo que respecta a la publicidad, selección y adjudicación a los proveedores, y a quién comprar: seleccionar proveedores que cumplan con determinados estándares en materia social y ambiental.

El término *compras públicas sustentables* es relativamente nuevo, en nuestro país encontramos poca bibliografía, siendo prácticamente inexistente cuando indagamos autores que expongan esta temática aplicada a las compras realizadas por el gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Destacamos que la normativa provincial vigente no presenta impedimentos para la aplicación de criterios sustentables, por lo tanto esta Tesis busca identificar barreras que no permiten incorporarlos, para luego establecer propuestas y herramientas que puedan ser introducidas en los procedimientos de compras y adquisiciones llevadas a cabo por el estado provincial. A su vez, la misma ayuda a plantear las *compras públicas sustentables* no sólo en el ámbito académico, sino en la sociedad en general, realizando un mínimo aporte para despertar el interés por esta temática.

Es importante subrayar que los autores consultados no logran concluir en un concepto universal para definir el proceso de adquisiciones públicas que tiene en cuenta cuestiones sociales, ambientales y económicas, se encuentran diferentes clasificaciones, por ejemplo compra pública ética, sostenible, sustentable, verde, ecológica, socialmente



responsable. Algunos autores utilizan dichas calificaciones como sinónimos, mientras que otros distinguen su uso para destacar o hacer hincapié en aspectos específicos.

Autores como Aliciardi (2013), Bezchinsky y López Fernandez (2012) utilizan el concepto "*Compras Públicas Sustentables*" como instrumento para fomentar la protección ambiental y la incorporación de consideraciones sociales en el mercado dado el rol del Estado en el desarrollo económico. Sostienen que el Estado, en sus distintos niveles, debe aplicar políticas de gobierno que impulsen la compra de bienes y contratación de servicios sustentables, incorporando también consideraciones sociales, con el objetivo de reducir impactos en la salud humana, en el medio ambiente y en los derechos humanos. Consideran la necesidad de realizar modificaciones a los criterios de valuación, incorporando criterios que permitan evaluar los costos y beneficios en los impactos económicos, sociales y ambientales de cada producto o servicio en el largo plazo.

Indagando sobre el origen del concepto Desarrollo Sustentable, el mismo proviene del inglés Sustainable Development o Sustainability. La traducción al español, por ende, debe ser Desarrollo Sostenible o Sostenibilidad; sin embargo, el anglicismo vendría a ser Sustentabilidad ya que se usa la "u" al igual que en la palabra en inglés. En América Latina es común utilizar el término Desarrollo Sustentable. Según la Real Academia Española la aceptación de los términos sustentable y sostenible es bastante similar: mientras que *sustentable* significa que se puede sustentar o defender con razones, *sostenible* es un proceso que puede mantenerse por sí mismo.

En la presente Tesis se utiliza el concepto *compras públicas sustentables* para definir el proceso de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios llevadas a cabo por el Sector Público teniendo en cuenta no sólo criterios ambientales, sino que también se incluyan criterios sociales y económicos.

Otro autor, Rodríguez Martín-Retordillo (2014), utiliza el concepto de "*Contratación Pública Estratégica*" para alcanzar objetivos sociales, ambientales e innovadores. Es el Estado quien debe adquirir productos y servicios innovadores que promuevan el crecimiento futuro y mejoren la eficiencia y calidad de los servicios públicos, obteniendo una alta relación calidad-precio en las inversiones públicas, generando ventajas económicas, medioambientales y sociales, fomentando un crecimiento económico sostenible.

El concepto de "*compras verdes*" es utilizado por los países miembros de la Unión Europea, por Romero Pérez (2008) y García Paz (2009), que buscan enfatizar la

adquisición de bienes, servicios u obras con un impacto ambiental satisfaciendo las necesidades de la institución. Esta corriente destaca el sesgo ambiental.

Valencia (2011), Sanchez Bravo (2015), Delpiazzo (2013) y Soto Palacios (2015), por su parte, utilizan el concepto “*contratación o compras pública sostenible*” para determinar las compras y/o contrataciones públicas que integran criterios ambientales, sociales o éticos. Bajo esta nueva concepción las contrataciones deben ser un instrumento para realizar políticas públicas, generar riqueza y bienestar, sin comprometer al medio ambiente y promoviendo la cohesión social. El vocablo sostenible busca garantizar las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

Por último encontramos a Rezzoagli (2013), Madariaga (2008), Lafuente, Viñuales, Pueyo y Llaría (2003), Canyelles (2011), Henríquez Larrarte y Oreste Burgos (2015), De la Torre y Maruri (2015) y Burzaco Samper (2016) quienes utilizan el término “*compras públicas socialmente responsables*” relacionándolo con el deber del Estado de generar un impacto positivo en la sociedad, comprometiéndose el sector público a comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico. Es una nueva forma de hacer, que debe aplicarse a la gestión estratégica, traduciéndose en políticas y acciones, planificadas y ejecutadas incorporando consideraciones sociales, medioambientales y/o éticas en los procedimientos de adjudicación con la finalidad de adecuar el comportamiento de los particulares. Además incluye la transparencia informativa respecto de los resultados alcanzados y la evaluación externa de los mismos. Las organizaciones ejercen su responsabilidad social cuando prestan atención a las expectativas que sobre su comportamiento tienen los diferentes grupos de interés, con el propósito último de contribuir a un desarrollo, social y ambientalmente sostenible y económicamente viable.

### **II.3 Trabajo interdisciplinarios para el logro de objetivos comunes: La gobernanza**

En el mundo actual en donde estamos cada día más interconectados y las decisiones tomadas por una organización repercuten directa o indirectamente, positiva o negativamente en el funcionamiento de otras, los agentes no pueden desempeñarse de manera aislada y autónoma, deben interactuar uniendo esfuerzos para cooperar y trabajar mancomunadamente para lograr objetivos concretos que impacten positivamente en todas las esferas de la sociedad.

Aguilar (2010) considera, teniendo en cuenta las actuales condiciones sociales, que el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad pero insuficiente para tratar y realizar asuntos de crecimiento económico y desarrollo social, dado que sus ideas, acciones y recursos son limitados. Por este motivo sostiene que es imprescindible construir formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público–privada, gubernamental–social, conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales, valorando e integrando las capacidades de otros actores sociales. Mayntz (2001) agrega que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados deben participar y cooperar en la formulación y aplicación de políticas públicas para solucionar problemas que no pueden solucionar los actores por sí solos para lograr el bienestar público.

El Estado es el encargado de generar beneficios para la sociedad presente y para los ciudadanos futuros que les permita progresar en su calidad de vida y en el desarrollo humano (Sanchez Albavera, 2003). Es un agente necesario, pero sus acciones y recursos son limitados para definir por sí mismo los intereses de la sociedad y poder satisfacerlos (Aguilar, 2007), por ello se gestiona la participación de todos los grupos de interés que conforman la sociedad para mejorar la responsabilidad social de las administraciones públicas para crear valor social (Canyelles, 2011).

Surge un nuevo término en el ámbito de la gestión pública para aggiornarse a este escenario complejo: la gobernanza<sup>29</sup>, que denota la existencia de un proceso de dirección de la sociedad, una nueva relación gobierno y sociedad, que difiere de la acción directiva y del modelo de control jerárquico por parte del gobierno (Aguilar, 2007). Representa el proceso de gobernar entre gobierno y sociedad que, sin perder su diferencia e independencia, producen asociadamente políticas, proyectos y servicios públicos para realizar los asuntos de interés particular y también ocuparse de los asuntos de interés y beneficio general (Aguilar, 2010).

La gobernanza significa un cambio del proceso de gobierno, en el que se requieren, y asocian los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales, se tiende a gobernar mediante coordinación, iniciativas de diálogo,

---

<sup>29</sup> La Real Academia de la Lengua Española define gobernanza: como el arte o manera de gobernar (estrategias) para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, y para el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Delgado, Bachmann y Oñate, 2007).

negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios (Aguilar, 2010). Se caracteriza por un mayor grado de cooperación en la elaboración de las políticas públicas entre las administraciones públicas y los actores no gubernamentales, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales; es una forma de gobernar que facilita las interacciones Estado-Sociedad (Revesz, 2006). Lo que se busca con este proceso es que la colaboración, el consenso y la participación mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y se garantice la gobernabilidad<sup>30</sup> del sistema político (Zurbriggen, 2011).

La gobernanza se presenta como la vertiente social del principio de sostenibilidad, jugando un rol clave la participación de los actores involucrados, buscando una visión compartida para el futuro del territorio (Farinós Dasí, 2008). Supone la cooperación activa entre investigadores de varias disciplinas para ampliar su comprensión de un fenómeno particular o la realización de un proyecto común (Mazurek, 2009). La gobernanza estudia el modo en que las capacidades se logran, qué actores intervienen, y cómo es la interacción entre los mismos (Delgado, Bachmann y Oñate, 2007).

El concepto de gobernanza irrumpió con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos, para gestionar los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica (Farinós Dasí, 2008). Esta nueva corriente destaca los criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas (Revesz, 2006).

La gobernanza conlleva una nueva forma de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores que buscan el equilibrio político, económico, social o cultural. Supone reflexionar sobre el papel del Estado y de la sociedad en las decisiones públicas y su interacción en situaciones en las que los recursos están dispersos. (Kooiman, 2005).

---

<sup>30</sup> Gobernabilidad y gobernanza tienen la misma raíz, la palabra gobierno. La gobernabilidad enfatiza la jerarquía de mando, mientras que gobernanza se refiere a la dimensión de integración y de interdependencia. La gobernabilidad es la capacidad de gobernar, mientras que la gobernanza es una manera de gobernar (Revesz, 2006).

Sin embargo, autores como Mazurek (2009) vinculan la gobernanza con la percepción de pérdida de poder y competencias por parte del Estado en favor de distintas entidades locales, nacionales e internacionales. Dando respuesta a este posible problema, Aguilar (2010) afirma que el gobierno es el encargado de otorgarle carácter público al contenido de la decisión producida conjuntamente con actores extragubernamentales, materializando la política, implementándola de manera exitosa en toda la administración pública.

Esta nueva manera de gobernar es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005). Es difícil determinar quién se encuentra detrás de cada interés, ya que frecuentemente son compartidos. Rhodes (2005) sostiene que la gobernanza se refiere a redes autoorganizadas e interorganizacionales en la que cada actor debe aportar su conocimiento relevante u otro recurso para hacer funcionar una política concreta ya que ninguna cuenta con todo el conocimiento o recursos para llevarla adelante en forma autónoma. Se produce una concientización por parte del Estado de la necesidad que tiene de cooperar con otros actores sociales, ya que los problemas sociales requieren un mayor número de enfoques e instrumentos para solucionarlos. Esto se traduce en unos roles nuevos y en el surgimiento y expansión de organizaciones específicas (Kooiman, 2005).

Las características más significativas de la gobernanza son (Rhodes, 2005):

- 1) Interdependencia entre organizaciones: es difícil descubrir las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario, trabajan en forma conjunta.
- 2) Interacciones continuas entre los miembros de la red con la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- 3) Interacciones tipo-juego, arraigadas en la confianza y reguladas por las normas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red.
- 4) Un grado significativo de autonomía del Estado: las redes se autoorganizan y el Estado puede dirigirlas indirectamente y limitadamente.

Por todas las razones anteriormente descriptas consideramos que la inclusión de la variable sustentable en las compras públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos afianza la gobernanza. La complejidad técnica y jurídica implica el dialogo entre distintos actores de la sociedad, para definir las atribuciones y responsabilidad de cada parte involucrada en la coordinación de las acciones acordando una visión compartida para el futuro (Calvacanti, Oliveira, d' Avignon, Schneide y Taboulchanas,

2017). La gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sustentabilidad (Farinós Dasí, 2008), cobrando importancia la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y de gestión, posibilitando la implementación de políticas concretas para lograr un gestión de los recursos más efectivos en favor del desarrollo humano (Revesz, 2006).

En la actualidad, el concepto de “gobernanza” y “buena gobernanza<sup>31</sup>” son una exigencia obligada de renovación en el estilo de gobierno. Se relaciona con la contratación pública, dada que la misma debe ser considerada como un elemento básico de la rendición de cuentas por parte del gobierno a la ciudadanía, aumentado la transparencia y la ética (Bagattini, 2016).

Si nos detenemos en analizar qué actores buscan incentivar el desarrollo sustentable, encontramos que no son ni públicos ni privados: son gobiernos, empresas, organizaciones internacionales que buscan incluir criterios ambientales, sociales y económicos en su accionar, para lograr objetivos concretos y que de esta manera otros actores se contagien. El problema es que estas acciones aisladas no logran el objetivo esperado, ya sea por falta de recursos, de conocimientos o de herramientas; por lo tanto es necesario modificar la manera de actuar; los distintos actores sociales deben unirse, compartir sus vivencias y capacidades para implementar acciones concretas que produzcan beneficios a corto y largo plazo, pensando no sólo en la población actual, sino también en la futura.

Focalizándonos específicamente en las *compras públicas sustentables* detectamos como actor principal el Estado, sea nacional, provincial o municipal, esto dependerá del ámbito de estudio, los proveedores de bienes y servicios, distintas organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía, quienes deben interactuar para comenzar con la implementación de adquisiciones sustentables.

En las instancias de elaboración de la política es necesario el trabajo multidisciplinario de los actores, promoviendo la participación del sector privado, en

---

<sup>31</sup> El término “buena gobernanza”, surgió de un estudio del Banco Mundial en donde se explicaba por qué las reformas económicas no eran suficientes para alcanzar el desarrollo económico, sino que también se necesitaban ciertas condiciones básicas en la gestión de los asuntos públicos. Se refiere a un buen gobierno que responde a las expectativas y necesidades de los ciudadanos y ejerce responsablemente la autoridad pública, ofreciendo servicios de calidad (Bagattini, 2016).

particular de los proveedores, quienes aportarán sus ideas y necesidades para que sean plasmadas en la política de *compras públicas sustentables* en desarrollo. Todo este proceso deberá contar con el liderazgo político necesario que permita materializar la política y transmitirla a toda la administración pública, para que luego su implementación sea exitosa (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

Durante la implementación requerirá que las empresas proveedoras de bienes y servicios se adecuen a las nuevas obligaciones establecidas en la normativa, respetando tanto los criterios medioambientales como los sociales, para que presten bienes y servicios sustentables.

En la etapa de ejecución de la política será de vital importancia que organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía participen activamente realizando el seguimiento del proceso para detectar desvíos y anomalías que puedan ser subsanados.

## **Capítulo III: Las Compras del Estado Provincial Santafesino**



## **Introducción**

En el presente capítulo se analizará la normativa referida a las adquisiciones públicas vigente, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Santa Fe para indagar sobre la existencia de alguna referencia a las *compras públicas sustentables* y, en caso de no existir, analizar la viabilidad de introducir estos criterios en el proceso de contratación sin modificar la reglamentación actual.

### **III-1 Compras públicas en el Estado Nacional. Breve análisis.**

En el ámbito nacional, La Constitución Nacional contempla la protección del medio ambiente, así en su artículo 41 establece que todos los habitantes tienen derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer a las futuras. Consagra el deber de las autoridades a proteger este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. En lo que respecta a la distribución de competencias corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (Moscariello, 2015).

Guido Tawil (1995) citado en Moscariello (2015) sostiene que la CN establece dos cargas, una a los habitantes que deben preservar ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y la otra, a las autoridades públicas quienes tienen el deber de proveer lo necesario para la protección de este derecho.

La normativa vigente al régimen de contrataciones de la Administración Pública, son el Decreto Delegado N° 1023/2001 (Régimen de Contrataciones del Estado Nacional) y el Decreto N° 1030/2016<sup>32</sup> (Reglamento del Régimen de Contrataciones de

---

<sup>32</sup> El Decreto 1030/2016 no prevé cuestiones procedimentales, por lo tanto la Oficina Nacional de Contrataciones en su carácter de órgano rector del sistema de contrataciones, dictó normativa complementaria del Reglamento: a) Disposición ONC 62/16: mediante la cual se aprueba el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. b) Disposición ONC 63/16: que aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. c) Disposición ONC 64/16: por la

la Administración Nacional), el cuál fue dictado para reglamentar el Decreto Delegado nombrado anteriormente, derogando a su antecesor, decreto 893/12, que, a su vez, había sustituido al decreto delegado 436/00 (López, 2016).

En el documento “Compras y contrataciones públicas”, editado por la Oficina Anticorrupción como parte de la colección “Herramientas para la Transparencia en la Gestión” (Bagattini, 2016) se detallan las jurisdicciones y entidades que aplican el Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional: en principio es de aplicación a la administración central, organismos descentralizados, universidades nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. En cambio no se aplica a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, ni a otros organismos que cuentan con un régimen específico, también se encuentran excluidas empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal entidades financieras del sector público nacional y entidades multilaterales de crédito. Sin embargo, las entidades no comprendidas pueden aplicar el sistema voluntariamente y participar de su operatoria.

El artículo 1 del Decreto Delegado 1023/01 establece que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible.

Si bien el artículo 4 del Régimen de Contrataciones detalla que será de aplicación a los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente, como así también a las obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias; encontramos que la Reglamentación solamente se refiere a la contratación de bienes y servicios, dejando excluida las obras públicas.

Resultan excluidos del presente régimen los contratos de empleo público, las compras por caja chica, los contratos que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito,

---

que se aprueba el Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO. d) Disposición ONC 65/16: que aprueba el Manual de Procedimiento del COMPR.AR.

los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente Régimen cuando ello así se establezca de común acuerdo por las partes en el respectivo instrumento que acredite la relación contractual, y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) y sus modificaciones confiere a los Organismos de Control, y los comprendidos en operaciones de crédito público.

Correa (2002) detalla los objetivos que pretenden alcanzar los gobiernos mediante las licitaciones:

- Competencia: tiene por objeto asegurar la participación del mayor número de oferentes calificados, para que la administración pueda obtener las mejores condiciones que el mercado pueda ofrecer.
- Igualdad: evitar todo tipo de preferencia o discriminación que favorezca o perjudique a unos en detrimento o beneficio de otros.
- Publicidad y transparencia: debe estar presente durante todo el procedimiento de selección e incluso durante la ejecución del contrato. Si la publicidad es efectiva se podrá tener un control de la actividad económico financiera de la administración por parte de la sociedad, de los oferentes y de los propios órganos del Estado, teniendo en cuenta que el control legitima la actividad de los poderes públicos.
- Debido proceso: Los oferentes y la comunidad deben tener acceso a conocer los pasos, etapas y formalidades del proceso licitatorio, por lo tanto debe ser comprensible y lo menos engorroso posible.

La normativa establece como criterio general de contratación a la licitación o concurso público<sup>33</sup>, definiendo otras alternativas de acuerdo a los montos de contratación: licitación o concurso privado, subasta pública y contratación directa. En la práctica el procedimiento de selección más empleado, tanto en términos de impacto de gasto como a cantidad de convocatorias, es la contratación directa (Gusman, 2017).

---

<sup>33</sup> La licitación pública es un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, en la que un ente público invita a los interesados para que formulen propuestas de acuerdo al pliego de condiciones y seleccionará entre las presentadas la más conveniente. Es un procedimiento administrativo relacionado con la formación del vínculo jurídico (González, Gil Viera, Lefebre, Rabini, Sánchez, Méndez y Sánchez, 2014).

Prácticamente la mayoría de las transacciones para suministro de bienes y servicios se realiza mediante licitaciones privadas y compras directas, las cuales deben ser consideradas como excepciones en caso de emergencia. Ante esta situación se debiera vigilar que las empresas elegidas no sean siempre las mismas (Correa, 2002).

El decreto 1030/2016 contempla la presentación de ofertas alternativas siempre que sea posible, eliminando lo establecido en el decreto derogado que estipulaba que sólo podían ser presentadas si estaba expresamente establecido en los pliegos de condiciones particulares.

Respecto a la adjudicación de la oferta, la misma deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, como oferta más conveniente, la de menor precio (art 15, Dto 1023/01).

Se destaca que el Decreto 893/2012 derogado por el Decreto 1030/2016 contenía un apartado especial para las *compras públicas sustentables*, algunas de las disposiciones se incorporaron en diferentes artículos del nuevo reglamento. En el art. 36 establece que la Oficina Nacional de Contrataciones podrá elaborar modelos de pliegos de bases y condiciones particulares para determinados objetos contractuales específicos incluyendo cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos o exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que los organismos contratantes aprueben, se incluyan cláusulas con determinados criterios de sustentabilidad específicos. En el caso de incluir criterios sustentables, deben ser consignados en forma clara y precisa en las especificaciones técnicas de manera tal que permitan el acceso al procedimiento de selección en condiciones de igualdad de los oferentes y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la competencia en las contrataciones públicas.

En el art. 62 del Decreto reglamentario vigente se determina que para el caso de contrataciones que requieran garantizar la correcta apreciación de criterios de sustentabilidad, las Comisiones Evaluadoras podrán requerir la intervención de peritos técnicos o solicitar informes a instituciones estatales o privadas con los conocimientos específicos.

La Oficina Nacional de Contrataciones tiene facultades para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.

En lo que respecta al criterio social, por ejemplo encontramos que el Instituto de Tecnología Industrial (INTI) mediante el Programa de Certificación del Compromiso Social Compartido para Empresas de Indumentaria certifica que las actividades desarrolladas en toda la cadena de producción se realizan en condiciones humanas, éticas y legales; promoviendo condiciones de trabajo seguras, ausencia del trabajo infantil (Bellingi y Escudero, 2010).

Lo que el INTI quiere lograr es la consolidación de un modelo de producción y consumo sustentable, generando un mercado de compras estatales de indumentaria producida por empresas que hayan conseguido la certificación; para ello propone un Acta-Acuuerdo de adhesión al Programa por parte de las distintas reparticiones del estado, por el cual cada uno de estos organismos incorpora en su normativa de compras de indumentaria, la obligatoriedad de que sus proveedores participen en el Programa.

El desarrollo de una política de *compras públicas sustentables* a nivel nacional tendrá un impacto determinante en el mercado, y seguramente incidirá en que los gobiernos provinciales y municipales se decidan a avanzar en la misma dirección. Estos cumplen un rol fundamental, ya que por su dinámica, tamaño y cantidad de población gastan diariamente altas sumas de dinero y pueden utilizar su fuerza para incidir en una mejora ambiental a nivel local, nacional e inclusive internacional con una transferencia de experiencias y buenas prácticas (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011). Es por esta razón y porque es el objetivo de esta Tesis que analizaremos las contrataciones públicas en el Gobierno de la Provincia de Santa Fe para conocer la factibilidad para incluir criterios sustentables.

### **III-2 Compras públicas en el Estado Provincial.**

En la Provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial en su artículo 7 establece que “El Estado reconoce a la persona humana su eminente dignidad y todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla”, de esta manera se halla contemplado lo que considera Moscariello (2015) acerca de que la contratación pública sustentable se encuentra vinculada con la dignidad del hombre.

El régimen de Contrataciones Públicas se encuentra definido en la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 bajo el título “Sistema de Administración de Bienes y Servicios” y reglamentado mediante el Decreto N° 1104/2016.

La ley se sustenta en la Teoría Sistémica, basado en un sistema integrado e interrelacionado, y conforme a la aplicación del criterio de centralización normativa<sup>34</sup> y descentralización operativa<sup>35</sup>, define principios normativos. Este enfoque aporta una mirada integradora al funcionamiento de la Administración provincial e implica que la gestión de los recursos financieros, de los bienes y servicios y de la información, deban abordarse como un todo ordenado y articulado.

El Estado requiere para lograr sus fines insumos, los cuales algunos se consumirán en el primer uso, otro servirán para producir otros bienes y otros tendrán una vida más durable. La compra, administración y control de estos bienes o servicios da origen al Sistema de Administración de Bienes y Servicios (Gonnet y Demaría, 2010).

Es importante destacar que en un sistema productivo de un Estado provincial, por la variedad de insumos y los montos que requiere, es fundamental analizar la incidencia presupuestaria y financiera, detallando no sólo cuanto se gasta sino también el para qué se gasta (Gonnet y Demaría, 2010).

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios, está compuesto por tres subsistemas, focalizando el estudio al primero de ellos:

- Subsistema de Administración de Bienes y Servicios
- Subsistema de Recursos Humanos y Función Pública
- Subsistema de Inversión Pública

---

<sup>34</sup> Centralización normativa: implica que cada Subsistema se regirá con pautas, metodologías, procedimientos generales y objetivos establecidos por las Unidades Rectoras.

<sup>35</sup> Descentralización operativa: la ejecución de las acciones correspondientes a cada Subsistema se realizará de forma descentralizada en cada Jurisdicción en el marco normativo establecido de forma centralizada. En este sentido, la Ley establece que en cada Jurisdicción o Entidad funcionará un Servicio Administrativo-Financiero (SAF) responsable de cumplimentar la descentralización operativa de los subsistemas normados.

El ámbito de aplicación de esta Ley es el Sector Público Provincial No Financiero<sup>36</sup>, rigiendo los actos, hechos y operaciones relacionados con la Administración y Control de la Hacienda.

El subsistema “Administración de Bienes y Servicios” comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos destinados a la Gestión de los Bienes muebles e inmuebles del Patrimonio del Estado y al Régimen de Contrataciones que regirá al Sector Público Provincial No Financiero. Las Heras (2004, citado en Gonnet y Demaría, 2010) detalla al mismo como el subsistema encargado de la programación, gestión, suministro y control de bienes reales no personales obtenidos mediante el procedimiento de compra como acto convencional bilateral con el sector privado y excepcionalmente con otros organismos públicos, para su transformación en productos intermedios o finales del sistema productivo estatal.

El régimen de contrataciones es el conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a cubrir las necesidades del Sector Público Provincial No Financiero en materia de provisión de bienes, obras y servicios de terceros, utilizando la mejor tecnología, el momento oportuno y el costo más racional. Se exceptúa la contratación de obras públicas que se regirá por su ley específica, siendo la Ley 12.510 de aplicación supletoria cuando aquella norma no lo prevea.

Al igual que el régimen nacional hay contratos que se regirán por sus respectivas normas: a) los de empleo público; b) las compras menores por Caja Chica; c) los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, o con instituciones multilaterales de crédito; d) los que se financien con recursos provenientes de los Estados o de las Entidades a que se hace mención en el inciso anterior, sin perjuicio de las facultades de fiscalización sobre este tipo de contratos que la presente ley confiere a los Organismos de Control; e) los que celebren las empresas y sociedades del Estado Provincial cuya actividad habitual y específica sea comercial, industrial, financiera u otra, cuando se realicen en cumplimiento de su objeto social.

---

<sup>36</sup> El artículo 4 de la Ley 12510 detalla el Sector Público Provincial no Financiero:

A - Administración Provincial: 1) Poder Ejecutivo 2) Poder Legislativo 3) Poder Judicial

B - Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos

Para las Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos esta ley es aplicable en lo que específicamente a ella se refiere y en forma supletoria, en tanto sus Leyes orgánicas o estatutos no prevean expresamente otras disposiciones, salvo que el Tesoro deba prestar asistencia financiera, en cuyo caso queda facultado el Poder Ejecutivo a adoptar controles adicionales.

La Unidad Rectora Central de este subsistema es la Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes, actualmente Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes creada mediante el Decreto N° 294/17. En los distintos Servicios Administrativos Financieros funcionan las Unidades Operativas de Contrataciones de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 3704/06, responsables de la realización de las tareas operativas en base al marco normativo establecido por la Unidad Rectora Central.

Las contrataciones públicas deberán ajustarse a ciertas premisas establecidas que deben ser utilizadas como criterio interpretativo para resolver las cuestiones que se susciten en los procedimientos de selección o durante la ejecución de los contratos, como parámetros para la actuación de los funcionarios responsables y para suplir vacíos o conflictos normativos. Las mismas, como comentan Gonnet y Demaría (2010), son enunciaciones teóricas que dependen de las políticas estatales y del buen funcionamiento de los organismos técnicos para su aplicación, considerando siempre la buena voluntad de los funcionarios actuantes:

a) Optimización del poder de compra del Estado: se innova en nuevas modalidades de contratación. La Unidad Rectoral Central podrá celebrar convenios marco<sup>37</sup> de bienes y servicios o disponer de contrataciones unificadas<sup>38</sup> para determinados bienes o servicios, adoptando las medidas que estime conveniente para el logro más eficiente del objetivo buscado.

b) Razonabilidad del proyecto: las unidades operativas deberán evaluar la factibilidad técnica y económica de los pedidos a fin determinar si constituyen la mejor alternativa de contratación para la satisfacción del interés público. Podrán realizar estudios de mercado previos al proceso de selección y proponer al área usuaria y/o al

---

<sup>37</sup> La Unidad Rectora Central, mediante el procedimiento de licitación pública, podrá establecer Convenios Marco con oferentes estableciendo los precios y las condiciones de contratación a mantener durante un período de tiempo definido, con relación a determinados bienes o servicios. Por su parte las jurisdicciones antes de iniciar un procedimiento de contratación deben consultar el catálogo de Convenios Marco publicado, en caso de que los bienes o servicios que necesiten se encuentren comprendidos deberán emitir la orden de compra contra el Convenio Marco.

<sup>38</sup> La Unidad Rectora Central podrá realizar la contratación unificada o encomendar la misma a una jurisdicción cuando dos o más reparticiones deseen adquirir un mismo tipo de bien o servicio y se presuma que el costo total a pagar por los mismos será menor si se tramitan en forma conjunta.



funcionario competente para autorizar la contratación, realizando las modificaciones técnicas necesarias o convenientes de acuerdo al tipo de bien o servicio solicitado o corrigiendo el monto estimado si advierten que el mismo no refleja el valor de mercado u otros costos asociados que pudieran incidir en el valor final. Los bienes y servicios deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica.

c) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos: que autoricen, dirijan o ejecuten las contrataciones, por la elección de la mejor alternativa técnica y económica, por la elección del procedimiento de selección del contratista, por las normas de publicidad, concurrencia y competencia, por el mantenimiento del debido proceso objetivo y sustantivo, y por el respeto por la legalidad objetiva. Es decir, los agentes y funcionarios son los responsables de todo el proceso licitatorio y de adjudicación (Correa, 2002).

d) Promoción de la concurrencia y competencia: los pliegos de bases y condiciones generales y particulares no deben contener cláusulas que restrinjan la concurrencia o competencia, ni favorezcan situaciones particulares. El principio de concurrencia de ofertas no debe verse restringido por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de ofertas o exclusión de estas por omisiones intrascendentes.

e) Publicidad: el requerimiento a contratar debe ser publicitado en la forma y por los medios más convenientes, en el Boletín Oficial y en la página oficial en Internet, para que sea conocido por los posibles oferentes y para la sociedad en general.

f) Igualdad de posibilidades para los interesados oferentes: de esta manera se busca promover la libre competencia.

g) Flexibilidad y transparencia en los procedimientos: la interpretación de las normas, de las cláusulas contractuales y de las ofertas debe estar guiada por los principios de buena fe y razonabilidad, gestionando la solución que posibilite la satisfacción del interés público. Las diferentes etapas de las contrataciones serán publicitadas y difundidas, con la incorporación de tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procedimientos y faciliten el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Sector Público Provincial No Financiero, procurando la transparencia en las contrataciones.

h) Economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos: las unidades contratantes podrán aplicar las siguientes variantes a los procedimientos de

contratación: orden de compra abierta<sup>39</sup>, subasta inversa presencial o electrónica<sup>40</sup> o llave en mano<sup>41</sup>.

i) Utilización de precios de referencia como parámetro de comparación y garantía de la eficiencia en la utilización de recursos públicos y gestión.

Las Heras (2004, citado en Gonnet y Demaría, 2010) señala las condiciones básicas que debe cumplir un sistema de contrataciones para que sea eficiente:

- Potenciar la capacidad de compra del Estado dado su poder unilateral, su capacidad de pago y el bajo riesgo de incobrabilidad.
- Transparencia de las operaciones de compra, se logra por medio de bienes o servicios normalizados, fluidez de información que permita igualdad de oferentes y mecanismos de control interno, como por ejemplo precios testigos o determinados estándares de calidad que deben cumplir los productos o servicios que se adquieren.
- Garantizar la participación de los interesados mediante un registro único de proveedores, dando publicidad a los actos y utilizando un pliego de bases y condiciones generales de aplicación.
- Centralización normativa, siendo el órgano rector el encargado de dictar las normas y procedimientos que los distintos organismos deben cumplir.
- Descentralización operativa, las unidades operativas de contrataciones de las diferentes jurisdicciones y entidades son las encargadas de llevar a cabo la gestión de adquisición, almacenamiento y suministro.

Existen distintos procedimientos para la selección del contratante establecidos por la Ley y su Decreto Reglamentarios son:

---

<sup>39</sup> Se utiliza esta variante cuando la jurisdicción contratante no puede determinar con precisión, desde el inicio del procedimiento de selección, la cantidad de bienes o servicios a adquirir durante el período de vigencia del contrato.

<sup>40</sup> Se podrá incorporar esta modalidad cuando el objeto de la contratación refiera a bienes o servicios cuyas características, patrones de desempeño, calidad y condiciones técnicas puedan ser definidos por medio de especificaciones y términos de referencia usuales en el mercado y sólo cabe discutir su precio y/o costo si existiera más de un proveedor.

<sup>41</sup> Las contrataciones llave en mano se efectuarán cuando, en base a informes técnicos elaborados por la contratante, se estime conveniente para los fines públicos concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto.

- Licitación<sup>42</sup> o concurso<sup>43</sup>: público o privado, nacional o internacional, de etapa única o múltiple. Es importante destacar que la ley establece que la licitación o concurso público es el procedimiento a llevar por regla general.

La licitación es un procedimiento integrado por actos y hechos de la administración y actos y hechos del oferente, que concurren a formar la voluntad contractual, no es el contrato administrativo que celebra la administración pública, sino el medio para lograrlo (Correa, 2002).

- Subasta o remate público, consiste en la compra y venta de bienes públicos al mejor postor sin limitaciones de concurrencia (Gonnet y Demaría, 2010).
- Contratación directa<sup>44</sup>: mediante este procedimiento excepcional el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición de oferentes (Gonnet y Demaría, 2010).

---

<sup>42</sup> La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa (Correa, 2002) de conformidad a los factores económicos: la relación entre el precio y la calidad, el rendimiento, la duración, el valor de los repuestos, el servicio postventa, las garantías y las condiciones de pago o financiación de los bienes y servicios a contratar.

<sup>43</sup> El concurso, por su parte, es el procedimiento de selección del contratista por el que se pretende elegir de entre los presentantes o intervinientes al que reúna la mayor capacidad técnica, científica, económico financiera, cultural o artística, dirigiéndose el llamado a una cantidad indeterminada de posibles oferentes de conformidad a los factores no económicos. Puede dirimirse sobre la base de antecedentes o prueba de oposición y es importante destacar que tiene el sustrato común de la licitación pública, pero difiere en que tiene en cuenta aspectos técnicos personales y no sólo la oferta económica (Gonnet y Demaría, 2010).

<sup>44</sup> Los casos en que se pueden realizar gestiones directas son los siguientes: cuando la operación no excede el tope de la reglamentación; por necesidad de urgencia o emergencia por una circunstancia imprevista; cuando la licitación o concurso haya resultado desierto por ausencia de ofertas ajustadas al pliego respectivo; obras de arte, científicas o de interés histórico cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o profesionales especializados de reconocida capacidad; exclusividad comprobada del oferente y carencia de bienes sustitutos; entre organismos oficiales del sector público; reparaciones de equipos, maquinarias o motores excluidas las de mantenimiento, que por su naturaleza exija el desarme, traslado, o examen previo como condición imprescindible y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación y cuando las materias y las cosas por su naturaleza particular o

- Concurso de precios: deben recabarse al menos 3 cotizaciones (Gonnet y Demaría, 2010).

El conjunto de tareas o actividades que se enlazan o encadenan para satisfacer las necesidades del Estado para adquirir bienes o contratar servicios a personas o grupo de personas naturales o jurídicas del Sector Privado o del propio Sector Público es el procedimiento de contratación, que comprende distintas etapas que van desde el pedido de contratación hasta el pago. Conocerlas nos permitirá incluir criterios sustentables adecuadamente.

1) Etapa preparatoria:

- Solicitud de Contratación: se evalúan las necesidades y detallan las características de los bienes o servicios requeridos y condiciones específicas de la contratación, evaluando la viabilidad económica, ambiental y social.
- Elaboración del Pliego de Bases y Condiciones: es el documento fundamental en la regulación de la actividad contractual, contiene las especificaciones técnicas formuladas en forma precisa e inconfundible por la autoridad administrativa que detallan las características que debe reunir el suministro, obra o servicio, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y de los derechos y obligaciones de los oferentes, del adjudicatario y de la administración. Se debe especificar si los bienes deben ser nuevos, usados, reciclados o reacondicionados o si deben los proveedores, los bienes o servicios satisfacer determinadas normas de calidad. No deberán contener cláusulas que restrinjan la competencia, la competencia o que favorezcan situaciones particulares, garantizando el principio de igualdad entre los oferentes (Correa, 2002).
- Publicidad y Difusión

2) Etapa precontractual:

---

por la especialidad del empleo a que se destinan deban comprarse o elegirse en los lugares mismos de su producción, distante del asiento de las autoridades o cuando deban entregarse sin intermediarios por los productores mismos. Para ampliar se aconseja leer el art. 116 inc. c de la Ley 12.510 y el Decreto Reglamentario.

- Apertura de las Ofertas: las ofertas son inmodificables, inalterables, deben ser mantenidas durante un tiempo determinado, pueden ser desistidas por el oferente y pasado el período de mantenimiento establecido en el pliego vencen.
- Análisis y Evaluación de las Ofertas
- Pre-adjudicación: consiste en el estudio de todos los elementos y recaudos de los posibles adjudicatarios, estableciéndose un orden de mérito de las ofertas (Correa, 2002). En esta etapa se tiene en cuenta aspectos formales, técnicos y económicos<sup>45</sup>.

### 3) Etapa contractual:

- Adjudicación: declaración unilateral de voluntad emitida por el licitador para la celebración del contrato, por el cual se distingue la mejor oferta y se elige al licitante más idóneo.
- Formalización contractual: El contrato se perfecciona con la notificación de la adjudicación, la cual deberá realizarse dentro del plazo de mantenimiento de la oferta. La validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes (Correa, 2002). Dentro del Decreto N° 1104/16 se pueden distinguir dos tipos de contrato: la Orden de Compra y el Contrato de Tracto Sucesivo, de cumplimiento periódico o continuado, o de prestación de Servicios.
- Ejecución contractual
- Incumplimiento y sanciones

---

<sup>45</sup> Aspectos formales: refieren a los requisitos subjetivos, objetivos y formales, como así también, a la documentación de la oferta.

Aspectos Técnicos: se refieren a las especificaciones técnicas, cualidades o características de los bienes y/o servicios a contratar.

Aspectos Económicos: refieren a la relación entre el precio y la calidad, el rendimiento, la duración, el valor de los repuestos, el servicio post venta, las garantías, las condiciones de pago o financiación, los descuentos, el plan de inversiones, costo del traslado y flete, de los bienes y servicios contratados.

Para el caso de estudio de esta Tesis resulta relevante lo estipulado en el Decreto reglamentario respecto al criterio de adjudicación que recaerá sobre la oferta más conveniente, que no necesariamente es la de menor precio, siendo sólo uno de los criterios o factores de selección y no el único o principal. Este criterio permite avanzar con la adjudicación de bienes o servicios que sean sustentables, dado que muchas veces los mismos poseen un valor de mercado mayor que el de otros que no cumplan con dicho criterio. La mejor relación calidad/precio tiene en cuenta la calidad, la eficiencia, la eficacia y la idoneidad para el fin perseguido, no sólo el precio.

Correa (2002) manifiesta que la expresión "oferta más conveniente" constituye el ejercicio de facultades discrecionales por parte de la administración para que dentro de lo establecido por el marco legal y con la competencia técnica necesaria decida la oportunidad, mérito o conveniencia de la decisión a adoptar.

El Decreto N° 1104/16 enumera distintos factores para determinar cuál es la oferta más conveniente, los cuales deberán ser considerados como condiciones mínimas o de referencia, ya que las pautas seguidas para adjudicar podrán variar de acuerdo al objeto y las distintas particularidades de una contratación:

1. Precio;
2. Calidad, durabilidad;
3. Antecedentes y capacidad técnica del oferente;
4. Funcionalidad y rendimiento;
5. Costo y disponibilidad de los insumos y repuestos;
6. Servicio post-venta;
7. Todo otro criterio cuantitativo y cualitativo que permita la elección de la misma entre aquellas que se ajustaren a las bases y condiciones.

Es destacable señalar que en la enunciación de los criterios de selección no se tuvo en cuenta lo establecido en la Ley N° 13.505/2015 de "compre santafesino", sancionada el 12 de noviembre de 2015.

El decreto permite, si se deja establecido expresamente en el pliego, que el oferente, además de la Oferta Básica, cotice ofertas alternativas superadoras del requerimiento oficial, siempre que las mismas tengan razonable relación con el fin para el que se contrata el bien o servicio. Como la oficina encargada de la compra no conoce todas las opciones existentes en el mercado que pueden cumplir con criterios sustentables se aconseja que los licitadores coticen ofertas alternativas para después comparar (Brunete de la Llave, 2010).

Del análisis de la normativa sobre el régimen de compras y contrataciones de la Provincia de Santa Fe se afirma que en la misma no existe ningún apartado que haga referencia a las adquisiciones o contrataciones con criterios sustentables, es importante destacar que no existen limitaciones que imposibiliten la adopción de dichos criterios de forma simple ya que están dadas las condiciones normativas para su inclusión. Sólo es necesaria la voluntad política para aplicar las *compras públicas sustentables* en la Provincia, teniendo que recurrir a la capacitación de los agentes para que puedan conocer y aplicar los criterios llevando a cabo pruebas pilotos en organismos específicos, para luego incluirlos en todas las dependencias de la provincia.

En la actualidad la Provincia posee una incipiente legislación referida a prácticas ambientales y sociales, las cuales no están estrechamente relacionadas al objeto de esta Tesis y las cuales no son ampliamente difundidas; por ejemplo encontramos el Decreto 1351/2013 que crea el Programa "Santa Fe avanza en la sustentabilidad de los edificios y oficinas públicas", el cual busca que el Poder Ejecutivo Provincial implemente en sus dependencias el uso racional de la energía y el consumo sustentable de bienes como el papel, cartón, agua, cartuchos de tinta y a una disposición final adecuada, incluida la de los aparatos eléctricos y electrónicos en desuso, a fin de minimizar los impactos ambientales negativos generados por el consumo no sustentable de los mismos y por los desechos que su uso y manufactura generan.

Por otra parte, la Resolución 66/2014 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente establece que para la adquisición de artefactos eléctricos se tenga en cuenta como criterio de adjudicación los de mayor eficiencia electrónica, es decir que posean etiquetas Nivel A o la máxima ofrecida en el mercado.

En lo que respecta a los criterios éticos aplicados en las contrataciones se puede acatar los lineamientos establecidos en la Resolución 10/2010 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que establece que las empresas proveedoras de servicios de limpieza, seguridad y otras que posean trabajadores dependientes deben presentar mensualmente, para poder cobrar, la Declaración Jurada de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (Formulario 931 de AFIP), acuse de recibo, constancia de pago y nómina de empleados para cotejar que no presten el servicios personal no registrado, buscando evitar el trabajo en negro.

También encontramos la Ley Provincial 13.505/2015 que determina un nuevo régimen de preferencias en las compras de mercaderías originarias o producidas en la provincia y contratación de servicios a proveedores locales. Estableciendo que la

Administración Pública Provincial deberá adquirir en forma preferente bienes originarios o producidos en la provincia<sup>46</sup> así como contratar obras y servicios a empresas santafesinas<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> El artículo 3 de la mencionada Ley establece que se considera producto local cuando el proceso de elaboración o transformación total o parcial sea el territorio de esta Provincia, debiendo informarse en el proceso de compra o contratación.

<sup>47</sup> Las empresas serán consideradas santafesinas cuando: estén legalmente constituidas en la provincia de Santa Fe, estén inscriptas en el Registro Público de Comercio, sus órganos de administración y/o decisión funcionen dentro de la Provincia de Santa Fe y posean domicilio fiscal dentro de la provincia de Santa Fe.



## **Capítulo IV: Análisis de las Compras en el Estado Provincial Santafesino**

## **Introducción**

Cómo se mencionó en los capítulos anteriores el objetivo general de la Tesis es presentar herramientas metodológicas para implementar políticas de compras y contrataciones públicas sustentables en las diferentes etapas del proceso de adquisición en la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe y exponer las posibles limitaciones para su implementación. Para ello se comenzó, en el capítulo anterior, analizando la normativa provincial, para luego indagar sobre la actual situación de las compras públicas llevadas a cabo por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

La hipótesis que guió este estudio fue: “La ausencia de mecanismos de integración de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas de la provincia de Santa Fe obedece a la carencia de experiencia, los conocimientos y la capacidad técnica y/o a la consideración que los bienes y servicios que cumplen requisitos sustentables poseen mayores costos ya que existe poca oferta en el mercado, y no a limitantes o impedimentos normativos y procedimentales.” Para corroborar o refutar la misma se procedió a realizar diversos trabajos de campo.

Primero, se procedió a establecer el porcentaje que ocupan las mismas dentro del gasto público, tomando los datos que brinda la Cuenta de inversión.

Como segundo paso, se analizaron los pliegos de las licitaciones públicas seleccionando una muestra no probabilística con el fin de indagar si se aplican criterios sustentables.

Por último se confeccionó un cuestionario que se envió por correo electrónico a personal que desempeña funciones en las áreas de contrataciones de distintas dependencias provinciales para determinar la situación actual de las adquisiciones públicas en la provincia, evaluar la factibilidad de aplicar criterios sustentables y conocer las barreras para su implementación.

## **IV- 1 Trabajo de campo**

### **IV - 1.1 Evolución de las compras de bienes y servicios**

Para identificar el peso que representan las Compras Públicas de la Provincia de Santa Fe se tomó el total de erogaciones realizadas en el rubro “Bienes y Servicios” respecto al total de gastos anuales.

Se utilizó la información que surge de la Cuenta de Inversión<sup>48</sup> de los años 2005 a 2017, que se encuentran presentadas, aprobadas y publicadas en la página web del gobierno provincial<sup>49</sup> para evaluar la evolución de las compras públicas en la Provincia y el porcentaje que representan sobre los gastos totales. Para el análisis se tuvo en cuenta como punto de partida el año 2005, durante el cual se sancionó de la Ley Provincial 12.510 de Administración, Eficiencia y Control.

De la investigación de la composición del Gasto por Naturaleza Económica se desprende que las compras de bienes y servicios durante los 12 años se mantuvo constante en aproximadamente un 13.30 % del total de Gastos Corrientes, mientras que ese porcentaje disminuye a 12.10 % promedio respecto al total de Gastos, que incluye las erogaciones corrientes y de capital.

En la tabla precedente se observan los porcentajes que representan las compras de bienes y servicios año a año y que las mismas se encuentran dentro de los porcentajes establecidos por la OCDE<sup>50</sup> y la OMC<sup>51</sup> para definir el volumen de las compras públicas en la región.

<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
% sobre gastos corrientes	13,78%	12,94%	12,19%	12,27%	13,13%	13,76%	13,46%
% sobre total de gastos	11,93%	10,80%	10,86%	11,12%	12,17%	12,64%	12,43%

<sup>48</sup> Se destaca que la Cuenta de Inversión es un instrumento previsto por la Constitución Provincial (CP) para que el Poder Ejecutivo (art. 72 CP) rinda cuenta ante la Legislatura (art. 55 CP) y el Tribunal de Cuentas (art. 81 CP) de lo actuado en la inversión de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto para un ejercicio determinado, se debe elevar hasta el 30 de Junio del año siguiente (Ley 12.510 art.77 inc. h).

<sup>49</sup> Para obtener mayores datos se aconseja visitar la página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116437/\(subtema\)/116436](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116437/(subtema)/116436)

<sup>50</sup> De acuerdo a un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2014, los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe (ALC) destinaron en promedio, el 21,9% del gasto público total para contratación pública (OCDE, 2016).

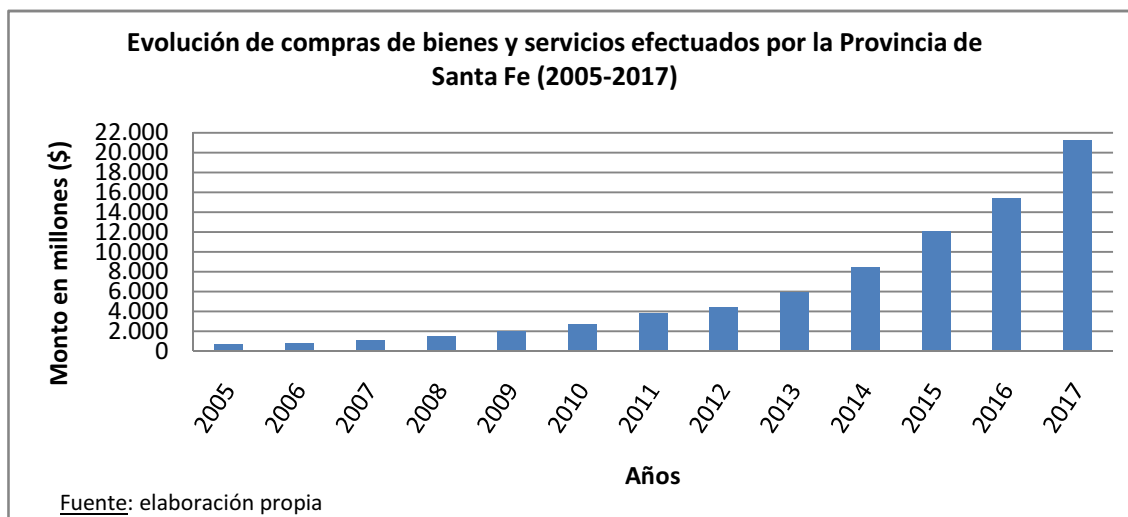
<sup>51</sup> Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las compras públicas representan entre el 10% y 15% del Producto Interno Bruto mundial. La participación de las compras públicas sobre el PBI en Argentina en el año 2012 fue del 17% (XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 2014).

<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
% sobre gastos corrientes	12,66%	13,21%	13,77%	14,40%	13,56%	14,29%
% sobre total de gastos	12,08%	12,46%	12,86%	13,29%	12,40%	12,64%

Aunque se encuentre fuera del análisis de esta Tesis, es importante destacar, que la principal erogación corriente que posee la Provincia es la destinada a la retribución salarial del personal, representando en promedio un 45.30 % del total.

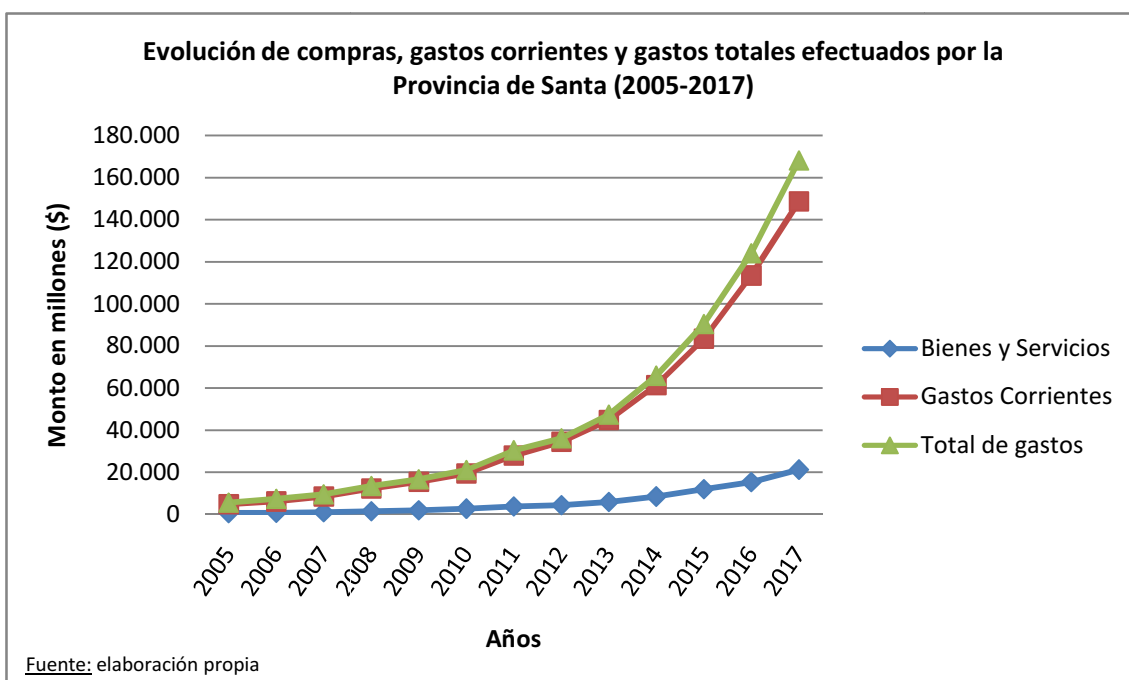
En el gráfico 1 se puede observar el crecimiento en millones de pesos (\$) de las compras de bienes y servicios realizadas por el Estado Provincial en los años analizados, el cuál fue constante y en ningún año se produjo una disminución o estancamiento.

**Gráfico 1**



El gráfico 2 es más representativo y muestra que no sólo aumentaron los montos de las compras de bienes y servicios, sino que también se produjo un aumento sostenido en el tiempo del volumen de gastos corrientes y del total de gastos, que incluye los corrientes y los de capital.

**Gráfico 2**



Luego de obtener estos resultados, podemos afirmar que las Compras Públicas de Bienes y Servicios en la Provincia de Santa Fe poseen un peso significativo en los gastos totales, representando una cuantía constante año a año.

Por lo tanto, sería importante que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe comience a considerar a las mismas como una herramienta de política pública para incluir criterios ambientales, sociales y económicos y no sólo como una simple cuestión administrativa para conseguir los recursos necesarios para el funcionamiento de las distintas dependencias.

#### **IV - 1.2 Análisis de las Licitaciones Públicas**

Como segunda medida se examinaron las licitaciones públicas realizadas por la Provincia de Santa Fe durante el año 2017, se recurrió al portal de compras y se consultaron diferentes pliegos. El objetivo era conocer si la Provincia incluye criterios sustentables<sup>52</sup> en las compras y contrataciones.

<sup>52</sup> Es destacable que la incorporación de criterios sustentables (medioambientales, éticos y sociales) en la determinación del objeto del contrato o en la redacción de sus especificaciones técnicas (Rezzoagli, 2013) se diferencia del concepto cláusulas sociales; expresión que suele utilizarse en las contrataciones públicas haciendo referencia a la inclusión de ciertos criterios de

Para este análisis se tomó el último año calendario finalizado anterior a la presente Tesis ya que la aplicación de criterios sustentables es un tema relativamente nuevo y si la Provincia los aplica, iban a estar presente en las licitaciones públicas analizadas sin necesidad de recurrir a los años anteriores.

Se observó la redacción de los pliegos, poniendo énfasis en la definición del objeto, las características técnicas específicas, los requisitos de capacidad técnica exigidos a los potenciales proveedores, los criterios de adjudicación y si permite cotizar ofertas alternativas; ya que en estas etapas es posible introducir criterios ambientales, sociales o éticos. El total de licitaciones públicas llevadas a cabo durante el 2017 fueron 442, se tomó una muestra<sup>53</sup> de 140 pliegos.

Se utilizó el muestreo por conveniencia que es una técnica no probabilística, en la cual el investigador selecciona la muestra que supone es la más representativa, utilizando un criterio subjetivo y en función de las condiciones que permiten hacer el muestreo, en lugar de hacer la selección dependiendo de la probabilidad. Al no tener todos los elementos la misma probabilidad de ser seleccionados no es posible determinar el nivel de confianza con que hacemos la estimación. Esta técnica de muestreo es utilizada en investigaciones cualitativas, en estudios piloto o en investigación exploratoria cuando no es posible extraer un muestreo de probabilidad aleatorio debido a consideraciones de tiempo o costo (Scharager y Reyes, 2001).

De la muestra tomada (140 pliegos que representan el 31.67 % del total de licitaciones públicas del año 2017) se observa:

---

carácter social, ético o medioambiental que rigen el contenido del contrato como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia contractual). Estas cláusulas son utilizadas por la Administración Pública en la contratación con una finalidad “social” (Medina Jurado, 2010). Las cláusulas sociales poseen carácter complementario ya que se trata de obligaciones que no derivan del estricto cumplimiento del objeto contractual según los requerimientos técnicos naturales para llevarlo a cabo (Blay, 2008).

<sup>53</sup> Al hablar de “muestra” se hace referencia a un subconjunto, de sujetos o elementos, escogidos para un estudio, los cuales son tomados de un grupo de mayor tamaño llamado “población”. Por lo tanto, el “muestreo” es el método utilizado para seleccionar a los componentes de la muestra del total de la población, que debe ser representativa de la población y que a partir de la información recolectada se puedan obtener conclusiones (López, 2004).

- Ningún pliego incluye una definición del objeto específico o limitado a un determinado oferente o a alguna característica en concreto del bien o servicio licitado. Esto permite que la contratación no se encuentre sesgada a la adjudicación a un determinado proveedor. La definición del objeto es el primer momento de un procedimiento de contratación en donde se pueden incluir criterios sociales, éticos o ambientales para que los interesados conozcan de antemano las condiciones a las que deben atenerse si deciden participar en la licitación.
- Un 67% permite a los oferentes la cotización de ofertas alternativas técnicas o financieras superadoras del requerimiento oficial, siempre que las mismas tengan razonable relación con el fin de la contratación. Al presentar la misma se debe colocar la palabra “ALTERNATIVA” y luego detallar características y especificaciones de sus propuestas. Esta forma de cotización permite a los participantes que ofrezcan bienes o servicios que se adaptan a los requisitos exigidos en el pliego, pero que no son conocidos por los encargados de adjudicar.
- Los criterios de adjudicación son utilizados para que el órgano de contratación pueda comparar las ofertas recibidas de manera más objetiva. En la muestra analizada el 89 % presenta como criterio de adjudicación la oferta más económica para el Estado Provincial de acuerdo a la admisibilidad formal, legal y económica. Si se dejara perfectamente establecido en el pliego que se tendrán en cuenta otros factores para la toma de la decisión de contratación, como el Estado provincial utiliza el concepto “oferta más conveniente” para adjudicar puede no ser elegida la oferta de menor precio. En la práctica, generalmente, se sigue adjudicando al proveedor que presente la oferta de menor precio, dado que es una costumbre arraigada en las compras realizadas por la Administración Pública y no existen oficinas técnicas en las áreas de contrataciones que puedan determinar otra forma de adjudicación.
- Uno de los pliegos (Licitación Pública N° 126/2017 - Provisión, instalación y puesta en funcionamiento de un software de integración y explotación de datos para el control y operaciones de las fuerzas de

seguridad pública; contratación de un servicio soporte para el desarrollo e implementación de los nuevos requerimientos con destino a la Subsecretaría de Tecnología y Planeamiento dependiente del Ministerio de Seguridad – Organismo licitante: Subsecretaria de Contrataciones y Gestión de Bienes) presenta como criterio de adjudicación el puntaje final que resulta la suma entre el puntaje resultante de la propuesta técnica, siempre y cuando supere los 70 puntos y el obtenido de acuerdo al criterio de valoración económica.

Esta alternativa de valoración también podría usarse para valorar los criterios sustentables, estableciendo un puntaje final que sea la sumatoria de puntos de acuerdo a las alternativas más económica, o sea el precio más bajo y determinado criterio solicitado en el pliego por ejemplo, del 100 % del puntaje, el 80 % se asigna según precio y un 20 % al proveedor que cuente con alguna certificación ambiental o presente en su nomina personal discapacitado, entre otros.

- De los 140 pliegos analizados encontramos sólo uno (Licitación Pública N° 163/2017 - Provisión, instalación y puesta en funcionamiento de dos equipos de aire acondicionado con destino a la Secretaría de Tecnologías – Organismo licitante: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado) que se le solicita como requisito al oferente una certificación de eficiencia energética, para ello el oferente debe presentar una nota en carácter de Declaración Jurada informando que los bienes poseen etiqueta de eficiencia energética, determinando qué nivel de eficiencia poseen los mismos.

La Resolución 66/2014 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente sugiere que se adjudique la compra a aquellos proveedores que ofrezcan los artefactos electrónicos de mayor eficiencia electrónica, permitiendo la introducción de criterios ambientales en la adjudicación, como es el caso de determinadas etiquetas que se encuentran presentes en determinados electrodomésticos como heladeras, aires acondicionados, computadoras, monitores, etc.

- Se consultaron 24 pliegos correspondientes a la contratación de servicio de limpieza y 8 de vigilancia, en los cuales figura en el anexo al pliego “otras condiciones generales” que debe cumplir el adjudicatario, las



mismas se encuentran relacionadas con su condición de empleador respecto a los empleados que realizarán los servicios de limpieza o vigilancia, los cuales en 28 de los 32 pliegos analizados figura: *“Empleará personal en relación de dependencia y será totalmente responsable de las obligaciones emergentes de tal situación (de naturaleza civil y laboral), pago de sueldos y jornales, calculados tomando como referencia el valor hora fijado para dicho servicio, sus cargas sociales y previsionales, descanso, vacaciones, seguros por accidentes y enfermedades del trabajo (...). En cada oportunidad de presentación de facturas, la Empresa deberá adjuntar recibos de pago de haberes del personal afectado a las tareas del mes anterior al que corresponden las facturas firmados, juntamente con formularios de cumplimiento de requisitos previsionales. Asegurará a todo su personal de acuerdo a las normas vigentes sobre la materia, acreditando su cumplimiento con la presentación de la póliza de seguro y constancia de pago.”* Ejemplo: Licitación Pública N° 50/2017 – Contratación de un servicio de limpieza con destino a la Dirección de Justicia Penal Juvenil – Pabellón Las Flores – Dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Organismo Licitante: Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes

En los otros 4 pliegos, en donde el organismo licitador es la Administración Provincial de Impuestos (A.P.I.) se estipula que *“El oferente al cuál se le adjudique la presente licitación, antes del comienzo del servicio, deberá presentar copias de las pólizas de la A.R.T, y Seguro de Vida Obligatorio que cubra a todo el personal afectado al precitado servicio, así como la constancia de su pago total.”* Ejemplo: Licitación Pública N° 1/2017 – Contratación de un servicio de limpieza para las dependencias de la regional Rosario del A.P.I. Organismo Licitante: A.P.I.

El cumplimiento de estas condiciones especiales, son obligaciones del contratista, no criterios de valoración; se deben verificar durante el cumplimiento del contrato y es necesario un alto grado de coordinación entre las distintas áreas de la repartición involucrada, quienes deben conocer el pliego para poder exigirle al oferente. En caso de observarse

alguna incoherencia se deberá sancionar al proveedor, ya que su incumplimiento tiene carácter contractual y puede dar lugar a las penalidades que imponga el pliego.

Se diferencian de los criterios introducidos en las otras fases ya que no determinan la admisión de la oferta o la adjudicación, sino que son verdaderas cláusulas que el contratista debe cumplir en la ejecución del contrato. Esta fase es la más idónea para introducir exigencias relativas a las condiciones medioambientales de producción y a determinadas cuestiones laborales (Brunete de la Llave, 2010).

- Existen 5 pliegos que se le exige como condición al contratista que la nómina de personal contratado sea cubierta con un porcentaje no menor al 5% de liberados sometidos al control del Patronato de Liberados. Los pliegos están relacionados con la readecuación, remodelación y mantenimiento de instalaciones públicas. (Ejemplo: Licitación Pública N° 1/2017 – Ampliación y reacondicionamiento edificio del SAMCO de San José del Rincón. Organismo Licitante: SAMCO San José del Rincón).

En este caso la empresa adjudicataria además de cumplir con el objeto del contrato debe realizar un proyecto de inserción laboral con personas en situación de exclusión social. Esta obligación impuesta al contratista es una parte integrante del contrato, pero no un sistema de valoración ni de selección, se debe verificar su cumplimiento durante la ejecución del contrato.

- No se encontró en los pliegos analizados criterios que hagan alusión a criterios éticos de prevención de la explotación infantil o inserción en la nómina empleados del adjudicatario de un determinado porcentaje de personas con capacidades diferentes.

De acuerdo a la normativa vigente las contrataciones pueden ajustarse a la premisa “optimización del poder de compra del Estado” siendo una de las alternativas la celebración de Convenios Marcos de bienes y servicios de uso común, los cuales se celebran mediante Licitaciones Públicas, seleccionando a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio. El área

responsable de generar los Convenios Marco es la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes dependiente del Ministerio de Economía.

Por ejemplo la Licitación Pública N° 55/2018 bajo la modalidad de Convenio Marco tiene por objeto la provisión y colocación de cubiertas estableciendo la adjudicación a los oferentes cuyas ofertas hayan cumplido con los requisitos mínimos exigidos en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares de la presente gestión (admisibilidad formal y técnica), y cuyo precio o modalidad de prestación sea considerado conveniente para el Estado Provincial. El instructivo enviado a las distintas dependencias informa que en caso de haber productos de igual característica y distinto precio se deberá seleccionar obligatoriamente el de precio menor. Esta instrucción atenta contra la posibilidad de utilizar otros factores<sup>54</sup> determinados en el Decreto Reglamentario 1104/2016 que conforman el concepto “oferta más conveniente”.

En este caso en concreto y dado el tipo de bien que se desea adquirir hubiese sido conveniente tener en cuenta la vida útil, el rendimiento, el material utilizado para su fabricación porque muchas veces si bien el precio inicial es menor, al tomar en cuenta la durabilidad el mismo es mayor al bien que tenía un precio inicial mayor pero permitía recorrer más kilómetros antes de su cambio.

Luego de obtener información de los pliegos de las Licitaciones Públicas año 2017 se consultó el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe – visión 2030<sup>55</sup>, el cual fue presentado a fines del 2012, para verificar si en el mismo existe algún lineamiento que muestre la ideología del Gobierno Provincial respecto a la posibilidad de aplicar criterios sustentables en las contrataciones.

El Plan detalla los valores que sostienen el plan, siendo uno de ellos el “desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente” pregonando que la calidad del

---

<sup>54</sup> Los factores determinantes de la oferta más convenientes además del precio son: calidad, durabilidad; antecedentes y capacidad técnica del oferente; funcionalidad y rendimiento; costo y disponibilidad de los insumos y repuestos; servicio post-venta y todo otro criterio cuantitativo y cualitativo que permita la elección de la misma entre aquellas que se ajustaren a las bases y condiciones.

<sup>55</sup> Para poder conocer más acerca del Plan Estratégico Provincial se recomienda acceder al siguiente link: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>

ambiente mejora nuestra calidad de vida actual y permite utilizar los recursos naturales adecuadamente preservándolos para las generaciones futuras.

A su vez, cuenta con 3 líneas estratégicas que contiene ejes de trabajo, que reúnen y articulan conjuntos de proyectos de naturaleza afín: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo.

Dentro de la línea estratégica Economía del Desarrollo existe un proyecto titulado “Promoción de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE)” que busca que el Estado brinde garantías de solidaridad entre el sector público y privado en defensa del interés general; identificando problemas entre los sectores e intervenir en conflictos; impulsar políticas de promoción e incentivos en la RSE; promover el desarrollo de pequeñas empresas; propiciar el logro del empleo pleno y productivo, y el empleo decente para todos, como base del desarrollo sostenible; fomentando la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial para la creación de nuevas oportunidades laborales; y promoviendo el mejoramiento del bienestar social y económico.

#### **IV - 1.3 Resultados encuestas**

Por último se realizó un cuestionario cerrado que fue enviado vía correo electrónico a las oficinas de compras y contrataciones de distintas dependencias provinciales. Se recibieron 15 respuestas de agentes de las siguientes jurisdicciones: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Innovación y Cultura, Ministerio de Infraestructura y Transporte, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio Público de la Acusación, Ministerio de Educación, IAPOS (Instituto Autárquico Provincial de Obra Social), Registro Civil y Tribunal Electoral.

Lo primero que podemos destacar es que no todos los organismos tienen un área específica que se dedica a llevar a cabo las cuestiones relacionadas con las compras y contrataciones de su dependencia, siendo muchas veces realizadas por personal de la administración, quienes también desempeñan otras funciones.

De la encuesta se desprende:

- De las personas encuestadas un 100% aseveró que el mecanismo más utilizado es la contratación directa, seguido por la licitación privada.
- El 60% de los encuestados considera que no existen iniciativas de políticas estratégicas, plan de acción o programas diseñados para

implementar *compras públicas sustentables* en la Provincia, pero el 100% se mostró predispuesto a aplicar criterios sustentables en las compras y contrataciones llevadas a cabo en su repartición.

- Un 47% respondió que llevaron a cabo adquisiciones en donde se incorporaron criterios medioambientales, éticos o sociales como por ejemplo: compra de papel reciclable, compra de aires acondicionados con eficiencia energética nivel A y compra de luminaria led para reemplazar la luminaria utilizada actualmente.
- Según los encuestados los productos que podrían ser adquiridos utilizando criterios sustentables son principalmente: equipo de iluminación, papel y electrodomésticos.
- Un 93% consideran que el factor determinante para adjudicar una contratación pública al proveedor es el precio; además un 47% creen que los marcos reglamentarios actuales limitan la capacidad del Estado Provincial para adoptar sistemas de *compras públicas sustentables* y que las oficinas de compras no poseen los recursos humanos suficientes para incorporar criterios sustentables en las adquisiciones.
- Además del factor precio los otros criterios utilizados para analizar las adjudicaciones suelen ser eficiencia energética, cumplimiento de las leyes laborales, normas IRAM, certificación ISO y etiquetas ecológicas.
- Sobre la etapa más factible para introducir criterios sustentables teniendo en cuenta el actual procedimiento de contratación las respuestas recibidas fueron 80% en la especificación del producto o servicios realizada por el área solicitante y 53% al momento de definición del pliego de bases y condiciones.
- El 67% de los encuestados consideran que las oficinas de contrataciones están en condiciones de implementar mecanismos de adquisiciones sustentables.
- Dentro de los obstáculos que dificultan la adopción de prácticas sustentables en las adquisiciones de la Provincia de Santa Fe se mencionaron: que no existe información de cómo aplicar criterios sustentables en las compras públicas, que no existe conocimiento sobre bienes y servicios sustentables, que a pesar de que el criterio de selección

sea “oferta más conveniente” sólo se tiene en cuenta en el análisis el precio y que consideran que los productos sustentables son más caros.

- El 87% de los encuestados conocía el concepto “*Compras Públicas Sustentables*”, a pesar de que el 73% no recibió capacitación por parte del gobierno.

#### **IV-2 Alternativas para llevar a cabo compras públicas sustentables.**

La Administración Pública de la Provincia de Santa Fe en caso de definir el establecimiento de una política pública de largo plazo de *compras públicas sustentables*, deberá establecer metas a cumplir de manera paulatina y adoptar los lineamientos necesarios para su implementación.

Como primera medida, será necesario capacitar a los integrantes de las áreas de compras y contrataciones tanto del órgano rector como de las oficinas que se encuentran en las distintas dependencias, para que puedan comprender los alcances de esta nueva política que se pretende instrumentar y concientizarlos sobre el cambio de mentalidad que se debe llevar a cabo al adjudicar por el valor más conveniente para el Estado y no por el precio más bajo.

Es fundamental que los compradores públicos estén informados y con conocimiento sobre las verdaderas posibilidades legales de incluir especificaciones ambientales, éticas y sociales en las contrataciones para que la cuestión legal no se siga percibiendo como barrera, dado que la misma es una creencia que limita las iniciativas (Beláustegui, 2011).

A su vez, resultará indispensable que se dialogue con los contratistas y proveedores para que puedan ofrecer productos y servicios sustentables de acuerdo a los nuevos requerimientos del Gobierno y establecer campañas de concientización para que la implementación de la política posean un efecto contagio entre los ciudadanos.

Debe ser el Estado Provincial, mediante una oficina especializada en *compras públicas sustentables* dependiente del órgano rector respectivo, el agente dinamizador de la aplicación de esta nueva política pública.

Se deberán fijar objetivos razonables y alcanzables en un determinado plazo, delineando los planes de acción para cumplirlos, priorizando los bienes y servicios que posea más facilidad para incluir consideraciones sustentables, informando al sector productivo sobre los bienes que aún no poseen un desarrollo en el mercado, pero que el

Estado suele requerir habitualmente, para alentar el crecimiento de la oferta en esos sectores (Beláustegui, 2011).

Luego de un tiempo desde la implementación de la política de *compra pública sustentable* y periódicamente se deberá revisar para controlar que satisfaga los objetivos planteados al inicio, además de lograr una retroalimentación que permita modificar determinadas funciones y actividades para incrementar la efectividad del programa (Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable, 2007).

Un mecanismo con el que podría contar el Gobierno para evaluar las ofertas recibidas es el costo del ciclo de vida útil, ya que suele ocurrir que un bien que es más económico al momento de la adquisición, posee altos costos durante su utilización y eliminación, los cuales no son tenidos en cuenta. Para evaluar el costo del ciclo de vida de un producto se debe tener en cuenta su duración, es decir la frecuencia con la que debe reemplazarse y una tasa de descuento que debería aplicarse a los costos futuros para de esa manera conocer su valor actual neto (VAN) y comparar las distintas ofertas (UE, 2016). El costo del ciclo de vida útil no es un valor fácil de calcular por los agentes encargados de compras, por lo que no es conveniente su introducción en las primeras fases de la implementación de las *compras públicas sustentables*, debe ser considerado cuando las mismas ya se encuentren afianzadas ya que requiere de altos conocimientos técnicos para lograr una valoración lo más objetiva posible, además de una normativa que indique claramente la modalidad de utilización.

Otro punto a tener en cuenta y que es de gran relevancia, es la necesidad de que se trabaje conjuntamente con los organismos de contralor, en el caso de la Provincia de Santa Fe con el Tribunal de Cuentas, para que no realicen objeciones en las compras de bienes o contrataciones de servicios en donde la oferta adjudicada no es la de menor precio, pero si la que resulta más conveniente para el Estado ya que persigue criterios sustentables.

El gobierno cuenta con diferentes etapas a lo largo del proceso de compra en las que sería posible introducir criterios sustentables sin necesidad de realizar modificaciones en el marco normativo vigente. A continuación se detallan las etapas del proceso de adquisición y cómo proceder a introducir los criterios sustentables:

- 1) Especificación del producto o servicio: la jurisdicción que realiza la adquisición o contratación detalla el tipo de bien o servicio, determinando el objeto del contrato.

En los contratos de servicios se puede imponer una modalidad de prestación determinada, mientras que en los contratos de suministros se adquieren bienes ya terminados y en cuyos procesos no se pudo interferir (Gobierno de Aragón, 2004). Para este último caso lo que se puede requerir son productos o materiales determinados o etiquetas sociales o ecológicas (Brunete de la Llave, 2010).

Las especificaciones técnicas deben referirse a características de los bienes o servicios que se desean adquirir y no a las capacidades o aptitudes de los oferentes (UE, 2016), son de utilidad para que los proveedores decidan si están interesados en participar y sirven para los encargados de las adjudicaciones evalúen las ofertas recibidas.

- 2) Definición del pliego de bases y condiciones: se explican las características técnicas específicas y los requisitos de la capacidad técnica que debe tener el proveedor, por ejemplo que demuestren experiencia o que poseen personal capacitado en la materia en su grupo de trabajo. La introducción de criterios sustentables en esta etapa los torna obligatorios (Madariaga, 2008).
- 3) Evaluación, selección y adjudicación: valorar la oferta más ventajosa bajo criterios de sustentabilidad analiza las condiciones ambientales mensurables como el ahorro y uso eficiente de agua y energía, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos de producción, el uso de materiales reciclados, entre otros. Además se deberá verificar las capacidades del proveedor para cumplir con lo solicitado en el pliego (Madariaga, 2008).

Es importante aclarar que, de acuerdo a la normativa santafesina, la selección de las ofertas adjudicadas responderá al criterio de la oferta más conveniente y no únicamente al precio más bajo, por lo que se podría aplicar tranquilamente criterios sustentables en las contrataciones públicas.

Madariaga (2008, p.18) sostiene que la introducción de criterios sociales, éticos y/o medioambientales en esta etapa son “deseables” pero no “obligatorios” para una determinada licitación.

- 4) Ejecución del contrato: los órganos de contratación pueden establecer condiciones especiales relacionadas con la ejecución del contrato, que tienen carácter contractual y la empresa adjudicataria está obligada a cumplirlas. Esta fase es la más idónea para introducir exigencias relativas a las



condiciones medioambientales y laborales de producción del producto (Brunete de la Llave, 2010).

De la Torre y Maruri (2015) destacan los principales criterios sustentables a incluir en las adquisiciones:

- Criterios ambientales: selección de productos de bajo consumo, eficiencia energética, reducción de emisiones, exclusión de sustancias nocivas para la salud y el medio ambiente, impulso a la biodiversidad, incentivo a energías limpias y gestión ambiental sostenible.

Se debe tener en cuenta el análisis del impacto ambiental durante todas las etapas de su ciclo de vida, desde la extracción de los materiales hasta la gestión de los residuos. Se pueden integrar en cualquier fase del procedimiento de contratación, resulta más factible hacerlo en oportunidad de definir el objeto del contrato y las especificaciones técnicas (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

- Criterios sociales y éticos: cumplimiento de la normativa laboral, inserción de personas en riesgo de exclusión social, condiciones laborales dignas, prevención de riesgos laborales, prevención de la explotación infantil y condiciones laborales mínimas.

Estas normas podrán introducirse en los pliegos de contratación de algunos productos y servicios en los que exista oferta suficiente por parte de las organizaciones y una relación calidad-precio competitiva (Oficina Nacional de Contrataciones, 2011).

## **Capítulo V: Conclusiones obtenidas**

### **Primera**

La contratación pública llevada a cabo por la Provincia de Santa Fe, a pesar del peso significativo en el volumen de gastos y su cuantía constante en términos porcentuales, es considerada una mera actividad administrativa para satisfacer necesidades colectivas y obtener bienes y servicios para el normal funcionamiento del Estado.

Es necesario que se modifique esta visión y se comience a tratar como una herramienta estratégica de política pública en donde se puedan incluir criterios sustentables y ayudar, de esta manera, a cumplir con las líneas estratégicas esbozadas en el Plan Estratégico Provincial, generando dinamismo en la economía, nuevos empleos, inversiones y desarrollo productivo.

### **Segunda**

En los marcos regulatorios actuales no existe ningún apartado que haga referencia a las adquisiciones o contrataciones con criterios sustentables, pero es importante destacar que los mismos no limitan ni impiden la capacidad de aplicar criterios sustentables.

### **Tercera**

La implementación de las *compras públicas sustentables* es una cuestión que le concierne a la esfera política, debiendo ser los encargados de brindar los lineamientos para poder llevarla a cabo por medio del órgano rector.

La mayoría de los agentes públicos que se desempeñan en el área de compras y contrataciones de los distintos organismos conocen el concepto “*compras públicas sustentables*” y consideran que las oficinas de compras de las distintas dependencias se encuentran en condiciones de implementarlas. Es destacable el interés presentado por los agentes públicos en la temática.

### **Cuarta**

Los mayores obstáculos para la implementación de *compras públicas sustentables* en el ámbito provincial son la inexistencia de información de cómo se deben llevar a cabo la aplicación, la falta de conocimiento sobre el mercado de bienes y servicios sustentables y la costumbre arraigada a la hora de adjudicar que hace prevalecer el factor precio como elemento decisivo.

El último obstáculo mencionado puede cambiarse fácilmente ya que la normativa establece como criterio de selección a la oferta más conveniente, pudiendo elegirse el bien que presente una vida útil más larga y resulte más económico en el tiempo, aquél que tiene mejor nivel energético o la prestación de servicio que utilice personas con capacidades diferentes en su nómina de personal.

#### **Quinta**

Los impedimentos pueden ser superados con capacitaciones a empleados, quienes deben comprender el objetivo de la aplicación de esta política, conociendo como llevarla a la práctica y a proveedores, a éstos se los debe invitar a que coticen ofertas alternativas sustentables para que los adjudicatarios comiencen a conocer la oferta en el mercado santafesino.

También será necesario realizar campañas de difusión de la política de *compras públicas sustentables* a la población en general para que sea comience a tomar conciencia sobre la importancia y que la política aplicada logre un efecto multiplicador en la sociedad, es decir que los ciudadanos comiencen a adquirir para su vida cotidiana bienes y servicios sustentables.

#### **Sexta**

La normativa vigente establece como regla general la licitación pública, siendo en la práctica la contratación directa el mecanismo más utilizado. Por lo tanto, como punto de partida para la implementación de criterios sustentables se deben priorizar las compras de bienes y contrataciones de servicios que produzcan el mayor impacto y que puedan generar experiencias exitosas, focalizando sobre los bienes o servicios más requeridos por la administración, para luego, en próximas fases de implementación generalizarlas en todos los procedimientos de compras y contrataciones que se realicen en el ámbito provincial.

#### **Séptima**

Existen bienes, como por ejemplo equipo de iluminación, papel y electrodomésticos, que poseen más posibilidades para que se incluyan criterios medioambientales cuando se solicita su compra ya que existen en el mercado bienes que cumplen con dichas características y son fácilmente identificables.

De acuerdo a nuestro entender, criterios éticos y sociales sería más fácil incluirlos en los contratos de servicios, como por ejemplo en los contratos de servicios de limpieza, de vigilancia o de arreglos de inmuebles, ya que no existe normativa provincial que lo prohíba.

### **Octava**

Las etapas sugeridas en donde es más factible introducir dichos criterios, de acuerdo al actual procedimiento de contratación y los recursos vigentes, son en la especificación del producto o servicios a adquirir y en la definición del pliego, por lo tanto sería interesante comenzar introduciendo los criterios en estas etapas, para cuando la política se encuentre sólida trasladarlos en las otras etapas.

## **Bibliografía Consultada**

- Abusleme Mardones, C. (2016). Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 5(2), 95-126. Recuperado el 20/07/2017 de: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-2584.2016.43990>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39).
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Recuperado el 05/02/2018 de: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12820/Gobernanza%20%20El%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aliciardi, M. B. (2013). Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental a la toma de decisiones. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional de Derecho Ambiental.
- Aliciardi, M. B., y Cassiet, S. D. (2014). Compras Públicas respetando el ambiente con inclusión social en la Argentina (1994-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 132-156.
- Araya Allende, J. (2006) *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. (Vol.67) Publicación de las Naciones Unidas.
- Arozamena, L. y Weinschelbaum F. (2010). *Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas*. Programa ICT4GP. Documento de trabajo N° 1. Universidad Nacional de San Martín.
- Bagattini, M. (2016). Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente. *Revista del Notariado*. 925 (15-83)

- Barbier, N. (2011). *Contratos administrativos. Principios esenciales que deben regir la contratación administrativa*. Recuperado el 20/04/2017 de: <http://www.saij.gob.ar/nicolas-francisco-barbier-contratos-administrativos-principios-esenciales-deben-regir-contratacion-administrativa-dacf110143-2011-09-19/123456789-0abc-defg3410-11fcanirtcod>
- Beláustegui, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo* (Programa ICT4GP Documento de Trabajo N° 3). Red Interamericana de Compras Gubernamentales.
- Bellingi, G. y Escudero, M. (2010). *Las compras públicas sustentables: experiencia en la República Argentina. En XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado el 16/02/2018 de: <http://siare.clad.org/fulltext/0065905.pdf>
- Bezchinsky, G. y López Fernández, M. (2012). *Compras Públicas sustentables en América Latina y el Caribe*. En Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G., *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos*. (107-144). Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- Blay, M. (2008). *Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (10), 211-252.
- Brunete de la Llave, M. (2010). *Guía Práctica. Criterios sociales y medioambientales en la contratación pública*. Recuperado el 15/08/2018 de: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pol\\_clau\\_guias\\_publicaciones/es\\_def/adjuntos/Criterios\\_sociales\\_y\\_medioambientales\\_en\\_la\\_contratacion\\_pub.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pol_clau_guias_publicaciones/es_def/adjuntos/Criterios_sociales_y_medioambientales_en_la_contratacion_pub.pdf)
- Burzaco Samper, M. (2016). *Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la*



consecución de objetivos sociales, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 86, 281-310.

Calvacanti, D., Oliveira, G., d' Avignon, A., Schneider, H. y Taboulchanas, K. (2017). *Compras públicas sustentáveis. Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro*. CEPAL. Recuperado el 03/06/2017 de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41009/1/S1601328\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41009/1/S1601328_pt.pdf)

Canyelles, J. M. (2011). Responsabilidad social de las administraciones públicas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 77-104.

Capello, M., & Oro, L. G. G. (2015). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. *Actualidad Económica*, 25(85), 5-20. Recuperado el 18/02/2018 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6213380>

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo-Tomo I*. (7º ed.) Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo-Tomo II*. (7º ed.) Buenos Aires: Abeledo Perrot.

CIPPEC (2011). La economía política de la reforma de los sistemas de compras públicas. El caso de la provincia de Buenos Aires. En Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G., *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*. (51-88). Argentina: Universidad Nacional de San Martín.

Correa, I. (2002). *Manual de licitaciones públicas* (Vol. 21). Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado el 26/02/2018 de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/S2002616\\_es.pdf;jsessionid=93D17DE31F42015A933AF7A6DB1141E4?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/S2002616_es.pdf;jsessionid=93D17DE31F42015A933AF7A6DB1141E4?sequence=1)

- De la Torre, C. y Maruri, I. (2015). Las claves de la compra pública responsable. Guía práctica. Recuperado el 23/02/2018 de: [http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/guia\\_practica\\_compra\\_publica\\_responsable.pdf](http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/guia_practica_compra_publica_responsable.pdf)
- del Consejo Latinoamericano, XL Reunión Ordinaria (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Delgado, L. E., Bachmann, P. L., y Oñate, B. (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, 23(3), 68-73.
- Delpiazzo, C. (2013). Los tres tránsitos de la contratación pública. *Revista de derecho público*, (44), 59-78
- Delpiazzo, C. (Sin fecha) Evolución de la contratación en el sector público. Recuperado el 19/06/2017 de: [http://www.delpiazzo.com/archivos/evolucion\\_de\\_la\\_contratacion\\_en\\_el\\_sector\\_publico.pdf](http://www.delpiazzo.com/archivos/evolucion_de_la_contratacion_en_el_sector_publico.pdf)
- Dromi, R. (2006). *Derecho Administrativo*. (11º ed.) Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina-Hispania Libros.
- Esteban, C. (2011). La teoría de los contratos administrativos. Recuperado el 21/06/2017 de: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/2011\\_-\\_04\\_-\\_03\\_Esteban.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/2011_-_04_-_03_Esteban.pdf)
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.
- García Paz, J. (2009). Las compras verdes, una práctica sustentable y ecológica: Posibilidad de su aplicación en el Perú. *Contabilidad y negocios*, 4(7), 39-52.
- Gobierno de Aragón (2004). Manual de buenas prácticas ambientales en la contratación por Administraciones Públicas. Recuperado el 10/03/2018 de:

[http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/MedioAmbiente/Documentos/Areas/EducaSensib/manual\\_practicas\\_admon.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/MedioAmbiente/Documentos/Areas/EducaSensib/manual_practicas_admon.pdf)

Gonnet, M. y Demaría, A. (2010). *Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe: Análisis y Comentarios*. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti-Liberia Editorial.

González, J.; Gil Viera, R.; Lefebre, M.; Rabini, N.; Sánchez, G.; Méndez, S. y Sánchez, F. (2014). Compras sustentables. En *XXXI Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública*. Tucumán. Recuperado el 10/09/2018 de: <http://www.apucp.org/wp-content/uploads/2014/12/Sanchez-UNT-Compras-sustentables.pdf>

Gordillo, A. (1982). *Contratos Administrativos – Tomo I*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo-Tomo 3*. (8ª ed.) Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas-Tomo 8*. (2ª ed.) Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general-Tomo I*. (11ª ed.) - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas-Tomo 11*. (1ª ed.) - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gusman, A. (2017). Decreto 1030/16: sin brecha ni grieta en materia de contratación directa. *El Derecho*, (14.134) pp. 5-7. Recuperado el 23/02/2018 de: <http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/03/03032017.pdf>

Henríquez Larrarte, R., y Oreste Burgos, R. (2015). Implicancias de una responsabilidad social empresarial sustentable. *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, 8(23), 16-27.

Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (2007). Compras Públicas Sustentables en el Mercosur: Lineamientos para la elaboración de políticas. Recuperado el 12/07/2015 de: <http://www.iadsargentina.org/pdf/IADSMManual%20interiores%20corregido%20071108.pdf>

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *Agusti Carrillo i Martínez, coords., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 57-82.

Lafuente, A., Viñuales, V., Pueyo, R., y Llaría, J. (2003). *Responsabilidad social corporativa y políticas públicas*. Fundación Alternativas. Recuperado el 12/05/2017 de: [http://ecodes.org/documentos/archivo/ecodes\\_fa\\_rsc\\_politicas\\_publicas.pdf](http://ecodes.org/documentos/archivo/ecodes_fa_rsc_politicas_publicas.pdf)

Ledesma, P. (2017). Compras públicas sustentables. Recuperado el 13/03/2018 de: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/compras-publicas-sustentables>

López, A. (2016) Principales modificaciones y diferencias entre el decreto 893/2012 y el decreto 1030/2016 Nuevo Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. *El Derecho*, (14.070) pp. 8-5. Recuperado el 23/02/2018 de: <http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2016/10/28102016.pdf>

López, P. (2004). Población muestra y muestro. *Punto Cero*, 09(08), 69-74. Recuperado el 17/09/2018 de:

[http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1815-02762004000100012&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012&lng=es&tlng=es).

Madariaga, A. (2008). *El Estado y la Responsabilidad Social. Estrategia de incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en las compras públicas*. Santiago: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.

Marienhoff, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo - Tomo III – A*. (4° ed.) Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 21, 7-22.

Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. *Agusti Carrillo i Martínez, coords., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 83-98.

Mazurek, H. (2009). Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión - *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* - págs. 57-76

Medina Jurado, P. (2010). Las cláusulas sociales en la contratación pública: retos y perspectivas. *Revista Cemci*, 7. Recuperado el 30/07/2018 de: <https://revista.cemci.org/numero-7/pdf/doc1.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Colombia (2013). Guía conceptual y metodológica de compras públicas sostenibles. Recuperado el 05/02/2018 de: [http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras\\_p%C3%BAblicas/guia\\_compras\\_publicas\\_sostenibles.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_p%C3%BAblicas/guia_compras_publicas_sostenibles.pdf)

Moscariello, A. (2015). La contratación pública sustentable. Recuperado el 10/09/2018 de: <http://www.mndabogados.com.ar/files/contratacion-sustentable.pdf>

- Naser, A., y Concha, G. (2014). *Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL - Serie Gestión Pública, 79.
- Ocampo, J. (2002) Retomar la agenda del desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 22.
- OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris. Recuperado el 24/09/2018 de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>
- Oficina Nacional de Contrataciones (2011). *Guía de compras públicas sustentables*. Recuperado el 17/06/2015 de: [https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/Manual\\_ONC\\_Sustentable%20GB.pdf](https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/Manual_ONC_Sustentable%20GB.pdf)
- Olavarría Gambi, M., Navarrete Yáñez, B., & Figueroa Huencho, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109-154.
- Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica Laudato Sí: sobre el cuidado de la casa común*. Buenos Aires, Argentina: Conferencia Episcopal Argentina.
- Pimenta, C. (2002). Gestión de compras y contrataciones gubernamentales. *RAE eletrônica*, 1(1), 1-13.
- PNUMA (2009). Preguntas Frecuentes – El Proceso de Marrakech. Recuperado el 25/09/17 de: <http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/0904-unep-marrakech-brochure-sp.pdf>
- PNUMA (2012). Implementando compras públicas sostenibles. Introducción al enfoque del PNUMA. Recuperado el 11/10/2017 de:

[http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras\\_p%C3%BAblicas/SPPguidelines\\_SP\\_27\\_07\\_12.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_p%C3%BAblicas/SPPguidelines_SP_27_07_12.pdf)

Pozo Gowland, H. (2011). Contrato Administrativo de Suministro. Recuperado el 27/05/2017 de: [http://www.pg-abogados.com.ar/pozo-gowland/id/es/notas/\\_21072011055411/150/ç](http://www.pg-abogados.com.ar/pozo-gowland/id/es/notas/_21072011055411/150/ç)

Revesz, B. (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En *Congreso internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba, Bolivia.

Rezzoagli, B. (2013). *La responsabilidad social de la contratación pública en el combate a la corrupción*. México: Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal.

Rezzoagli, B. (2015) Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público santafesino. *Revista Ciencias Económicas – UNL* 12(2). 9-18

Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *Agusti Carrillo i Martínez, coords., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 99-122.

Rodríguez Martín-Retordillo, M. (2014). *La contratación pública estratégica en el marco de la nueva directiva de contratación pública*. Recuperado el 03/05/2016 de: <https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/marticc81n-retortillo.pdf>

Romero Pérez, J. (2008). Las compras verdes. Enfoque ambiental en la contratación pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 120, 109-139.

Roth Deubel, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Rozenwurcel, G. y Drewes L. (2012). *Las pymes y las compras públicas*. Programa ICT4GP. Universidad Nacional de San Martín.
- Sanchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Gestión Pública, 32.
- Sanchez Bravo, Á. (2015). Derecho humano al medio ambiente y políticas públicas ambientales. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 18(18), 107-122.
- Scharager, J. y Reyes, P. (2001). Muestreo no probabilístico. *Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Psicología*.
- Silva Cencio, J. (1982). *Contratos Administrativos – Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Soto Palacios, M. A. (2015). Hacia la Implementación de Patrones de Sostenibilidad Ambiental en la Producción y Consumo: Compras Públicas Sostenibles. *Derecho & Sociedad*, 42, 201-212.
- Unión Europea (2016). Adquisiciones ecológicas Manual sobre la contratación pública ecológica 3ª edición. Recuperado el 08/03/2018 de: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf)
- Valencia, P. F. (2011). Consideraciones sobre la contratación pública sostenible ("verde"). *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 66, 335-350.
- Weber Abramo, C. y Ribeiro Capobianco, E. (2004). Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil. *Revista Nueva Sociedad* 194, Noviembre - Diciembre 2004, ISSN: 0251-3552, 69-90.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.



## **Anexo**

## Cuestionario

### DATOS GENERALES

Lugar de Trabajo:

Cargo que desempeña:

Sexo:

### COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES

- 1) Indique cuáles de los siguientes los mecanismos de compra y contratación estipulados por la Ley y su Decreto Reglamentario son los más utilizados en su dependencia.

Licitación Pública

Licitación Privada

Concurso Público

Concurso Privado

Contratación Directa

Concurso de Precios

- 2) ¿Existen alguna iniciativa de política estratégica, plan de acción, programas para implementar Compras Públicas Sustentables en la Provincia? Marcar con una cruz.

Existen iniciativas, pero no se pusieron en práctica

Se están desarrollando iniciativas

No hay iniciativas

- 3) Para las adquisiciones realizadas por su organización ¿podría identificar algún producto o servicio en cuya adquisición se hayan incorporado criterios medioambientales, éticos o sociales? En caso afirmativo, por favor identifique el producto o servicio.

.....  
.....  
.....  
.....

- 4) De acuerdo con su conocimiento señale los productos que podrían ser adquiridos/contratados con criterios sustentables, teniendo en cuenta la realidad del mercado y su experiencia.

Equipo de iluminación

Papel

Servicios de fotocopias

Equipo informático

Tóner

Servicio de limpieza

Servicio de vigilancia

Productos de limpieza

Otros

- 5) Indique V verdadero o F falso en cada una de las siguientes declaraciones

a) Cuando se realiza una compra pública el factor determinante es el precio.....

- b) Los compradores públicos incorporarían criterios de sostenibilidad en la adquisición si tuvieran suficiente entrenamiento.....
  - c) Cuando se planifica una compra o contratación lo que importa es el aspecto económico; los aspectos sociales y medioambientales son secundarios.....
  - d) Los marcos reglamentarios actuales limitan la capacidad del Estado Provincial para adoptar sistemas de compras públicas sustentables.....
  - e) En el mercado no hay proveedores suficientemente confiables que sean capaces de brindar servicios y productos sostenibles, por lo tanto, si se tienen en cuenta criterios sustentables se limita la cantidad de proveedores.....
  - f) Las oficinas de compras no poseen los recursos humanos suficientes para incorporar criterios sustentables en las especificaciones de adquisición.....
  - g) En el mercado santafesino, están dadas las condiciones para brindar al Estado productos y servicios sostenibles, pero es un tema de voluntad política.....
- 6) Teniendo en cuenta el procedimiento de contratación, según su criterio y experiencia, en que etapa o etapas es más factible introducir criterios sustentables. Marcar con una X.
- Especificación del producto o servicio.....
- Elaboración del pliego.....
- Ejecución del contrato.....

### **OBSTÁCULOS PARA IMPLEMENTAR COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES**

- 7) ¿Considera que oficinas de compras están en posición de implementar mecanismos de adquisición sustentable en sus compras?
- SI.....
- NO.....
- 8) Indique los obstáculos que dificultan o impiden la adopción de prácticas de compras públicas sustentables en la Provincia de Santa Fe. Marcar con una X.
- Los productos sustentables son más caros.....
- A pesar de que el criterio de selección sea “oferta más conveniente”, sólo se tiene en cuenta en el análisis el precio....
- No hay conocimiento sobre bienes y servicios sustentables.....
- No existe información y/o conocimiento adecuado sobre cómo se aplican los criterios sustentables en las compras públicas.....
- Falta de interés por parte de los políticos para llevar a cabo compras públicas sustentables en la Provincia....
- Resistencia a la incorporación de criterios sustentables por parte de los agentes del área de compras.....
- Dificultad para lograr que el Tribunal de Cuentas apruebe compras que no sean adjudicadas al precio más bajo.....
- Falta de capacitación de los agentes de planta para que lleven a cabo contrataciones sustentables.....
- La reglamentación vigente no permite llevar a cabo compras públicas sustentables....

### **APOYO PARA IMPLEMENTAR COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES**

- 9) ¿Recibió capacitación sobre desarrollo sustentable por parte del gobierno? En caso afirmativo indicar quien la brindó y en que fecha.

.....  
.....

10) En caso de haber contestado afirmativamente la pregunta anterior indicar que tipo de capacitación sobre contrataciones públicas recibió.

Capacitaciones presenciales sobre cuestiones estipuladas en la Ley y Decreto reglamentario para el personal de las oficinas de compras de los distintos Ministerios.....

Capacitaciones online sobre cuestiones normativas para todos los agentes públicos.....

Las capacitaciones sobre compras incluyen temas de sustentabilidad como evaluación del ciclo de vida, evaluación del riesgo, especificaciones, evaluación de licitaciones, etc.....

Otros.....

.....

11) Indique qué tipo de criterio, además del factor precio, se utiliza para analizar las adjudicaciones en las adquisiciones públicas.

Certificación ISO.....

Normas IRAM.....

Etiquetas ecológicas.....

Eficiencia energética.....

Análisis del ciclo de vida.....

Cumplimiento de las leyes laborales....

Oportunidades de empleo para trabajadores discapacitados....

Otras.....

.....