



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
Euro-Latin American Journal of Administrative Law



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
revistaredoeda@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

ANTIK, ANALÍA

Los contratos administrativos como herramienta de inclusión social

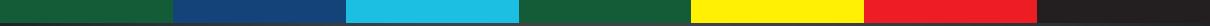
Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 4, núm. 2, 2017, Julio-Diciembre
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969794002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 4 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2017 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Los contratos administrativos como herramienta de inclusión social

Administrative contracts as a tool for social inclusion

ANALÍA ANTIK*

Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
antik@fder.unr.edu.ar

Recibido el/Received: 30.07.2017 / July 30th, 2017

Aprobado el/Approved: 10.10.2017 / October 10th, 2017

RESUMEN:

A partir de los datos estadísticos oficiales en materia de pobreza e indigencia, de acceso al trabajo de personas con discapacidad y discriminación por cuestiones de género, así como los que surgen de informes de expertos y de organizaciones sociales, entendemos vital trabajar el instituto del contrato público, no solamente desde el punto de vista del respeto a las garantías de los particulares o como instrumento de mera satisfacción de las necesidades públicas, sino como una herramienta esencial de uso habitual en la planificación estratégica trazada dentro del marco de una política pública tendiente a la superación de los problemas de exclusión social señalados precedentemente.

Palabras claves: contratos administrativos; políticas públicas; derechos sociales; inclusión social; discriminación.

ABSTRACT:

Based on data from official statistics on poverty and indigence, access to work for the disabled and discrimination on grounds of gender, as well as those arising from experts and social organizations' reports, we understand it is vital to work on the Public Contract, not only from the standpoint of respect for the individual guarantees or as an instrument for mere satisfaction of public needs, but also as an essential tool for regular use in a strategic planning process outlined within the framework of a public policy aimed to overcome the previously mentioned issues of social exclusion.

Keywords: administrative contracts; public policies; social rights; social inclusion; discrimination.

Como citar este artículo | How to cite this article: ANTIK, Analía. Los contratos administrativos como herramienta de inclusión social. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 4, n. 2, p. 25-42, jul./dic. 2017. DOI: 10.14409/rr.v4i2.7111

* Profesora Asociada de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario – UNR (Rosario, Argentina). Ex Secretaria Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Secretaria Académica del Centro de Investigaciones de Derecho Administrativo (CIDEA) y de la Maestría en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Docente estable de diversas carreras de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: aantik@fder.unr.edu.ar.



SUMARIO:

1. Introducción.
2. El contrato administrativo en la política pública.
3. El contrato público y las cláusulas sociales.
- 3.1. El concepto de Derecho Social.
- 3.2. Las cláusulas sociales.
4. La responsabilidad social en materia de contrataciones públicas.
5. Conclusión.
6. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Según los últimos datos emanados del INDEC¹, el 30,3% de la población en Argentina se encuentra bajo la línea de pobreza (LP) y el 6,1 % bajo la línea de indigencia (LI). Si examinamos en la Región Pampeana los guarismos del Gran Rosario², encontramos que el 26,7% y el 3,8% de la población son pobres e indigentes, respectivamente³. Estos porcentajes traducidos a números indican que sobre una población país de 39.857.707 personas, 12.187.006 son pobres y 2.363.561 son indigentes.

Por otra parte, dentro de la población económicamente activa (PEA)⁴ que asciende a 12.396.591 personas, se registra un 7,6% de desocupación plena y un 14,6% de subocupados en busca de empleo⁵.

Otros índices de interés para el presente estudio se relacionan a la exclusión por razones de discapacidad y de género.

En Argentina, se encuentra vigente la Ley 22.431⁶, modificada y complementada por la Ley 25.689⁷, que impone al Estado Nacional y a los órganos y entes que allí

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos.

² Se denomina Gran Rosario al aglomerado urbano surgido como consecuencia de la expansión urbana de la ciudad de Rosario sobre un conjunto de localidades ubicadas en el departamento San Lorenzo y en el mismo departamento Rosario. Con una superficie de 589 km²,1 alcanza su mayor extensión hacia el norte, aglomerando varias localidades hasta Puerto General San Martín, a 27 km del centro de Rosario; al oeste hasta la localidad de Roldán, a 21 km, y al sur hasta la ciudad de Villa Gobernador Gálvez (esta última la más poblada del conurbano luego de Rosario), a unos 9 km del centro de la ciudad. Más al sur se observa un incipiente proceso de conurbación con las localidades de Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y Arroyo Seco. WIKIPEDIA. Gran Rosario. Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Rosario>. Acceso el: 27 jul. 2017.

³ Datos oficiales del segundo semestre 2016. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Informes Técnicos, vol. 1, nº53. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Condiciones de vida, vol. 1, n° 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017.

⁴ Compuesta por ocupados y por desocupados.

⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Informes Técnicos, vol. 1, nº53. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Trabajo e ingresos, vol. 1, nº1. Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH)- Cuarto trimestre de 2016. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_4trim16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017. p. 7 y ss.

⁶ 16/03/1981.

⁷ B.O. 03/01/2003: "CAPITULO II, Trabajo y educación, Art. 8º.- El Estado nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales,



instituye –incluso a las empresas concesionarias de servicios públicos–, la obligación de ocupar a personas con discapacidad que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal. Conforme los últimos datos disponibles⁸, la tasa de empleo de las personas identificadas como discapacitadas es de 44,6%. Sin embargo, el informe sombra⁹ sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Argentina, durante el período 2008-2012¹⁰ (REDI¹¹, CELS¹², FAICA¹³, FENDIM¹⁴ y

las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas. El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios. Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento de dicho 4% las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación en los entes arriba indicados deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse. Dichas vacantes deberán obligatoriamente ser informadas junto a una descripción del perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos quien actuará, con la participación de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas, como veedor de los concursos. En caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo. Art. 8º bis. - Los sujetos enumerados en el primer párrafo del artículo anterior priorizarán, a igual costo y en la forma que establezca la reglamentación, las compras de insumos y provisiones de aquellas empresas que contraten a personas con discapacidad, situación que deberá ser fehacientemente acreditada”.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO –INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135>. Acceso el: 27 jul. 2017.

⁹ El informe sombra es un documento preparado por miembros de la sociedad civil, que brinda información adicional a la que reporta el gobierno. Gracias a los informes sombra, los comités de monitoreo de la ONU tienen información adicional a la presentada por los gobiernos con base en la cual pueden hacerles recomendaciones para que cumplan adecuadamente sus obligaciones internacionales; es un mecanismo para denunciar y hacer evidentes violaciones a derechos humanos que el informe del Estado haya omitido o resaltar avances que deben continuar. COACOL. Primer informe sombra de la sociedad civil sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Colombia. Disponible en: <<https://coacol.tumblr.com/informe>>. Acceso el: 27 jul. 2017.

¹⁰ REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad: 8º período de sesiones/evaluación sobre Argentina. Disponible en: <<http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/Informe-alternativo-al-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-ONU.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

¹¹ Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹² Centro de Estudios Legales y Sociales.

¹³ Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes.

¹⁴ Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las PCD Intelectual.



ADC¹⁵), cuestiona la confiabilidad de los datos oficiales de los últimos dos censos nacionales, planteando que su medición tiene implícita una subestimación de la Población Económicamente Activa (PEA) que incluye a quienes tienen trabajo y a aquellos que no lo tienen y lo están buscando. El informe señala que en la Argentina una cantidad significativa de personas calificadas como discapacitadas, están desempleadas y no buscan trabajo ya que saben que es muy difícil encontrarlo y en consecuencia no aparecen entre la PEA.

Dos reiteradas justificaciones de empleadores (de organismos públicos y privados) para evitar el empleo de PCD motriz son la inaccesibilidad en sus instalaciones y los altos costos del transporte de dichas personas. Permanece ausente la previsión planificada de implementación de los lajustes pertinentes a la accesibilidad física y al transporte, aunque el propio Estado Argentino reconoce que "la "denegación de ajuste razonable" es una forma de discriminación (...) determinada en la Ley 26.378, operativa sin necesidad de reglamentación". Se desconoce la existencia de programas de promoción, diseño y monitoreo de adecuación de sedes laborales, acorde a los requerimientos para el cumplimiento del cupo laboral (Ley N° 25.689), por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, y/o del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En el caso del acceso al empleo de las PCD visual, los empleadores, mayoritariamente las administraciones públicas, no adquieren el principal y más reconocido software tornando impracticables las tareas propias de diversos puestos de empleo. A los mismos fines, se desconoce la existencia, por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y/o la Secretaría de Transporte dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, de programas que den respuesta al grave problema del traslado a las sedes laborales de los empleados con discapacidad¹⁶.

Para dimensionar el problema, diremos que el 12,9% de la población argentina tiene una discapacidad, lo que equivale a más de una de cada diez personas. De esa población, se observa que la tasa de analfabetismo es varios puntos mayor: 6,5 para la población con discapacidad y 1,97 para el resto de la población; un 30,99% de la población con discapacidad no tiene cobertura de salud mediante plan estatal, obra social ni medicina prepaga¹⁷.

En cuanto al género, otro instrumento de la misma naturaleza¹⁸ afirma que el Estado Argentino, si bien enumera un importante número de leyes sancionadas re-

¹⁵ Asociación por los Derechos Civiles.

¹⁶ REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad: 8º período de sesiones/evaluación sobre Argentina. Disponible en: <<http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/Informealternativo-al-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-ONU.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

¹⁷ Un número ampliamente mayor al obtenido en el censo realizado en el 2001.

¹⁸ Informe sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), 46º período de sesiones, julio de 2010.



cientemente para el reconocimiento de derechos de la mujer, omite mencionar las deficiencias que se registran en la efectiva aplicación de esas normas, en especial en las distintas regiones de la Argentina. Esto es particularmente relevante en el contexto de un país que ha incorporado los principales tratados de derechos humanos a la Constitución Nacional, otorgándoles jerarquía constitucional. Sin embargo, a pesar del amplio reconocimiento de derechos, estos continúan siendo violados en forma sistemática y cotidiana.

De lo expuesto, surge la necesidad de trabajar el instituto del contrato público, no solamente desde el punto de vista del respeto a las garantías de los particulares o como instrumento de mera satisfacción de las necesidades públicas, sino como una herramienta instrumental de uso habitual en la planificación estratégica trazada dentro del marco de una política pública tendiente a la superación de los problemas de exclusión social señalados precedentemente.

Para el desarrollo de este trabajo nos detendremos en algunas cuestiones que entendemos centrales: La operatividad del contrato administrativo en el marco de las políticas públicas trazadas por los Estados y su articulación supranacional –véase que no nos referimos a Gobierno o a Administración-, la cuestión de la mensurabilidad y control de esas políticas, el significado de la operatividad de los derechos y la necesidad de la modelización a través de cláusulas sociales.

2. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En la gestión de la cosa pública, no sólo se requiere cumplir con determinados recaudos de actuación que hacen a la eficiencia, a la eficacia y a la transparencia, sino además hacer efectivo el principio progresividad que pone en cabeza del Estado la obligación de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso.

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁰, establecen el principio

¹⁹ Art. 26: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

²⁰ El Art. 5 del PIDESC establece el principio de progresividad negativa al establecer que *no podrá admitirse* restricción o menoscabo a ningún derecho fundamental, reconocido o vigente en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres so pretexto de que este pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado. Esta hipótesis aplica el principio de progresividad negativa en los casos de que el Estado parte firmante tenga un mejor reconocimiento de derechos que el que otorga el PIDESC. Se impide desmejorar los derechos ya logrados en ese Estado parte que son de mejor calidad que los otorgados por el PIDESC. El art.11 contiene el principio de progresividad positiva, que obliga al Estado en forma imperativa, prospectiva, al



de progresividad, tanto negativa²¹ como positiva²².

Nótese que la Observación General Nº 3 de 1990, Declaración del Comité del PNUD establece la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que se disponga". Esta evaluación incluye los siguientes puntos a considerar: a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, b) Si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) Si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

Señala que cada uno de los Estados se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el propio pacto.

Resulta evidente por lo expuesto, que el instituto de la contratación pública no puede mantenerse ajeno a la formulación de proyectos y programas tendientes a lograr los objetivos señalados, entendiendo a la política pública como una acción de gobierno concertada con diversos actores sociales, que se proyecta a fin de dar respuesta a las demandas sociales, a través del uso estratégico de recursos para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Teniendo en cuenta que 'estrategia' es el conjunto de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para lograr un determinado fin, entendemos que la figura de la contratación pública ha sido incorporada al terreno de la planificación contractual estratégica, porque en definitiva de lo que se trata es de concertar una variedad de herramientas, procesos consensuados, mensurables y controlables, para el cumplimiento de determinados objetivos, que justamente apunten a la solución de los problemas sociales, económicos, jurídicos, culturales que afectan a una comunidad determinada²³.

afirmar que *Tomarán las medidas adecuadas* para asegurar la efectividad del derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, como así también a una alimentación, vestido y vivienda adecuados y a «la mejora continua» de las condiciones de su existencia.

²¹ El principio de progresividad negativa es el que impide un retroceso respecto de los derechos adquiridos, mas no obliga a acciones positivas para el mejoramiento de la situación dada.

²² El principio de progresividad positiva no solo impide el retroceso respecto de los derechos adquiridos, sino que requiere del Estado medidas de acción para el mejoramiento progresivo de esta situación dada.

²³ Confr. ANTIK, Analía. Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, Fórum, año 15, n° 59, p. 133-149, jan./mar. 2015.



El 23 de mayo de 2008, se firma en Brasilia, el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²⁴, por el que se pretende unir a dos bloques regionales: el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN)²⁵.

Teniendo en cuenta que el Mercosur cuenta con una población de 270 millones de habitantes, lo que representa el 70% de la población del América del Sur, un PBI cercano a los USD 3,3 billones -83% del Sudamericano- y un territorio de 12,7 millones de km² -72% del área de América del Sur²⁶, ahora nos encontramos ante un universo de 400 millones de habitantes que ocupan una superficie de 17,7 millones de km². Su PBI es de USD 4,5 billones²⁷.

En la III Reunión del Consejo Suramericano de Desarrollo Social²⁸, los Estados Partes de UNASUR aprobaron el Documento “Bases y Lineamientos del plan de acción 2012-2014 del Consejo Suramericano de Desarrollo Social”.

El plan incluye cinco ejes de acción prioritarios, entre los que se destaca el de pobreza y desigualdad social. Asimismo, en la Cumbre de Mendoza²⁹, los presidentes allí reunidos “renovaron su compromiso de avanzar en la profundización de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR, en el marco de la Estrategia Social Regional de la CCMASM³⁰ para los años 2012-2013, sobre “Fortalecimiento de las capacidades públicas de los Estados del MERCOSUR para el desarrollo de estrategias integrales para la Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre”³¹. Asimismo, se hizo hincapié en arbitrar los medios a fin de optimizar la ejecución del FOCEM³².

²⁴ Entre sus objetivos se cuentan “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. El 24/10/2011, logró el estatus de observador en la Asamblea General de Naciones Unidas.

²⁵ Este nuevo espacio se encuentra conformado por las Repúblicas Argentina, de Bolivia, Federativa de Brasil, de Colombia, de Chile, de Ecuador, Cooperativa de Guyana, del Paraguay, del Perú, de Surinam, Oriental del Uruguay y Bolivariana de Venezuela, mientras que Panamá y México lo hacen como miembros observadores, www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia.

²⁶ MERCOCIUDADES. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2001/2012. Disponible en: <portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Informe_SE_STPM_2012_esp.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

²⁷ CIA. The Word Factbook. Disponible en: <www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.html>. Acceso el: 28 jul. 2017.

²⁸ Asunción del Paraguay, 10 de abril de 2012.

²⁹ 29 de junio de 2012.

³⁰ Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur.

³¹ MERCOCIUDADES. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2001/2012. Disponible en: <portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Informe_SE_STPM_2012_esp.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017. p. 29 y ss.

³² Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, creado por Decisión 45/04 –B.O. 02/05/2005- destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores, que se encuentra operativo desde el



En la misma línea por la Decisión 12/11³³ del Consejo del Mercado Común, se aprobó el documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”.

También en ese ámbito se encuentra operando el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)³⁴, que ha trazado el Plan de Acción Estratégico 2012-2022.

El papel del Consejo es obtener un importante respaldo político para las actividades y proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur, resultando necesario adecuar la normativa interna en materia de contratación administrativa, tanto en el plano nacional como local, para el logro de la integración de la infraestructura regional y en el marco de la creación de Programas Territoriales de Integración (PTIs) que complementen la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API).

A este fin, dentro de los objetivos específicos del COSIPLAN, el 4 tiende a “Consolidar la Cartera de Proyectos para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana” y el 5 a “Fomentar el uso intensivo de Tecnologías de Información y Comunicación con el fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región”³⁵.

Y esto nos transporta a la cuestión de la importancia de la introducción necesaria de las cláusulas sociales en el contrato público.

3. EL CONTRATO PÚBLICO Y LAS CLÁUSULAS SOCIALES

3.1. EL CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL

Se ha afirmado que el Derecho Social no es simplemente la idea de un Derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor. Se trata en realidad de una nueva forma estilística de Derecho en general. El Derecho Social es una nueva concepción del hombre por el Derecho³⁶. El proceso de socialización del derecho no respeta necesariamente las distinciones tradicionales

año 2006 –Decisión N° 17/06, B.O. 04/10/2006- y cuenta con un monto total de USD 1.000 millones. MERCOSUR. Disponible en: <www.Mercosur.int/t_generic.jsp?contenid=385>. Acceso el: 28 jul. 2017.

³³ B.O. 20 de septiembre de 2011.

³⁴ Creado en agosto de 2009 en Quito, Ecuador, en el marco de la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.

³⁵ Resulta claro que las TICs constituyen una clave para la competitividad y generan numerosas externalidades al mejorar la conectividad. Se trata pues de proponer soluciones integrales que no sólo resulten en mejoras de la infraestructura, sino que también traigan consigo un aumento en el contenido disponible de las redes, mejoras en la provisión de los servicios y un mayor acceso a las tecnologías por parte de poblaciones de pocos recursos en áreas marginales. CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). **Plan de acción estratégico 2012-2022**. Disponible en: <http://www.iirma.org/admin_iirma_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

³⁶ RADBRUCH, Gustav. **Introducción a la Filosofía del Derecho**. México D.F.: FCE, 1978.



entre las disciplinas legales. El derecho social se ha expandido sobre un abanico suficientemente amplio de áreas como para dejar de ser considerado como una solución que llene lagunas o los inconvenientes del derecho clásico³⁷.

Y además no podemos encorsetarlo dentro de las grandes ramas del Derecho Público o Privado, porque si bien comprende vastas ramas de la acción estatal, impacta claramente también sobre las relaciones contractuales entre particulares.

Hay autores que lo califican como un derecho subjetivo³⁸ y se nos ocurre que también puede participar de la noción de derecho de incidencia colectiva, atento a que si bien en los casos señalados –pobreza e indigencia, discapacidad y género- puede no haber un bien colectivo indivisible ya que se afectan derechos individuales divisibles, hay un hecho único, continuado que provoca la lesión a todos ellos y por tanto es identificable una causa fáctica homogénea³⁹.

Y estas consideraciones son importantes a los fines de pensar en las garantías procesales concretas para la protección efectiva de los derechos sociales. Los interpelamos: ¿Podrá un Defensor del Pueblo, Ombusman o asociaciones, tener legitimación procesal para exigir la consumación del derecho? ¿Podemos afirmar que la discriminación de una persona -que integra un colectivo vulnerable- al mercado del trabajo en el marco de una contratación pública queda por fuera de la protección jurídica de los derechos de incidencia colectiva?

Entendemos que las categorías jurídicas deben servir a fin de hacer efectivos derechos y no como medio de obstaculizar su concreción.

En este punto y luego de dejar todos estos cabos sueltos para seguir pensando el tema del marco teórico, cavilemos en los derechos antes señalados desde dos perspectivas que por diferentes, no deben ser vistas como contradictorias sino como complementarias: como un principio rector de las políticas públicas y como un derecho subjetivo judicialmente exigible⁴⁰. En ambos casos, con carencias jurídicas a los fines

³⁷ EWALD, François. El concepto de derecho social. **Revista Contextos**, Del Puerto, nº1, p. 101 y ss. 1997.

³⁸ ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2012.

³⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION. Halabi, Ernesto c/ PEN-Ley 25.873 Dto. 1563/2004 s/ Amparo Ley 16.986, Fallos 332:111, 24/02/2009, consid. 12. Disponible en: <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenosaires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-0224/123456789-600-0009-0ots-eupmocsollaf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

⁴⁰ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Sobre el derecho subjetivo a la vivienda. In: AAVV. **Construyendo el Derecho a la Vivienda**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 11 y ss. En definitiva, cada vez parecen existir menos argumentos jurídicos para no concordar con quienes propugnan que los derechos reconocidos en la Constitución son derechos y no otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas, por lo que ellas mismas significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos exigibles en torno a ciertos valores del texto fundamental, son elementos que justifican interpretar que la palabra 'derecho' equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, a una situación de poder individual susceptible de tutela judicial. Por añadidura, la interpretación que niega la tutela judicial directa de estos derechos parece ignorar el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. p. 13 y ss.



de su realización, por lo cual el Estado debe emplear sus competencias para establecer el régimen jurídico básico a los fines de garantizar la efectividad general del derecho en cuestión.

En el mismo sentido, pero incorporando otro punto de análisis, Lucas Grosman manifiesta en su libro 'Escasez e igualdad'⁴¹ que los derechos sociales para ser tales, deben sustraerse del campo de la política y que desde el momento en que están reconocidos en la Constitución, deben ser los propios jueces quienes los garanticen de manera efectiva, pero evitando llegar a los extremos del 'heroísmo' resolviendo a favor del peticionario sin hacerse cargo de la posibilidad real del cumplimiento de la sentencia o del 'negativismo' crónico en cuanto al rechazo sistemático de una pretensión en tanto entender que la admisión de la misma constituiría una intromisión del poder judicial en competencias que no le corresponden. Afirma este autor que para que el juez exija lo que la Constitución exige cumplir, necesita contar con un marco teórico para lidiar con el problema de la escasez, definiendo tres paradigmas para el control judicial: el abuso⁴², la inclusión⁴³ y la escasez⁴⁴. No le teme a la actividad de los jueces en tal sentido y la ampara bajo el paraguas del principio de la igualdad estructural de oportunidades⁴⁵, por el que propone que en vez de tratar de aliviar los efectos más graves de la competencia, procurar lograr que ella resulte compatible con el ideal de igualdad. Es más sencillo lidiar con el problema de la escasez si el ideal que nos guía es el de la igualdad estructural de oportunidades, para lo cual el remedio que se utilice para atacar a la desigualdad esté diseñado de forma tal que logre modificar aquellos aspectos de la estructura social que afectan en forma desigual nuestra capacidad de competir. Es claro que la tesis no provoca a que los jueces se sientan habilitados para ordenarle al Estado o mejor dicho al gestor gubernamental que provea todos aquellos beneficios sociales que la igualdad estructural de oportunidades requiere, sino que los insta a acudir a soluciones matizadas y discernidas bajo un criterio de razonabilidad para el caso concreto, donde los tribunales deberán recurrir a estándares más generales, susceptibles de revisión y ajuste, incluso dejando espacio al gobierno para elegir la política que implementará.

⁴¹ GROSMAN, Lucas. **Escasez e igualdad:** los derechos sociales en la Constitución. Buenos Aires: Libraria, 2008. Considera que cualquier visión razonable acerca del control judicial en pos de la defensa de los derechos sociales debe partir del respeto hacia una ley de cardinal importancia: la que aprueba el presupuesto.

⁴² Que le reclamará al Estado no llevar a cabo conductas en contra de los derechos: torturar, censurar, etc. Aquí los jueces se olvidarán del presupuesto y de la escasez y resolverán los casos conforme a Derecho.

⁴³ Por el cual los jueces pueden y deben exigir que si hay una estructura estatal diseñada y dotada de fondos para cumplir con una función, el derecho se provea sin discriminaciones y en forma efectiva.

⁴⁴ Tratándose de bienes escasos, el mero hecho de que una persona no reciba tales bienes no puede resultar en sí mismo violatorio de la Constitución. Debe exigirse algo más: que la falta de provisión de dicho bien a algún individuo sea reflejo de una decisión distributiva contraria a la Constitución.

⁴⁵ Consultar además: GROSMAN, Lucas. **La igualdad estructural de oportunidades en la Constitución.** Disponible en: <www.palermo.edu/derecho/publicaciones/inv_jurid/igualdad_structural.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.



En definitiva, el derecho social es el conjunto de principios, normas y herramientas de política pública que permite acceder a los bienes necesarios para gozar de unas condiciones de vida dignas a la población en general, siendo obligación del Estado proveer los bienes necesarios para ello, contando con las debidas garantías procesales para su eficaz protección, bajo los principios de legalidad, de igualdad estructural de oportunidades y de razonabilidad.

3.2. LAS CLÁUSULAS SOCIALES

Como decíamos al inicio, la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo, como un medio meramente instrumental para la satisfacción de necesidades aisladas de la población, sino que debe ser concebida como una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines en el marco de las políticas públicas trazadas. Es decir, la contratación puede, y debe ser, una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de inclusión social de sectores vulnerables o desfavorecidos, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos.

En este sentido las cláusulas sociales suponen la introducción de objetivos sociales de manera transversal en políticas no sociales, integrando la contratación en el conjunto de políticas que persiguen los poderes públicos. Se trata de una línea de actuación complementaria con otras actuaciones integrales, que transforma políticas pasivas en políticas activas de inserción. Suponen una herramienta eficaz, sencilla, de plena validez legal, rentable económica y socialmente. Mediante la aplicación de las fórmulas propuestas se consigue además de la realización de las obras, prestación de servicios o adquisición de suministros, una rentabilidad social que supone una inversión que contribuye, por un lado, a disminuir el gasto público destinado a estos fines (programas sociales, rentas básicas, subsidios por desempleo o gastos sanitarios) y, por otro lado, a generar plusvalía social por el grado de inclusión que conllevan. Permiten establecer una nueva relación entre la Administración Pública y las empresas privadas, para que éstas asuman su compromiso con la RSC, integrando las preocupaciones sociales y ecológicas en sus actividades comerciales⁴⁶.

Se ha evidenciado por la doctrina la importancia de la contratación pública en tanto representa en promedio el 15% del PBI de un país, lo que la convierte en un instrumento a través del cual poder orientar la política económica⁴⁷.

⁴⁶ Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción (FECLEI). Contratación con las Administraciones Públicas: Cláusulas Sociales y Mercados Tutelados. Disponible en: <<http://www.faedei.org/images/docs/documento29.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

⁴⁷ Organización Mundial del Comercio. Acuerdo sobre contratación Pública. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.



Se puede pensar que los criterios sociales o medioambientales pueden restringir la libre competencia; sin embargo, entendemos suponen una adecuada regulación de la misma.

En este sentido, la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre procedimientos de adjudicación de los contratos públicos ya había asumido y regulado expresamente la introducción de criterios sociales en la contratación pública, indicando entre otras cuestiones que “el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades -definidas en las especificaciones del contrato- propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas”⁴⁸.

Por su parte, la Ley 30/2007 española, prevé varios mecanismos para introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social, así como medioambiental⁴⁹. Así, el legislador español ha extendido la posibilidad de la inclusión de este tipo de cláusulas a cualquier tipo de contrato.

Recientemente el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “La modernización de la política de contratación pública de la UE: Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente” se refiere a la inclusión de cláusulas de índole social para contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia 2020⁵⁰.

Asimismo, la “Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de criterios sociales” de Navarra, refiere en el numeral 2.1. a la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos, conteniendo algunos datos a tener en cuenta⁵¹:

a) La tasa de actividad en España de las personas con discapacidad es del 35 % frente al 60% de la población en general, y su tasa de paro duplica la media.

b) Según el Informe anual (2009) de la Comisión Europa sobre la protección y la inclusión social, el 20 por ciento de la población española –alrededor de 9 millones de

⁴⁸ Artículo 19. “Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales”.

⁴⁹ La exposición de motivos de la norma -sancionada el 30 de octubre de 2007- referida a Contratos del Sector Público, señala como una de las principales novedades de la ley, la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental.

⁵⁰ Establece el referido Dictamen del Comité de las Regiones: “Coincide con la Comisión Europea en que los entes públicos pueden aportar una importante contribución al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, usando su poder adquisitivo para procurar bienes y servicios con un mayor «valor social» como, por ejemplo, en términos de fomentar la innovación, o de respetar el medio ambiente y luchar contra el cambio climático, o reduciendo el consumo de energía, o mejorando el empleo, la sanidad pública y las condiciones sociales, o promoviendo la igualdad, al tiempo que se mejora la inclusión de los grupos desfavorecidos. Es preciso encontrar un equilibrio entre dichos objetivos, objetividad y no discriminación, en pos de una competencia equitativa, permitiendo un acceso justo para las PYMES”.

⁵¹ LEMES ZABALEGUI, Santiago; RODRÍGUEZ ZUGASTI, Laura. **Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de Criterios Sociales.** Disponible en: <<https://ideas.coop/wp-content/uploads/2016/05/Guia-sobre-Contratacion-Publica-Sostenible.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.



personas- vive bajo el umbral de la pobreza, de las que el 25% padecen pobreza severa. Bruselas avisa además de que la pobreza se extenderá durante los próximos años si no frena la subida del paro, aunque ni siquiera en el periodo de mayor bonanza económica en España el porcentaje de población en situación de pobreza descendió del 16%. Por su parte, el Informe de Sostenibilidad de España 2009, indica que un 11% de la población ocupada se encuentra en riesgo de pobreza, conformando una nueva categoría denominada los "trabajadores pobres".

c) La brecha salarial media entre ambos sexos en España se sitúa en un 17,1%, ligeramente por debajo de la media de la UE (18%), según los datos de la oficina estadística Eurostat correspondientes al año 2008.

d) Las personas con discapacidad, las personas mayores y otras personas con movilidad o capacidad reducida de manera temporal representan el 40% de la población de Europa. Existe una fuerte correlación entre el envejecimiento y el aumento de las discapacidades funcionales, por lo tanto, es importante crear un entorno accesible para mantener una mayor población activa, en las fases de preparación y ejecución de los contratos públicos.

Por último, la nueva Directiva de la Unión Europea sobre contratación pública, 2014/24/UE, impulsa la adopción de medidas sociales, como la inclusión de personas con discapacidad.

Surge clara la necesidad de respetar en Argentina un sistema de valores que propugne la inclusión, en el sentido de tender progresivamente a incorporar cláusulas sociales tanto en la preparación, como en la adjudicación y ejecución del contrato.

En la primera etapa, como criterio de admisión, exigiendo requisitos previos de carácter social o la acreditación de experiencia o solvencia técnica en materia de inserción sociolaboral para que la empresa pueda ser contratada. Por ejemplo exigir que se trate de una empresa de inserción⁵². Como criterio de adjudicación, señalando características o compromisos de carácter social que serán puntuados en dicha etapa. Por ejemplo, que un porcentaje de la plantilla que ejecutará el contrato sean personas con dificultades de acceso al empleo. Y como criterio de ejecución, como una obligación, señalando condiciones obligatorias de carácter social para esa fase del contrato. Por ejemplo, que la empresa adjudicataria deba ineludiblemente contratar a un número de personas en situación o riesgo de exclusión social⁵³.

⁵² Entendidas como aquellas estructuras productivas de bienes o servicios que tengan como fin la incorporación al mercado laboral de colectivos en situación de desventaja social o exclusión y lleven a cabo un proyecto personal de inserción mediante un proceso de aprendizaje adecuado que contemple la consecución de habilidades sociales, laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos del mercado que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad.

⁵³ Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción (FECLEI). Contratación con las Administraciones Públicas: Cláusulas Sociales y Mercados Tutelados. Disponible en: <<http://www.faedei.org/images/docs/documento29.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.



4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En concordancia con lo expresado precedentemente, los contratos del sector público deben cumplir con pautas claras de responsabilidad social, convirtiéndose en herramientas susceptibles de remover obstáculos para la integración social de colectivos vulnerables, a fin de menguar los alarmantes datos expuestos en la introducción.

El Banco Mundial identifica cuatro posibles funciones de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad social: obligar, facilitar, colaborar, promocionar⁵⁴. En el primer caso, el Estado tiene a su cargo el dictado de una regulación específica de carácter obligatorio, vgr. la Ley 22.431, modificada y complementada por la Ley 25.689, en materia de contratación de personas con discapacidad. En la práctica comprobamos el fracaso de estas regulaciones si no van acompañadas con medidas efectivas de control y sanciones en caso de incumplimiento.

En cambio, en los últimos tres, el Estado puede estimular a los contratistas de múltiples modos: poniendo en marcha campañas de sensibilización ciudadana, promocionando el consumo socialmente responsable, estableciendo un marco fiscal y de financiación que incentive la contratación de colectivos vulnerables, entre otros⁵⁵.

En definitiva, promover desde el Estado un cambio cultural real.

En este aspecto nuestro país aún tiene mucho camino por recorrer. En principio, ordenar los procesos de ingreso a la función pública en los tres poderes del Estado, no sólo tendiendo a la incorporación de colectivos vulnerables sino regularizando la situación de revista del personal que hoy se desempeña bajo diversas formas contractuales que no condicen con la normativa en vigor, vgr. contratación de personal transitorio o contratado para la realización de tareas de personal permanente, utilización de regímenes de pasantías más allá de los plazos legales, contratación de personal fuera del marco de concursos públicos y abiertos, etcétera.

Asimismo, establecer estructuras organizativas eficaces al cumplimiento de los fines públicos para lo cual fueron creadas, evitando la superposición de funciones en diversas reparticiones que sólo sirven para detraer fondos públicos que pueden utilizarse más adecuadamente.

Promover la inclusión en todas sus formas, evitando agresiones a los derechos fundamentales, alcanzando la máxima observancia de estándares laborales dignos y no discriminatorios, propendiendo a la incorporación al mundo del trabajo mediante diversas formas de contratación administrativa de colectivos vulnerables en sus diversas tipologías.

⁵⁴ MELLE HERNÁNDEZ, Mónica. La responsabilidad social dentro del sector público. **Ekonomiaz**, [s.l.], n° 65, p. 84-107, maio/ago. 2007.

⁵⁵ Ibídem.



Eradicar la corrupción, a través de prácticas transparentes que puedan ser auscultadas en tiempo real por la ciudadanía, tendientes a prevenir actos no deseados y con un fuerte sistema de sanción a funcionarios y contratistas del Estado.

El Estado es la entidad que primariamente debe asumir el compromiso ético que implica el respeto a la diversidad e igualdad de oportunidades.

En definitiva, utilizar la contratación pública como una herramienta cotidiana de inclusión e integración social.

5. CONCLUSIÓN

La grave situación social que vive Argentina exige imperativamente un cambio de cultura estructural respecto de cómo el Estado debe articular y utilizar la figura de la contratación administrativa, en pos de paliar los graves problemas de exclusión que mantienen a un alarmante porcentaje de nuestra población sufriendo una fuerte discriminación.

Pobres, discapacitados, mujeres, entre otros colectivos vulnerables, deben ser tenidos en especial consideración al momento de gestionarse recursos públicos para la satisfacción de necesidades sociales.

Hablar de la contratación administrativa como política pública, indica un paradigma de actuación que lejos de resolver el desempeño del Estado en el marco de actuaciones meramente instrumentales y formales, lo colocan en la obligación de pergeñar un proceso de planificación estratégica que establezca parámetros de actuación mensurables y controlables, no sólo por los gestores gubernamentales sino también por parte de la sociedad.

En cuanto a la *mensurabilidad*, estimamos que resultan fundamentales los instrumentos de planificación y gestión estratégicos, a fin de medir el impacto de la política pública en curso en cuanto a la protección de los derechos sociales de los ciudadanos⁵⁶.

Respecto del *control*, siguiendo a Oszlak⁵⁷, entendemos que no se trata sólo de la voluntad política de un gobierno de abrirse a través de las muchas iniciativas existentes en materia de gobierno abierto, sino que incluye una nueva modalidad de relación con el ciudadano, consistente en la posibilidad de escucharlo, de responderle, de admitirlo como coproductor, de que el ciudadano pueda exigir que se rinda cuentas. Muy crítico y analítico de las políticas públicas en nuestro país, describe un Estado que actúa sin planificación, con información escasa, sin coordinación entre organismos y

⁵⁶ Para ampliar el abordaje, confr. ANTIK, Analía. **Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda**, ob. cit. p. 133 y ss.

⁵⁷ Confr. SAN MARTÍN, Raquel. Oscar Oszlak. "Los funcionarios públicos no han incorporado la disposición moral a rendir cuentas". **Diario La Nación**. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1751628-oscar-oszlak-los-funcionarios-publicos-no-han-incorporado-la-disposicion-moral-a-rendir-cuentas>>. Acceso el: 28 jul. 2017.



jurisdicciones y, sobre todo, con funcionarios que no han internalizado 'la disposición moral a rendir cuentas'.

Sin dudas que estas ideas no se esbozan con la intención de derramar escepticismo fútiles que no conducen a nada.

Consideramos que el Derecho Administrativo clásico ya no cumple el rol de contener a una sociedad que requiere de institutos renovados que propendan a la realización de valores de integración, inclusión, solidaridad y no discriminación.

Como expresa el profesor Jaime Rodríguez Arana Muñoz,

El derecho fundamental a la buena administración, trae consigo el replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto. Ahora, desde la centralidad del ciudadano y desde su participación activa en la conformación de los intereses generales, el derecho administrativo y sus principales categorías deben ser nuevamente formulados puesto que ahora la relevancia de los derechos fundamentales de la persona sugiere nuevas formas de comprender el derecho administrativo⁵⁸.

Que este encuentro que da la oportunidad de analizar al contrato administrativo bajo el paraguas de la política pública renueva la esperanza de construir un derecho público comprometido con la concreción de los derechos de todos.

6. REFERENCIAS

ANTIK, Analía. Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, Fórum, año 15, n° 59, p. 133-149, jan./mar. 2015.

ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2012.

CIA.The Word Factbook. Disponible en: <www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.html>. Acceso el: 28 jul. 2017.

COACOL. Primer informe sombra de la sociedad civil sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad em Colombia. Disponible en: <<https://coacol.tumblr.com/informe>>. Acceso el: 27 jul. 2017.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). Plan de acción estratégico 2012-2022. Disponible en: <http://www.iirma.org/admin_iirma_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION. Halabi, Ernesto c/ PEN-Ley 25.873 Dto. 1563/2004 s/ Amparo Ley 16.986, Fallos 332:111, 24/02/2009, consid. 12. Disponible en: <www.saij.gob.ar>

⁵⁸ ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica, **Revista de Derecho y Ciencias Sociales**, Bogotá, nº 6, págs. 23-56. 2013. págs. 23 y ss.



corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos aires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-02 24/123456789-600-0009-0ots-eup-mocsollaf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

EWALD, François. El concepto de derecho social. **Revista Contextos**, Del Puerto, n° 1, p. 101 y ss, 1997.

FEDERACIÓN CASTELLANO LEONESA DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (FECLEI). Contratación con las Administraciones Públicas: Cláusulas Sociales y Mercados Tutelados. Disponible en: <<http://www.faedei.org/images/docs/documento29.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

GROSMAN, Lucas. **Escasez e igualdad:** los derechos sociales en la Constitución. Buenos Aires: Libraria, 2008.

GROSMAN, Lucas. **La igualdad estructural de oportunidades en la Constitución.** Disponible en: <www.palermo.edu/derecho/publicaciones/inv_jurid/igualdad_structural.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id tema_1=2&id tema_2=41&id tema_3=135>. Acceso el: 27 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Condiciones de vida, vol. 1, nº 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Informes Técnicos, vol. 1, nº 53. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. Trabajo e ingresos, vol. 1, nº 1. Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH)- Cuarto trimestre de 2016. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_4trim16.pdf>. Acceso el: 27 jul. 2017.

LEMES ZABALEGUI, Santiago; RODRÍGUEZ ZUGASTI, Laura. **Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de Criterios Sociales.** Disponible en: <<https://ideas.coop/wp-content/uploads/2016/05/Guia-sobre-Contratación-Pública-Sostenible.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Sobre el derecho subjetivo a la vivienda. **Construyendo el Derecho a la Vivienda.** Madrid: Marcial Pons, 2010.

MELLE HERNÁNDEZ, Mónica. La responsabilidad social dentro del sector público. **Ekonomiaz**, [s.l.], nº 65, p. 84-107, mayo/ago. 2007.

MERCOCIUDADES. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2001/2012. Disponible en: <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Informe_SE_STPM_2012_esp.pdf>. Acceso el: 28 jul. 2017.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Acuerdo sobre contratación Pública. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/the WTO_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf>. Acceso el: 28 set. 2015.



RADBRUCH, Gustav. **Introducción a la Filosofía del Derecho**. México: FCE, 1978. p. 157 y ss.

REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad: 8º período de sesiones/evaluación sobre argentina. Disponible en: <<http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/Informe-alternativo-al-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-ONU.pdf>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Misión Jurídica, **Revista de Derecho y Ciencias Sociales**, Bogotá, nº6, p. 23-56. 2013.

SAN MARTÍN, Raquel. Oscar Oszlak. "Los funcionarios públicos no han incorporado la disposición moral a rendir cuentas". **Diario La Nación**. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1751628-oscar-oszlak-los-funcionarios-publicos-no-han-incorporado-la-disposicion-moral-a-rendir-cuentas>>. Acceso el: 28 jul. 2017.

WIKIPEDIA. Gran Rosario. Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Rosario>. Acceso el: 27 jul. 2017.