

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

CARRERA DE POSGRADO

**ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD
PÚBLICA**

**TEMA: CONTRATOS DE ADHESION EN EL MARCO DE LA ORDENANZA
7450/2002**

AUTOR: CP MARIA SOLEDAD RODRIGUEZ REZETT

DIRECTOR: DRA. MARIA INES VELAZQUEZ

ROSARIO, OCTUBRE 2022

RESUMEN

Este trabajo tiene como objeto principal realizar un análisis pormenorizado del procedimiento de contratación con cooperativas de trabajo en la Municipalidad de Rosario, para lo cual utiliza como instrumento legal los contratos de adhesión. El enfoque es desarrollado no solamente desde el punto de vista formal, sino también desde su ejecución y puesta en práctica, y como se verá, implicó plantearse interrogantes que merecieron ser destacados.

Se ha considerado conveniente, en primer lugar, realizar un resumen de la normativa de base, a nivel nacional y local, desde el punto de vista del derecho privado y del público.

Posteriormente se enfocó en la realización de entrevistas que permitan tener una idea acabada del funcionamiento del sistema. Por último, se desarrollan casos reales a modo de ejemplo. Todo lo cual se relacionará con lo expuesto en el párrafo anterior y con publicaciones de autores de renombre consultadas.

Seguidamente, se brindará una serie de reflexiones y sugerencias sobre los cuestionamientos, con la intención de proponer mejoras al sistema, con algunas conclusiones sobre lo expuesto.

PALABRAS CLAVE

- Cooperativas de trabajo.
- Transparencia y Publicidad.
- Oportunidades de Desarrollo y Crecimiento.
 - Acompañamiento institucional.
 - Control Ciudadano.

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introducción al tema. Objetivo del Trabajo. | 1 |
| 2. Metodología de la Investigación. Técnicas de Relevamiento utilizadas. | 3 |
| 2.1 Marco Normativo. | 4 |
| 2.1.1 Régimen Municipal de Contrataciones. | 4 |
| 2.1.2 Código Civil y Comercial de la Nación – Arts. 984 989. | 6 |
| 2.1.3 Ordenanza Municipal N° 7450/2002 | 10 |
| 2.2 Entrevistas. | 13 |
| 2.2.1 Procedimiento de inscripción de las cooperativas en el Registro. Publicidad. | 13 |
| 2.2.2 Procedimiento de selección de la cooperativa. Art 5 de la Ordenanza, rotación y topes de facturación. | 14 |
| 2.2.3 Controles a cargo de la DGCyM (previo, concomitante y posterior). | 15 |
| 2.2.4 Modelo de contrato. | 16 |
| 2.2.5 Criterio para definir trabajos públicos y de mantenimiento rutinario de obras y/o espacios públicos. Art 1 de la Ordenanza. | 16 |
| 2.3 Análisis de Casos. | 17 |
| 2.3.1 Caso 1 - Control de aportes no reintegrables efectuados por la Provincia de Santa Fe a la Sociedad del Estado Municipal Hipódromo Rosario (SEMHR). | 19 |
| 2.3.2 Caso 2: Análisis de contrataciones con cooperativas relacionadas con la Recolección de Residuos. | 25 |
| 3. Reflexiones. | 28 |
| 4. Propuestas de mejora. | 30 |
| 5. Conclusión. | 34 |
| 6. Referencias. | 36 |

1 – Introducción al tema. Objetivo del Trabajo

Todo comenzó en la década del 90', después de haber sobrevivido a la hiperinflación, llegó una temporada de aparente calma, La Convertibilidad: Un peso, un dólar.

La Convertibilidad funcionó los primeros años, pero luego, se tornó un problema para la industria nacional que, por sus altos costos de producción, no podía competir con los productos importados, lo que llevó a muchas empresas a la quiebra.

La política implementada incluía, además, la privatización de empresas y sociedades del estado nacional que fueron vendidas, generando más desempleo y un sinnúmero de pequeños emprendimientos (el boom de las canchas de paddle y los videoclubs por citar un ejemplo), sin mucha esperanza de vida.

En 1999 se llevaron adelante elecciones en medio de esta compleja situación, el país atravesaba una extensa recesión y la población estaba cansada.

No obstante, las inclemencias económicas no cesaron, la pobreza y el desempleo aumentaron y las divisas se fugaron del país empeorando la situación. La Deuda Pública, para estas alturas, era inmensa.

Afectaron también las condiciones internacionales, la crisis mexicana y asiática y la devaluación del Real.

En ese marco, se decidió (entre otras medidas económicas) imponer un "corralito bancario" por el cual a los argentinos se les establecieron restricciones para acceder al dinero (pesos y dólares) depositados en sus cuentas bancarias y se prohibieron las transferencias al exterior.

La decisión provocó la indignación de la ciudadanía que salió a la calle a rechazar las medidas, al punto de declararse un "Estado de Sitio". Las protestas se hicieron más y más violentas, se produjeron saqueos, detenidos, heridos y hasta muertos por la represión policial.

Sobrevino a aquel 20 de diciembre del 2001, una seguidilla de "Presidentes Temporarios", siguiendo lo establecido por la Constitución Nacional, hasta que finalmente, el número 4, elegido por Asamblea Legislativa se quedó a completar el mandato y llamar a elecciones, mientras intentaba superar la crisis.

Fue el fin de la convertibilidad y una de las etapas más negras vividas en democracia.

Siguió la tan temida devaluación y el famoso "el que depositó dólares, recibirá dólares" que no se cumplió y llevó a la ruina a ciudadanos y empresas. El dinero de los ahorristas quedó retenido.

Argentina atravesaba una convulsionada situación económica, social e institucional cuando se presentó ante el Concejo Municipal el proyecto que derivó en la Ordenanza N° 7450/2002.

En los Vistos y Considerandos se expresa la preocupación por los cambios que ha sufrido el mercado laboral y lo gravoso del desempleo. A modo de contribuir con soluciones

que ayuden a paliar la crisis social, propusieron este proyecto en el cual se piensa en las cooperativas de trabajo como intermediario para *“facilitar y acercar al trabajo a grupos o sectores con especiales obstáculos para acceder al mismo.”*

La ordenanza plantea, desde la visión del legislador, *“criterios prácticos, sólidos y eficaces, una línea o procedimiento transparente, por medio del cual se intenta promocionar la contratación de estas formas asociativas, en la ejecución de las obras públicas municipales”*

En el devenir de la investigación se vislumbra la existencia de vacíos legales en la normativa, los cuales se deben a la falta de reglamentación de la misma, tal es el motivo que lleva a orientar este trabajo a analizar con detenimiento la aplicación de esta ordenanza.

Los objetivos de este informe apuntan a:

- Aportar oportunidades de mejora a la normativa.
- Mejorar las posibilidades de participación y crecimiento de las cooperativas de trabajo con la consecuente creación de fuentes de trabajo.
- Lograr transparencia en las contrataciones efectuadas.

Transparencia Internacional, la organización no gubernamental que lucha contra la corrupción, expone la siguiente definición en su Guía del Lenguaje Claro:

“... la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones.

Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas” (Transparency Internacional, 2009, Pág. 44).

A su vez, la Oficina Anticorrupción de la República Argentina realizó una serie de publicaciones donde sugiere Herramientas para la Transparencia en la Gestión. La publicación N.º 4 trata sobre compras y contrataciones públicas, en ella afirman:

“Los procedimientos de selección requieren para su gestión un conjunto de reglas y parámetros que mejoren las prácticas en esta materia con el propósito de cumplir cabalmente con los fines del Estado y a la vez alcanzar la adecuada administración de los recursos públicos. Ello dentro de un marco de la mayor transparencia, eficiencia, eficacia y economía.

Es necesario destacar la importancia de la contratación pública como instrumento que utiliza el Estado para la realización de los fines que le son inherentes, por lo que resulta imprescindible que el Estado compre un bien o contrate un servicio

necesario para satisfacer una necesidad con la menor cantidad de recursos posibles, y de manera eficaz y eficiente. Si las contrataciones públicas se desarrollan en un contexto de publicidad y acceso a la información, se posibilita asimismo su control social. (Oficina Anticorrupción, Sin fecha, pág. 6).

Los procesos transparentes benefician al Estado que contrata en un marco de legalidad y legitimidad, a las empresas privadas que participan de procesos donde se garantiza la competencia leal y la sociedad en general pues sus necesidades son cubiertas con bienes y servicios adquiridos en las mejores condiciones. (Oficina Anticorrupción, Sin fecha, pág. 6)

2- Metodología de la Investigación. Técnicas de Relevamiento utilizadas.

La investigación científica se define como *"...un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno; es dinámica, cambiante y evolutiva."* (Hernández Sampieri, Fernández-Collado, Baptista Lucio, 2006, Prologo pág. XXXIX). Estos mismos autores definen a la investigación cualitativa *"como un proceso inductivo (explorar, describir y luego generar perspectivas teóricas) que va de lo particular a lo general."* (H. Sampieri et al., 2006, Pág. 8).

"Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características, los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis" (H. Sampieri et al., 2006, Pág. 102, citando a Danke, 1989).

El punto de partida en el proceso de investigación es la formulación del problema *"se refiere a todo el proceso de elaboración que va desde la idea (propia o ajena) inicial de investigar sobre algo, hasta la conversión de dicha idea en un problema investigable"* (Miguel Valles, 1999, pág. 83)

¿Cómo encontrar un problema investigable? En el libro *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*, Miguel Valles (pág. 84) sugiere tres fuentes:

- "A. Las sugerencias de investigadores experimentados o las convocatorias de ayudas (becas) a la investigación de temas propuestos*
- B. La lectura de material escrito*
- C. La experiencia personal y profesional."*

Claramente la tercera opción es la raíz, el punto de partida de este trabajo de investigación.

Definido el problema, el proceso continúa con la selección de los recursos técnicos a través de los cuales se obtendría la información necesaria.

Se procedió a recolectar y analizar documentación relativa al tema de interés como ser; normativa vigente (ordenanzas, decretos, resoluciones municipales) y dictámenes emitidos por el Tribunal Municipal de Cuentas a los fines de relevar casos.

Luego se decidió entrevistar a funcionarios de distintas áreas que intervienen en todo el procedimiento (de gestión, usuarias y de control) de este régimen de contratación.

Según Miguel Valles, *“los tres ingredientes metodológicos principales de la investigación social son la documentación, la observación y la conversación”* (M. Valles, 1999, Pág. 119) por tanto, el análisis documental y las entrevistas forman parte de las llamadas técnicas cualitativas.

2.1 Marco Normativo.

Los documentos o registros son una fuente valiosa de datos cualitativos que ayudan entender el fenómeno bajo estudio. Sirven para conocer antecedentes, experiencias, situaciones y su funcionamiento. (H. Sampieri et al, 2006, Pág. 614)

Para la realización de este trabajo se utilizó material escrito de acceso público (normativa y dictámenes).

2.1.1. Régimen Municipal de Contrataciones

El régimen de compras y contrataciones está regido en la Municipalidad de Rosario por la Ordenanza de Contabilidad N° 19975/1957 (y sus modificatorias) en sus artículos N° 67 a 82 y el Reglamento de Compras Decreto N° 438/1998 (y sus modificatorios). A través de los mismos se establece bajo qué condiciones se deberán llevar adelante las adquisiciones por parte de la administración pública.

El art 67° de la Ordenanza de Contabilidad establece:

“...El Departamento Ejecutivo procederá al llamado a licitación pública cuando el monto de las erogaciones a las que se hace referencia en el presente artículo supere los \$4.712.000,00. (Modificado por Ordenanza N° 9902/2018). (Monto modificado por el Art. 1° del Decreto N° 628/2022).

Las contrataciones adquisiciones cuyo monto no superen las cifras determinadas precedentemente, se realizarán de acuerdo a los siguientes sistemas:

- a) Hasta el 2%, compra directa.*
- b) Mayor del 2% hasta el 7%, concurso de precios.*
- c) Mayor del 7% hasta el 100%, licitación privada.*

Las dependencias que hayan realizado una Licitación Privada sobre determinado objeto, no podrán repetir la misma durante el lapso de 90 días contados a partir de la fecha de aprobación de la primera. Exceptuase de los dispuesto

precedentemente a los alimentos y medicamentos perecederos, en estos casos dicho lapso no podrá ser inferior a 30 días. (Modificado por el Art. 1º de la Ordenanza N° 6513/98)”.

Es el Concejo Municipal el órgano a quien se le asignó la competencia y quien procede a actualizar periódicamente el monto a partir del cual se llevan adelante las Licitaciones Públicas y que sirven de base para limitar el resto de los procedimientos. Los montos aquí mencionados son los vigentes a la fecha de realización de este trabajo (septiembre 2022).

La misma Ordenanza establece en su artículo 68º las excepciones por las cuales la normativa permite saltarse el procedimiento de licitación:

“Artículo 68º.- No obstante, lo establecido en el artículo anterior podrá prescindirse de la formalidad de la licitación pública:

a) Cuando mediare urgencia declarada por dos tercios de votos del Concejo Deliberante;

b) Cuando dos licitaciones sobre el mismo asunto hubieren resultado desiertas o no se hubiesen presentado en las mismas ofertas admisibles, con tal que el contrato privado fije precios menores a los ofrecidos en la licitación anulada;

c) Para la adquisición de objetos y artículos cuya fabricación sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello, o que sólo posean una sola persona o entidad, y no hubiere sustitutos convenientes;

d) Cuando las obras o las cosas sean de tal naturaleza que sólo se puedan confiar a artistas, operarios o fabricantes especiales.”

Otro artículo de relevancia a los fines del tema a tratar es el N° 76 donde se deja establecido la obligación de llevar adelante un registro de proveedores y se establece quienes no podrán contratar con el municipio.

El resto del articulado regula las condiciones de publicación, de la presentación de la oferta, su adjudicación y/o rechazo, garantías exigidas, etc.

Por su parte el Decreto DEM N° 438/98 y sus modificatorias establece el Reglamento de Compras y Erogaciones Menores.

De la misma manera que la Ordenanza de Contabilidad limita el desdoblamiento de compras, el Reglamento establece idénticas limitaciones en su art. 3 inc. 2.1 apartado b al establecer un principio general que es aplicable a concursos de precios y compras directas.

“No podrán repetirse, dentro del plazo de 90 días, compras de artículos del mismo rubro o contrataciones sucesivas de un mismo servicio o servicios complementarios cuya sumatoria supere los Pesos trescientos veintinueve mil ochocientos cuarenta (\$329.840.-) excepto para la compra de medicamentos y alimentos perecederos, en que el lapso será de 30 días, siendo responsables de controlar estos plazos, los funcionarios que soliciten los bienes y/o servicios.” (Modificado por el Art. 1º del Decreto N° 657/2022).

El reglamento establece las condiciones para comprar tanto para aquellas áreas que gestionan ante la Dirección General de Compras y Suministros como para aquellas áreas que administran fondos descentralizadamente y, por ende, llevan adelante las adquisiciones en forma independiente. Estas áreas están establecidas por la normativa y son las Secretarías de Salud, Cultura y Educación y Promoción Social (hoy Desarrollo Humano y Hábitat).

Más allá de lo establecido por estas dos normas que son la base para regular todos aquellos contratos, compras, adquisiciones que impliquen una salida de fondos para la municipalidad, existe dentro de la normativa vigente otra excepción y es la Ordenanza N° 7450/2002, que autoriza la contratación de cooperativas de trabajo bajo la forma de Contratos de Adhesión.

2.1.2 Régimen de Derecho Privado - Contratos de Adhesión en el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. (CCyCN)

Actualmente los contratos de adhesión están regulados por el CCyCN, en vigencia desde el 1 de agosto de 2015, en los artículos N° 984 a 989.

Con el fin de clarificar este tipo de contratación, se analizaron los comentarios del Dr. Rubén Stiglitz en la publicación Revista Derecho Privado sobre estos artículos en el Proyecto del Código Civil y Comercial de la Nación. (Año 2013, Págs. 55 a 77).

El Dr. Stiglitz también comentó la versión oficial del CCyCN publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Definición: según art. 984:

“El contrato por adhesión es aquel mediante el cual uno de los contratantes adhiere a cláusulas generales predispuestas unilateralmente, por la otra parte o por un tercero, sin que el adherente haya participado en su redacción”.

Como característica principal de esos contratos se puede decir que existen dos partes con potestades diferentes. El contratante (Predisponente), que determina reglas predefinidas,

a través de contratos modelos, con cláusulas que se repiten para todos ellos. Y el contratado (Adherente), quien acepta dichas cláusulas, sin tener posibilidad de negociar cambios.

Rubén Stiglitz en sus comentarios al nuevo CCyC lo define como *“aquel en que la configuración interna del mismo (reglas de autonomía) es dispuesta anticipadamente solo por una parte (predisponente, profesional, proveedor, empresario, etc.) de modo que, si la otra decide contratar, debe hacerlo sobre la base contractual de aquel contenido”* (R. Stiglitz, 2013, pág. 56).

De modo que este tipo de contratos presenta una modalidad de consentimiento en la que priman cláusulas predispuestas, en contraposición a otros contratos en las que son negociadas individualmente. La característica principal de los mismos es la rigidez y la unilateralidad. Poniendo todo el poder de negociación en manos del predisponente y, por ende, dejando en una situación de vulnerabilidad y riesgo al adherente.

Es importante aclarar que la desigualdad económica no siempre es una característica de estas contrataciones. No es lo mismo el poder de negociación que el poder económico.

El poder de negociar es la capacidad de una de las partes de definir de qué modo se llevarán adelante las tareas, el servicio, o provisión de bienes a los cuales se refiera el contrato. Determina como, cuando, donde se hará, bajo qué condiciones y por sobre todo como y cuanto se pagará por el mismo.

La otra parte no posee muchas alternativas, o acepta esas condiciones o se queda sin contrato. Esta es la situación de vulnerabilidad, pues el Adherente necesita lograr esa contratación. Ya sea porque depende del bien o servicio que presta el Predisponente o porque necesita vender su producción y/o prestar los servicios para obtener ingresos.

De modo que el contrato por adhesión presupone de por sí, una desigualdad formal y una destrucción de la relación de paridad. El abuso contractual puede acentuar esta situación. Para evitar estos desequilibrios, estas inequidades, los controles deben provenir de fuentes externas, ajenas a las partes contratantes: el orden jurídico, estableciendo límites al contenido, a las cláusulas dispuestas en cada contrato y el poder de los jueces, como intérpretes de la normativa.

“ARTÍCULO 985. Requisitos

Las cláusulas generales predispuestas deben ser comprensibles y autosuficientes. La redacción debe ser clara, completa y fácilmente legible. Se tienen por no convenidas aquellas que efectúan un reenvío a textos o documentos que no se facilitan a la contraparte del predisponente, previa o simultáneamente a la conclusión del contrato. La presente disposición es aplicable a la contratación telefónica, electrónica o similares”

Este artículo refiere respecto de la redacción de las cláusulas, obligando a quien redacta a hacerlo en forma clara, legible, fácil de interpretar. Stiglitz hace hincapié en la necesidad que aquellas cláusulas que puedan ser dañinas para el Adherente, sean redactadas con caracteres que llamen la atención del lector, que no pasen desapercibidas. Caso contrario, la misma se tiene por no escrita, y, por ende, es inoponible al Adherente, “...*la obligación de redactar claro constituye la fuente de responsabilidad civil en que incurre quien efectúa una defectuosa declaración*” (R. Stiglitz, 2013, pág. 61)

De la misma manera se tienen por no convenidas, aquellas que remitan a textos o documentos no provistos al Adherente en tiempo y forma.

“ARTÍCULO 986. Cláusulas particulares

Las cláusulas particulares son aquellas que, negociadas individualmente, amplían, limitan, suprimen o interpretan una cláusula general. En caso de incompatibilidad entre cláusulas generales y particulares, prevalecen estas últimas”.

Consideramos que este tipo de contratos se plasman habitualmente en textos modelos, estandarizados, impresos en formularios con destinatarios genéricos, es decir, que no van dirigidos a una persona determinada, sus cláusulas son generalizadas.

Una cláusula particular es aquella que surge de la libre negociación de las partes, refleja “*una expresión de voluntad que atiende al mecanismo tradicional de formación del contrato*” (R. Stiglitz, 2013, pág. 62).

Las cláusulas generales han sido redactadas en forma previa y las particulares se agregan en el momento en que se configura el contrato, cuando se firma el mismo. Se considera que las partes han tenido la intención de modificar las condiciones al último momento, y por este motivo es que ante un conflicto prevalecen por las cláusulas particulares por sobre las generales.

“ARTÍCULO 987. Interpretación

Las cláusulas ambiguas predispuestas por una de las partes se interpretan en sentido contrario a la parte predisponente.”

Este artículo recepta lo estipulado en el art. 37, apartado 4 de la Ley de Defensa del Consumidor cuando establece que “...*cuando existan dudas sobre el alcance de su obligación, se estará a la que sea menos gravosa...*”

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término ambiguo/ ambigua se define como: “*Dicho especialmente del lenguaje que puede entenderse de varios modos o*

admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión.”

Se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de textos claros, precisos, ciertos, que no dé lugar a dudas o interpretaciones erradas por parte del destinatario, bajo pena de interpretar esa cláusula en contrario a los intereses de quien la propone.

“ARTÍCULO 988. Cláusulas abusivas

En los contratos previstos en esta sección, se deben tener por no escritas:

- a) las cláusulas que desnaturalizan las obligaciones del predisponente;*
- b) las que importan renuncia o restricción a los derechos del adherente, o amplían derechos del predisponente que resultan de normas supletorias;*
- c) las que, por su contenido, redacción o presentación, no son razonablemente previsibles.”*

La definición de Cláusula Abusiva, se encuentra en el art. 1119 del CCyC en el capítulo que trata los Contratos de Consumo, y dice: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, es abusiva la cláusula que, habiendo sido o no negociada individualmente, tiene por objeto o por efecto provocar un desequilibrio significativo entre los derechos y las obligaciones de las partes, en perjuicio del consumidor”.*

Estas cláusulas desnaturalizan el vínculo contractual con daño al consumidor, o al adherente, en nuestro caso.

En los incisos a) y b), el texto del CCyC nuevamente remite al art. 37 de la Ley de Defensa al Consumidor y establece dos cláusulas abiertas, que son aquellas que *“se caracteriza por tratarse de una disposición legal de carácter imperativo que tiene por objeto o por efecto el control de legitimidad directo de los preceptos de autonomía que integran los contratos”* (R. Stiglitz, 2013, pág. 69), con esto se habilita el control judicial de las cláusulas abusivas.

El inciso c) hace referencia a las cláusulas sorprendidas, insólitas o inesperadas, que constituyen una subcategoría o un desprendimiento de las cláusulas abusivas. Se califica de sorprendente aquella que no es habitual en los contratos de adhesión.

No basta solamente, con que la cláusula sorprendente sea inesperada para que sea tenida como no escrita, es necesario también que *“se trate de una situación de acentuada inequidad (desequilibrio) y de subrayada anormalidad.”* (R. Stiglitz, 2013, pág. 74)

“ARTÍCULO 989. Control judicial de las cláusulas abusivas. La aprobación administrativa de las cláusulas generales no obsta a su control judicial. Cuando el juez declara

la nulidad parcial del contrato, simultáneamente lo debe integrar, si no puede subsistir sin comprometer su finalidad.”

Ante una cláusula abusiva el juez tiene dos opciones, establecer una interpretación que le reste capacidad de lesionar los derechos del adherente o declararla nula.

Siempre que sea posible, se prioriza aquella solución que no invalide el contrato en su totalidad, sino parcialmente.

2.1.3 Ordenanza N. ° 7450/2002 de la Municipalidad de Rosario – Ámbito regido por el Derecho Público

Esta ordenanza establece, en su artículo 1º los casos donde es factible utilizar los contratos de adhesión:

“La Municipalidad de Rosario promoverá la contratación de cooperativas de trabajo, mediante la utilización de contratos de adhesión en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de la provisión de mano de obra en el marco de los distintos programas y/o planes de vivienda de interés social que se desarrollen en asentamientos irregulares y cuya ejecución corresponda al Servicio Público de la Vivienda, ente autárquico de la Municipalidad de Rosario.

b) Para la realización de trabajos públicos.

c) Para el mantenimiento rutinario de obras y/o espacios públicos y/o prestaciones de servicios que por su naturaleza puedan ser realizadas por las cooperativas. Se entenderá por tareas de mantenimiento de obras y espacios públicos, entre otras, las siguientes: bacheo y reparación de veredas, senderos peatonales, remodelación de plazas, refacción integral de edificios públicos, escamonda, extracción de árboles, desmalezamiento, parquización, mantenimiento de espacios verdes, plantación de árboles, zanjeo a cielo abierto, rectificación de zanjas, entubamiento, alcantarillado, fumigación y desratización, etc.”

La Ordenanza también establece el límite presupuestario para dichas contrataciones en su art 2:

“Será procedente la celebración de contratos de adhesión cuando el importe a contratar no sea superior al 14% del monto a partir del cual rige la obligación de realizar licitación pública, según lo establece el segundo párrafo del art. 67 de la Ordenanza de Contabilidad. (Modificado por el Art. 1º de la Ordenanza N° 7746/04).”

Según determina la normativa vigente, las Cooperativas que quieran participar deben cumplir con todos los requisitos establecidos en la Ley Nacional N° 20.337 (Ley de Cooperativas), sus modificaciones y reglamentaciones y las disposiciones establecidas por el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y estar inscriptas en el Registro que a tal fin gestiona la (hoy) Dirección General de Cooperativas y Mutuales, dependiente de la Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad de Rosario (MR) que es la autoridad de aplicación de esta ordenanza.

Esta ordenanza aplica tanto para la administración pública central, así como también para todos los entes autárquicos, y las Empresas y/ sociedades del Estado Municipal en la ejecución de funciones o tareas regidas por el derecho administrativo y que le delegara el municipio u otras esferas de gobierno otorgando aportes y/o subsidios, los cuales deben ser rendidos de acuerdo a la normativa vigente.

El procedimiento para que las áreas interesadas puedan contratar Cooperativas de Trabajo está definido así:

“Artículo 5º.-El sistema que se adopta para las contrataciones aludidas se organizará en base al siguiente procedimiento de selección preliminar:

a) El área del D.E.M. que corresponda según la naturaleza de los trabajos a realizar, detallará previamente a la Dirección General de Acción Cooperativa, las tareas o rubros a realizar, cantidad de personas, especialidad o calificación profesional requerida, maquinarias necesarias, medios de transporte adecuados y plazo para la ejecución de las obras.

b) La Dirección General de Acción Cooperativa convocará conforme a los mecanismos dispuestos por la misma, a una reunión plenaria resolutive de las cooperativas de trabajo, de la cual surgirá, de acuerdo a la disponibilidad para realizar las tareas a ejecutar, el orden de los turnos de la rotación entre cada una de ellas. En el supuesto de no poder cumplimentarse con lo mencionado precedentemente, se aplicará como mecanismo subsidiario la realización de un sorteo previo, por única vez y por rubro, al efecto de establecer el orden de los turnos de rotación. Todo ello deberá quedar debidamente registrado en el acta suscripta por los presentes y rubricada por la Dirección General de Acción Cooperativa.

c) La propuesta se elevará a la oficina técnica que demanda la ejecución de los trabajos.

d) La oficina técnica competente podrá rechazar total o parcialmente la propuesta, justificándolo por escrito.

En todos los casos, y como principio general del procedimiento de selección, la reglamentación establecerá un tope máximo en el monto y por cada rubro, que se

utilizará para establecer un sistema de rotación en la selección de la cooperativa, quedando descartada aquella que se haya excedido de aquel tope en virtud de trabajos ejecutados con anterioridad. Todo ello a efectos de garantizar una equitativa distribución de los trabajos entre las cooperativas inscriptas.”

También se establece en art. 8 inc. B:

“El precio será fijado por el área del D.E.M. que demanda los trabajos, por tareas y/o rubros, y/o por el tiempo de ejecución, de acuerdo a los mecanismos habituales del mismo. El precio oficial será refrendado por la Junta de Compras Municipal”.

El monto a pagar por cada ítem es determinado por la (hoy) Dirección General de Estadística, quien mensualmente actualiza la lista de costos, de acuerdo a lo establecido en Decreto 6263/78 art 1 inc. B:

“Los precios unitarios básicos serán fijados mensualmente por la Dirección General de Precios y Costos de acuerdo a los análisis que forman parte del presente Decreto y de conformidad a las variaciones que se produzcan en los elementos característicos integrantes de los mismos. Con los nuevos valores actualizados, la Dirección General de Precios y Costos confeccionara una lista donde consten todos los ítems y/o trabajos a que se refiere el presente Decreto, remitiendo copia de la misma a las distintas reparticiones responsables de las ordenes de trabajo. Confeccionada la lista, esta será colocada el hall central del Palacio Municipal de forma tal que sea bien visible y de fácil acceso a quien o quienes la deseen consulta o interiorizarse”

Este artículo fue modificado por el art. 1º del Decreto 66/2007: *“MODIFICANSE los análisis de precios y especificaciones técnicas aprobados por el Decreto 6263/78 y complementarios, sustituyéndoselos por los obrantes en el Expediente No 43056-C-2006.- “*

De esta manera, se sustituyen los ítems vigentes hasta ese momento por otros nuevos cuyos análisis de precios y especificaciones técnicas son realizados por las distintas oficinas municipales usuarias de contratos de adhesión e incorporadas en el expediente abierto a tal fin. Cuando surge la necesidad de incorporar nuevos ítems, y previa autorización de Departamento Ejecutivo, se agregan en dicho expediente.

Al mes de agosto de 2022, el listado incluía 246 ítems, entre los que se encuentran, a grandes rasgos, rubros como: albañilería, plomería, electricidad, herrería, pintura, impermeabilización, hormigonado, bacheo, poda y escamonda, arbolado, mantenimiento y

limpieza de predios y terrenos, desmalezamiento, recolección, separación y valorización de residuos.

De acuerdo a lo relevado del Padrón a Agentes de Cobro de la Municipalidad de Rosario, hay registradas al 14/09/2022, 360 cooperativas, 202 están en condición de “Habilitado” para prestar servicios al municipio. 1 ha sido dada de baja, 39 presentan estado “Rechazado”, tienen su documentación vencida 89 de ellas y otras 3 figuran con “Habilitación Vencida”, las restantes están en trámite. No se detectan cooperativas con estado “Sancionado”.

2.2 Entrevistas

En palabras de Miguel Valles, *“...el arte de la conversación, aprendido de modo natural en el curso de la sociabilización, constituye la mejor base para el aprendizaje de las técnicas de cualquier forma de entrevista profesional”* (M. Valles, 1999, Pág. 178).

En su libro *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*, hace alusión *“a la conversación o al dialogo propios de la cotidianidad, como uno de los ingredientes básicos en la definición de entrevista”* (M. Valles, 1999, Pág. 178). De manera que una charla informal, de pasillo, puede ser una ocasión oportuna para preguntar, y aunque esta dure solo unos minutos, posiblemente dé lugar a nuevas conversaciones.

Las entrevistas permiten generar un flujo de información entre una persona que entrevista y otra u otras que son entrevistadas.

Se decidió entrevistar al personal que presta servicios en diferentes áreas de dirección, ejecutivas y de control del estado municipal.

De las consultas realizadas en la Dirección General de Cooperativas y Mutuales (DGCyM) de la Municipalidad de Rosario, se relevó la siguiente información:

2.2.1 Procedimiento de inscripción de las cooperativas en el Registro. Publicidad.

No se realiza publicidad específica para cada contrato a suscribirse. Sin embargo, existe un acceso permanente en la página web de la Municipalidad de Rosario (<https://www.rosario.gob.ar/inicio/inscribir-una-cooperativa-de-trabajo-en-el-registro-municipal>) que permite que aquellas cooperativas de trabajo con domicilio estatutario en la ciudad de Rosario puedan inscribirse al registro de la Dirección de Cooperativas de la Municipalidad a los efectos de poder ser después sujetos de contrato.

Como éste es un régimen de contratación excepcional basado en una ordenanza municipal, se requiere que sean cooperativas locales, más allá que luego los asociados tengan domicilio en las localidades cercanas.

No hay un plazo o periodo estipulado para inscribirse, es permanente. Actualmente y como consecuencia de la pandemia, el procedimiento se ha digitalizado y en la DGCyM lo que se verifica es que la cooperativa esté inscripta en el Padrón de Agentes de Cobro del municipio, ya que, previo a ello, hay múltiples fiscalizaciones. Para que la cooperativa obtenga su matrícula, tiene que ser aprobada por el INAES y por la Dirección de Cooperativas de la Provincia de Santa Fe. Para que obtenga su CUIT, tiene que ser fiscalizada por AFIP, luego Ingresos Brutos, Habilitaciones y, por último, inscribirse en Padrón de Agentes de Cobros, donde constatan todas las inscripciones anteriores.

Las cooperativas interesadas deben remitir un correo electrónico a dircoopymutual@rosario.gov.ar. Se solicita además teléfono de contacto y los datos completos de todos los asociados que componen la cooperativa. En un segundo paso, se cita a los responsables de la cooperativa para que presenten los libros de la entidad, a fin de verificar que esos libros coinciden con las copias que presentaron en el Padrón de Agentes de Cobro. De esta manera, se verifica que la documentación física concuerda con la documentación digital presentada.

Desde la DGCyM a su vez se acompaña a las cooperativas en su constitución con un curso de capacitación previo de 8 horas catedra. Actualmente no se presentan grandes inconvenientes respecto a su constitución. Entre los problemas que se plantean, se encuentran: renuncia de algún miembro, o alguna dificultad interna de organización o coordinación, esperables considerando que se trata de un grupo humano.

La capacitación en la constitución refiere a: Principios y valores del cooperativismo, definición de cooperativa, alianza cooperativa internacional, desde lo genérico a lo particular. Tipos de cooperativas, cooperativas de trabajo, resoluciones referentes a las cooperativas de trabajo, legislación aplicable. Acta Constitutiva, Estatuto, Suscripción e Integración de cuotas, participación en la vida institucional, responsabilidad de los consejeros. Relación de los asociados con la cooperativa, anticipos de retornos de excedentes, retornos de excedentes, registración como trabajadores autónomos, responsabilidad sobre el monotributo, obra social, jubilación, diferencia entre seguro de vida, accidentes personales y art. Temas impositivos de la cooperativa, IVA, Exención de ganancias e ingresos brutos, habilitación de la municipalidad y PAC. Según indicaron desde la DGCyM se brinda un elevado nivel de instrucción.

2.2.2 Procedimiento de selección de la cooperativa. Art 5 de la Ordenanza, rotación y topes de facturación.

Surge de la entrevista que la única limitación vigente es que el área no puede realizar contratos por encima del tope fijado en la normativa, es decir, 14% del monto para licitación pública.

En expresiones de los entrevistados este tope involucra un inconveniente. Implica la imposibilidad de que una cooperativa lleve adelante tareas de infraestructura. Sólo realizan mantenimiento, zanjeo, pintura, luminaria, todo aquello que pueda segmentarse. Pero no construcciones a mayor escala, ya que los ítems, salvo contadas excepciones, no prevén la provisión de materiales.

Respecto de la selección, son las áreas contratantes quienes eligen a las cooperativas, ya que hay una relación más directa con ellas y pueden analizar de mejor manera la potencialidad de desarrollo y capacidad de cada una por distintos motivos, ya sea que han trabajado anteriormente con buenos resultados, sea por que posee mejor maquinaria o personal calificado.

En cuanto al sistema de rotación surge que no funcionó originalmente. Se relevaron tres razones:

- El sistema de rotación tiene como antecedente la Ordenanza N° 6112/1995 aún vigente. Esta ordenanza establece las condiciones para la provisión de mano de obra en el marco de distintos programas y/o planes de vivienda que se desarrollen en asentamientos irregulares cuya ejecución sea a cargo del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVyH) y promociona la contratación de Cooperativas de Trabajo. Dicha ordenanza establece en su artículo N° 4 que la DGCyM debe presentar al SPVyH un listado de las cooperativas con quien contratar en función de las capacidades técnicas y disponibilidad para realizar las tareas, no obstante, el SPVyH tiene la posibilidad de rechazar total o parcialmente las propuestas, sin necesidad de dar fundamentos. Por ello, a pesar del nuevo texto, se mantuvo la costumbre de que sea el área contratante quien decida.
- Fomenta su reproducción. En su momento, cuando a las cooperativas se les comunicaba que no podían tener más de un contrato por periodo/orden de trabajo, sucedía que se subdividían en varias, para así obtener más contratos.
- La ordenanza se previó para hacer tareas básicas y actualmente las cooperativas desarrollan tareas más complejas, por lo cual, han dejado de realizar trabajos generales, especializándose en ciertos rubros.

2.2.3. Controles a cargo de la DGCyM (previo, concomitante y posterior).

Desde la DGCyM se procede a verificar la documental, ciertas formalidades de la cooperativa, como sus pólizas e inscripciones, previo a la firma del contrato. Respecto de pólizas de accidentes y de responsabilidad civil de los trabajadores y terceros, se controla en la DGCyM que no se encuentren vencidas y que incluyan a todos los asociados.

Desde las áreas contratantes, se controlan los pagos a medida que se ejecutan las tareas y que los asociados que realizan el trabajo, sean aquellos informados oportunamente en las solicitudes.

Los motivos por los cuales no hay otro tipo de controles se basa en que la Municipalidad no tiene otro poder de fiscalización más que los antes descritos, es decir como a un co-contratantes del municipio, respecto de los documentos relativos a su inscripción, actualización de los datos, mantenimiento de las matrículas y todo lo relacionado con que la cooperativa demuestre formalmente ser dicho tipo asociativo y que los asociados que la componen sean trabajadores autónomos correctamente registrados.

Al no tener el poder de fiscalización no es posible inmiscuirse en la vida institucional de la cooperativa. Ante cualquier tipo de denuncia o conflicto, se informa al interesado de los mecanismos básicos de denuncia con los que cuenta: el centro de denuncia de INAES y la Dirección de Cooperativas de la Provincia.

Sí es factible, ante una denuncia por parte de algún asociado, citar a la entidad y en caso de que se encuentren fundamentos válidos, suspender provisoriamente a la cooperativa en el Registro hasta tanto se esclarezca la situación.

2.2.4 Modelo de contrato.

Los contratos son pre-establecidos, habiendo intervenido en su contenido la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Tanto los contratos como los pedidos de autorización cuentan con pautas proforma.

Desde la DGCyM se participó agregando un párrafo en la proforma de pedido relacionado a la verificación de pagos de pólizas de seguro, limitación de responsabilidad y cuestiones vinculadas a las declaraciones juradas de las autoridades de la cooperativa.

Actualmente, la comunicación de la DGCyM con las cooperativas se realiza en forma digital, por correo electrónico; pero con las áreas solicitantes se sigue utilizando el formato papel, lo que genera importantes retrasos dado el volumen de contrataciones existentes.

En los primeros años de funcionamiento del sistema se realizaban 300/400 contratos al año. Para el 2014 había aproximadamente 100/150 contratos mensuales, este número se elevó a los 400 o 500 por mes en el 2021.

2.2.5 Criterio para definir trabajos públicos y de mantenimiento rutinario de obras y/o espacios públicos. Art 1 de la Ordenanza.

Se vertieron dos alternativas: por un lado, se podría decir que, el Estado mientras contrata como persona jurídica pública, es trabajo público. Pero también se puede entender que hay trabajos excepcionales que, si bien son de mantenimiento, no son rutinarios. Por ejemplo, tareas de colocación de luminaria, que son de infraestructura, no son frecuentes o

repetitivas y son consideradas trabajo público. Son aquellas que no se extienden en el tiempo en contrario de las tareas que deben realizarse todos los meses (zanjeo, bacheo, desmalezamiento).

2.3 Análisis de Casos

Sobre la base de varios Dictámenes del Tribunal Municipal de Cuentas (TMC) de la Municipalidad de Rosario, se procedió a seleccionar dos casos para su análisis.

Cabe efectuar la siguiente introducción en cuanto a la normativa aplicable a las empresas y sociedades del estado municipal.

En el caso de las Empresas del Estado creadas por el Departamento Ejecutivo Municipal el TMC entiende que (Dictámenes N° 765; 911; 998; 1112 entre otros):

“...sus atribuciones, no pueden superar los límites a los que se encuentra sometido el Departamento Ejecutivo. Se trata de una descentralización de funciones propias del Poder Ejecutivo y dispuesta por Decreto... Siendo una empresa del estado sujeta a un régimen jurídico mixto, según la naturaleza de sus actos, no seguir con los procedimientos de contratación administrativos impuestos para el Departamento Ejecutivo en la ejecución de actividades, actos y contratos administrativos implicaría trasladar a dicha empresa facultades y prerrogativas que no posee. Es decir, a criterio de este Tribunal, las contrataciones que se relacionen con obras, compras, trabajos, etc. y que eran realizadas por el Departamento Ejecutivo y que descentralizó por adjudicación de funciones a dicha empresa, deben hacerlo de acuerdo a las facultades y parámetros que la normativa local le impone...”

En el caso de Sociedades de Estado y en particular respecto de la Sociedad Hipódromo Rosario ha expresado (Dictamen TMC N° 886 y N° 1108) que el régimen aplicable a la se encuentra se delinea de la siguiente forma:

A- En primer término, cabe aclarar que la Sociedad Hipódromo Rosario procedió a reglamentar un Circuito de Compras (PRO 003) cuyo Objetivo expresa: “La función de compras consiste en la adquisición de los recursos materiales para el funcionamiento de la organización, bajo las mejores condiciones de contratación”.

Dicho procedimiento establece como Alcance “...desde el momento en que se detecta la necesidad de material, servicio o insumo hasta el momento de su ingreso y registración de los materiales adquiridos. Por lo tanto, el procedimiento de compras alcanzará los siguientes ítems:

a- Útiles e insumos administrativos: se comprenden todos los insumos necesarios para el funcionamiento de las oficinas administrativas.

- b- Servicios y Trabajos de terceros: comprende toda aquella contratación que por indisponibilidad o conveniencia se resuelve que sean ejecutados por terceros.*
- c- Insumos: se encuentran todos aquellos elementos inherentes al funcionamiento de la sociedad*
- d- Bienes de uso.”*

En líneas generales, establece distintas modalidades de contratación de acuerdo al monto de las mismas: compra directa, pedido de tres presupuestos, concurso de precios, licitación privada y licitación pública.

- B- En segundo término, cabe aclarar que la Ley N°20.705 establece que las Sociedades del Estado son entidades con patrimonio y personalidad jurídica propia y se caracterizan por estar sometidas, principal y predominantemente, al derecho privado.*

Por Ordenanza N° 8092 se creó la Sociedad del Estado Municipal Hipódromo Rosario cuyo objeto es la administración y explotación del predio correspondiente al Hipódromo de Rosario y de todas las actividades que se desarrollen en el mismo, ya sea por sí o a través de instituciones habilitadas al efecto, en concordancia con las disposiciones y orientaciones generales que establezca la Municipalidad de Rosario. Asimismo, podrá desarrollar todo tipo de actividades y explotar servicios vinculados al cumplimiento de dichos objetivos. (art. 1°). Es decir, en el cumplimiento de su objetivo, la legalidad de sus actos, se analiza con arreglo al derecho privado.

Independientemente de ello, cabe aclarar que la S.E.M.H.R. ha sometido determinadas contrataciones al derecho público.

Como lo expresa Gordillo, sabido es que un contrato puede tener carácter administrativo, y estar regido en consecuencia por el derecho público, no sólo por disposición expresa o implícita de la ley, sino también por voluntad expresa o implícita de las partes, o por contener cláusulas así llamadas «exorbitantes» al derecho común...¹ si la empresa del Estado no resiste a la tentación de protegerse más adecuadamente que por el derecho privado, y de incluir disposiciones propias y típicas del derecho público (irresponsabilidad, rescisión unilateral, penalidades aplicadas ejecutoriamente al particular co-contratante, etc.), inevitablemente habrá llevado su contrato íntegramente al campo del derecho público: y allí tendrá la contraparte de las ventajas y privilegios anteriores, pues deberá entonces someterse al requisito de la licitación pública, publicidad, selección adecuada, resolución de los recursos y

¹ Gordillo, Agustín. Derecho administrativo de la Economía. Las Empresas del estado. 8. Los contratos de las empresas del Estado: Administrativos o civiles. XXIII-9, Pág. 479 en ref. al Dictámenes 22-I-19 65. Procuración Tesoro.

reclamaciones presentados, sometimiento a la revisión del Tribunal de Cuentas de la Nación, contralor en recurso jerárquico por el Poder Ejecutivo, etc.²

C- Por último, cabe mencionar las transferencias efectuadas por la Administración Central u otras esferas de gobierno para el cumplimiento de encargos determinados.

Este Tribunal entiende que ante recursos transferidos a la sociedad y que provengan del estado municipal y/o provincial y/o nacional, para un cometido particular y no habitual; debe aplicarse el derecho público, a los fines de asegurar la publicidad y transparencia en cada contratación y evitar así que, estos mecanismos sean considerados como una metodología evasiva de la aplicación del derecho público.

2.3.1 Caso 1 - Control de aportes no reintegrables efectuados por la Provincia de Santa Fe a la Sociedad del Estado Municipal Hipódromo Rosario (SEMHR). Dictámenes N ° 999 – 1003 – 1020 – 1062 - 1124.

Presentación del caso

Por Decreto Provincial N° 4302/18 el Gobierno de Santa Fe otorgó a la SEM Hipódromo Rosario la suma de \$22.424.144,00 para la *“puesta en valor y recuperación de los inmuebles e infraestructura del predio Hipódromo Independencia, su organización y logística, lo cual comprenderá: construcción de vestuarios húmedos y baños en la tribuna Paddock, vestuarios secos, recuperación del patio Paddock frente a la pista, construcción de vereda perimetral, canchas de rugby y hockey, cerco perimetral en cancha de rugby y un playón ferial de 8000m2 en el ovalo central”*.

Se tomaron en cuenta para este análisis las rendiciones presentadas ante el Tribunal Municipal de Cuentas de la Municipalidad de Rosario informadas en los Dictámenes TMC N ° 999-1003-1020-1062-1124.

| | Total | Empresas | Cooperativas |
|---------------|---------------|---------------|--------------|
| 1ra Rendición | 8.137.018,85 | 8.137.018,85 | |
| 2da Rendición | 7.891.993,77 | 5.884.089,30 | 2.007.904,46 |
| 3ra Rendición | 2.546.370,56 | 1.526.919,69 | 1.019.450,87 |
| 4ta Rendición | 2.650.700,57 | 2.650.700,57 | |
| 5ta Rendición | 1.019.643,53 | 1.019.643,53 | |
| 6ta Rendición | 178.416,72 | 178.416,72 | |
| | 22.424.144,00 | 19.396.788,66 | 3.027.355,33 |

De los mismos surge que, para llevar adelante la restauración, se procedió a la realización de licitaciones públicas para obras de mayor envergadura (Remodelación integral

² Op. cit., XXIII-10, Pág. 480.

de sanitarios nuevos vestuarios en la Tribuna Paddock, Veredas Perimetrales de la cancha de hockey y rugby y solado patio Paddock y ejecución de vestuarios en el sector Ovalo, Pavimentación Patio Tatersall).

Para las obras de menor complejidad, se desprende, se procedió a la contratación de cooperativas de trabajo. Entre las tareas constan: cercos perimetrales para la cancha de rugby, cancha de césped de Futbol y movimiento de suelo del Ovalo, retiro de columnas, provisión de bancos cancha de rugby, provisión, pintado de arcos en forma de H para la cancha de rugby, obras varias, pintura, retiro de escombros, provisión y carga de volquetes, excavación a cielo abierto con retroexcavadora.

Estos son los ítems que corresponden a las tareas contratadas:

| Ítems | Descripción Ítem |
|-------|---|
| 1 | LIMPIEZA DE TERRENO CON TRANSPORTE |
| 2 | DESMONTE TERRENO NATURAL |
| 3 | DEMOLICION DE PISOS |
| 4 | DEMOLICION DE CONTRAPISOS |
| 11 | EJECUCION DE CONTRAPISOS DE Hº POBRE esp 10 cm. Con provisión de materiales |
| 15 | EJECUCION DE CORDONES DE Hº Aº con provisión de materiales |
| 24 | EJECUCION DE PISOS CON BALDOSAS CALCAREAS con provisión de materiales |
| 43 | EJECUCION DE PINTURAS AL LATEX PARA EXTERIORES (con provisión de materiales) |
| 51 | PROVISIÓN Y CARGA EN VOLQUETE DE 5 m3 |
| 53 | EXCAVACION A CIELO ABIERTO |
| 66 | EXTRACCION DE ARBOLES DE 1,001 a 2 m. DE PERIMETRO |
| 71 | CORTE DE YUYOS Y MALEZAS CON DESBROZADORA (Sin transporte) |
| 79 | RETROEXCAVADORA CON PALA FRONTAL 95 HP |
| 82 | BASE DE Hº PARA COLUMNA 9 m. |
| 84 | REMOCIÓN DE OBSTRUCCIONES, ACCESOS, ETC. |
| 96 | TAREAS GRALES DE SANEAMIENTO EN ESPACIOS DE LA VIA PUBLICA |
| 109 | MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS PUBLICOS Y PRIVADOS |
| 125 | PROVISION Y COLOCACION DE ARENA |
| 127 | CERCOS METALICOS PARA ARENEROS |
| 151 | EJECUCION DE PAÑO DE MALLA METAL DESPLEGADO (pintado con esmalte sintético 2 en 1 y montaje) CON MATERIALES |
| 170 | TRABAJO MANUAL DE CLASIFICACION Y VALORACION |
| 139 | ARMADO Y DESARMADO DE ESTRUCTURAS EN EVENTOS Y PROGRAMAS SABADOS DESDE LAS 13 HS, DOMINGOS Y FERIADOS |

Análisis del caso seleccionado:

A- La primera reflexión viene dada por el carácter de las tareas a realizar.

El artículo 1 de la Ordenanza N° 7450/2002 establece tres opciones para poder utilizar este tipo de contratación. La primera, mano de obra para programas o planes de vivienda ejecutados por el SPyH, no aplicable al presente caso.

La segunda es **realización de trabajos públicos** y la tercera es **mantenimiento rutinario de obras y/o espacios públicos** y/o prestaciones de servicios que por su naturaleza puedan ser realizadas por las cooperativas.

Si entendemos al “Mantenimiento Rutinario” como aquel que se realiza en forma programada y anticipada, para prevenir el desgaste o roturas, evitando el deterioro de las obras y espacios públicos, entonces no correspondería a este supuesto.

En consecuencia, ¿Es posible considerarlo dentro de la expresión “trabajos públicos”?

Con el fin de tratar de clarificar conceptos tales como Trabajo Publico y Obra Pública se indago entre publicaciones de destacados profesionales especialistas en Derecho Administrativo.

Algunos autores extranjeros diferencian estos términos, considerando Trabajo Publico a:

1. *Los realizados directamente por la administración.*
2. *Los realizados por particulares a través de contratos de concesión de obra publica*
3. *Los realizados por particulares por sistemas mixtos como el de “dirección interesada”*
4. *Los realizados por particulares mediante contrato de obra pública con la administración.* (Agustín Gordillo, 2015, pág. 819)

Según Gordillo, en nuestro país casi la totalidad de los trabajos públicos se efectúan por contratos de obras públicas, de ahí que en nuestro ordenamiento jurídico puede darse una identificación entre ellos, aunque hay diferencias entre ambos.

El “*Trabajo Publico*” puede referirse a obra pública por que supone una actividad encaminada a un resultado final: la obra que realiza un órgano público estatal o no”. (Roberto Dromi, 1996, Pág. 386).

Marienhoff coincide con Dromi en asemejar estos conceptos cuando expresa que “*Toda obra pública*” es, pues, resultado de un “trabajo público”. Incluye dentro del concepto de trabajo público, tanto a la construcción, como el mantenimiento, reparación, y destrucción de la cosa. (Miguel Marienhoff, 1998, pág. 517)

Por otro lado, “*el Contrato de Obra Pública es una de las formas o maneras en que la obra pública puede realizarse*” (M. Marienhoff, 1998, pág. 512).

La obra pública es una obra artificial, pensada y creada por el ser humano, en este punto coinciden los tres autores cuyos textos se refieren en este trabajo.

Hay dos formas de llevar adelante la obra pública: Directa por medio de la propia Administración, o Indirecta a través de terceros, utilizando contratos de obra pública o concesiones de obra pública.

Cuando el trabajo es realizado por una entidad privada, no podría calificársele de público, pero, si luego este es transferido al Estado o se lo afecta a cumplir un fin de utilidad general, entonces sí. En el caso de que el trabajo fuera ejecutado por un ente público no estatal podría considerársele desde el punto de vista subjetivo, como público. (R. Dromi, 1996, Pág. 386).

Clasificación:

- Desde el punto de vista objetivo se incluyen en este concepto, bienes muebles, inmuebles e inmateriales.
- Desde el punto de vista subjetivo, es decir, a quien le pertenece la obra, puede ser una persona pública estatal o no estatal. Ya sea estado nacional, provincial, municipal, entes descentralizados, o entes públicos no estatales a los cuales se les haya atribuido competencias públicas.
- Por último, desde el punto de vista finalista según este destinado a la satisfacer intereses colectivos de la comunidad, o no.

Entonces para Dromi la obra pública es: “***...un bien (cosa mueble o inmueble y objetos inmateriales) que pertenece a una entidad pública, estatal o no estatal, y tiene como finalidad satisfacer un interés colectivo o general.***” (R. Dromi, 1996, pág. 387)

Difiere en este último punto con Marienhoff, para quien la finalidad común no es requisito para que una obra sea considerada pública. “*Para que exista obra pública ese elemento finalista o teológico carece de importancia: es irrelevante*” (M. Marienhoff, 1998, pág. 515)

La obra puede no estar afectada al uso público, al uso de la comunidad, pero, aunque no sea de dominio público, sigue siendo obra pública, según Marienhoff lo que caracteriza a la obra pública es su realización por parte del Estado, esa es la nota esencial, sin importar que sea de dominio público o privado del Estado.

Para este autor se puede resumir el concepto de obra pública en el “***bien construido o realizado por el Estado, directa o indirectamente***” (M. Marienhoff, 1998, pág. 516). Entendiendo (al igual que Dromi) por bien a muebles, inmuebles y objetos inmateriales.

Según Gordillo, la obra pública para ser considerada tal, debe ser propiedad del estado, no puede aceptarse que sea obra pública la que pertenece a una persona no estatal, aunque sea de naturaleza pública y la define como “... **la cosa mueble o inmueble construida para utilidad o comodidad común, que pertenece a una entidad estatal**”. (A. Gordillo, 2015, pág. 823)

Se concluye, aun ante las diferencias expuestas por los autores, que Trabajo Publico y Obra Pública son conceptos semejantes y que las tareas llevadas adelante por el SEMHR en el marco de la Remodelación del Hipódromo se encuadran dentro de lo considerado por las mismas.

B- Otro interrogante que se presenta tiene que ver con la selección de la cooperativa contratar.

De acuerdo a lo relevado, analizando en conjunto la información obtenida en las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo y los detalles del caso en cuestión, se desprende que:

1. El procedimiento inicia con una nota que el área contratante (en este caso SEMHR) envía a la DGCyM solicitando autorización para contratar a una cooperativa previamente seleccionada. En las notas se indica nombre, dirección y N ° de matrícula de la cooperativa designada, la actividad a realizar y los ítems que la componen, indicando cantidad y precio de cada uno. También informa, cantidad de personal requerido, fecha de inicio de las tareas, plazo estimado de ejecución y si deben disponer de maquinarias. Se adjunta en carácter de Declaración Jurada y firmada por los representantes de la cooperativa, el nombre de los asociados que ejecutaran el trabajo.
2. La DGCyM, verifica que la cooperativa seleccionada esté inscripta en el Registro Único de Cooperativas, y que tenga actualizada la documentación exigida (Registro de asociados, designación de autoridades, pólizas de seguros de los asociados y las maquinarias, constancias de inscripción y aportes de los asociados, etc). Cumplidos todos los requisitos, la Dirección emite nota en la cual certifica que la cooperativa está en condiciones de ser contratada.
3. Por último, los representantes del área contratante y de la cooperativa suscriben el contrato y la orden de trabajo, donde se dejan plasmados los detalles de la tarea a realizar y los montos comprometidos.

El procedimiento utilizado difiere del pensado al promover la Ordenanza 7450/02. De acuerdo a lo establecido en el texto normativo (Art. 5), debería ser la Dirección General de Cooperativas y Mutuales quien debe implementar los mecanismos para la selección de la

cooperativa, debiendo convocar a todas las que están en condiciones de ejecutar las tareas requeridas y establecer la rotación de las mismas.

Se concluye que el mecanismo utilizado se asemeja más al establecido en la Ordenanza N° 6112/95 que al previsto por la Ordenanza 7450/02.

C- En tercer lugar, se analizó la relación monto/cantidad de contratos/ordenes de trabajo por cooperativas, en función de lo determinado en el último párrafo del art. 5:

*“En todos los casos, y como principio general del procedimiento de selección, **la reglamentación establecerá un tope máximo en el monto y por cada rubro,** que se utilizará para establecer un sistema de rotación en la selección de la cooperativa, quedando descartada aquella que se haya excedido de aquel tope en virtud de trabajos ejecutados con anterioridad. Todo ello a efectos de garantizar una equitativa distribución de los trabajos entre las cooperativas inscriptas.”*

Como se expuso en párrafos anteriores, de las entrevistas surge que al momento de contratar se considera como tope el que establece el art. 2 de la Ordenanza N° 7450/02, 14% del monto a partir del cual es obligación celebrar licitaciones públicas. (Para el caso en análisis en el periodo del 13/10/18 al 17/9/2019, el tope para licitaciones públicas alcanzaba los \$1.250.000 * 14% = 175.000).

De los anexos que acompañan a los dictámenes, se visualizan las siguientes contrataciones:

| | ene- | mar- | may- | jun- | jul- | ago- | oct- | Cant. | Total Rendido |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-----------------|
| Cooperativa A | 2 | 1 | 2 | 1 | | | 3 | 9 | \$ 1.393.217,90 |
| Cooperativa B | | | 2 | 2 | 1 | 1 | | 6 | \$ 814.312,49 |
| Cooperativa C | | | 2 | 2 | 1 | 1 | | 6 | \$ 819.824,93 |
| | | | | | | | | | \$ 3.027.355,32 |

Respecto de las cooperativas denominadas a los efectos de este trabajo B y C, las mismas presentan similares órdenes de trabajo, suscriptas en la misma fecha, habiéndose realizado seis contratos en cuatro meses de trabajo (mayo – agosto 2019). En las órdenes de trabajo se reitera la solicitud de ejecución de los ítems 51-53 -79.

Para la Cooperativa A, se emitieron nueve contratos. En los seis primeros constan los ítems 127, 82 y 151. Posteriormente se celebran tres contratos, todos en el mes de octubre 2019. De estos últimos, dos presentan idénticos ítems y monto final. Respecto del tercer contrato, y a los fines de aprobar la rendición de gastos, fue excluido el ítem 139 ya que no se verifica su compatibilidad con el destino de los aportes expresados en el Decreto N° 4302/18.

Más allá de estas particularidades, y sin estar reglamentada la ordenanza, se concluye que no se encuentran en infracción a la normativa pues cada contrato no excede el tope por la normativa.

En los correspondientes dictámenes se expresa que se realizaron controles en aspectos formales, legales, contables, documentales y numéricos, resaltando las siguientes situaciones:

- Contratos cuya fecha de suscripción es posterior a la fecha de factura.
- Fechas de contratos, fechas de facturas y/o fechas de pago que no respetan los plazos establecidos.
- Ordenes de trabajo que incluyen ítems fijados en horas/ hombre y cuyo plazo de ejecución es menor a la cantidad de horas fijadas.
- Ordenes de trabajo que incluyen ítems que no se relacionan con el objeto principal del aporte establecido por Dec. 4302/18.
- Errores de cálculo en la aplicación de los precios de los ítems fijados por Dir. Gral. Estadística.

(Dictamen TMC N° 1003 pág. 3 a 4 y Anexo II. Dictamen TMC N° 1020 págs. 4 a 6 y Anexo II)

2.3.2 Caso 2: Análisis de contrataciones con cooperativas relacionadas con la Recolección de Residuos. Dictamen N°1078.

Presentación del caso:

“Bajo el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario se desarrolla un importante proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que tiene, entre otros objetivos, lograr el tratamiento del 100% de los residuos y prohibir el depósito de residuos orgánicos y reciclables a partir del año 2020. En función de ello se han llevado adelante una serie de contrataciones con cooperativas para la recolección, traslado, tratamiento, acopio, valoración de residuos domiciliarios”.

En el control efectuado, surge que se relevaron 50 contratos de adhesión celebrados por la Dirección de Gestión Integral de Residuos y 153 de la Dirección General de Higiene Urbana, los cuales se efectivizaron por periodos mensuales con 16 distintas cooperativas. Las tareas asignadas, se enmarcan entre los ítems incluidos en los listados que emite la Dirección General de Estadística y son los siguientes:

| Ítem contratado | Monto | % | Cantidad |
|--|--------------|--------|----------|
| 76- Recolección manual de residuos domiciliarios | 7.030.343,23 | 50,76% | 117 |
| 77- Recolección manual de residuos domiciliarios y | 1.720.203,24 | 12,42% | 36 |

| | | | |
|--|---------------|--------|-----|
| 78- Recolección manual de residuos domiciliarios con | 3.922.436,57 | 28,32% | 38 |
| 170- Trabajo Manual de Clasificación y valoración | 1.176.000,00 | 8,49% | 12 |
| | 13.848.983,04 | | 203 |

Las áreas contratantes detallaron las tareas realizadas de esta manera:

Dir. Gral. De Gestión Integral de los Residuos.

“...se trata de un servicio de recolección diferenciada de residuos reciclables que se presta en empresas privadas, escuelas, entes estatales, hospitales, clubes, entre otras. Todas estas entidades abren voluntariamente sus puertas a la ciudadanía para recibir aquellos residuos que tienen posibilidad de ser reciclados y que se reúnen en tachos naranja especialmente diseñados, forman parte del Programa Separe (Separación en Origen. Ord.7938).

Cada cooperativa posee un cronograma que detalla las organizaciones a visitar, sus direcciones, el día de la semana y la frecuencia de los retiros. El recorrido se puede seguir en línea, conociendo al instante que entidades han sido visitadas y la cantidad de residuos recogida. Para llevar adelante la tarea utilizan camiones que son provistos por las mismas cooperativas.

Una vez recolectados los residuos estos son trasladados a tres galpones, donde otras cooperativas o grupos de trabajo los reciben y clasifican. Estas últimas, no son contratadas por el Municipio, pero forman parte de todo el sistema de gestión de residuos que se lleva adelante en la ciudad”. (Dictamen TMC N° 1078, pág. 5)

Dirección Gral. De Higiene Urbana.

“... Con respecto a las tareas realizadas, lo que se realiza es recolección de residuos diseminados en la vía pública o retiro de residuos domiciliarios en pasillos de asentamientos irregulares dónde no puede acceder el servicio formal de recolección. Los residuos se depositan en volquetes o contenedores del servicio de recolección o se dejan embolsados para ser recolectados con posterioridad.”

Se trata de áreas sin contenerización o asentamientos irregulares, en estos casos, la recolección se hace en forma manual, reuniéndola para que luego pueda ser retirada por los servicios de recolección urbana de SUMAR, LIME Y LIMPAR que son las empresas que llevan adelante la concesión del servicio. (Dictamen TMC N° 1078, pág. 7).

Análisis del caso seleccionado:

Razonando el caso en función de los mismos tres interrogantes expuestos al tratar el caso de la SEMHR, respecto de las actividades llevadas adelante no hay dudas acerca de su

encuadramiento dentro de lo establecido por el art 1 inc. C de la Ordenanza 7450/2002, mantenimiento rutinario de espacios públicos.

Se corroboro que no se excedan los topes establecidos por el art 2. de dicha normativa (14 % del valor vigente para licitación pública) y que los montos por ítem sean los establecidos por la Dirección General de Estadística.

El procedimiento de selección y autorización de cooperativas relevado es similar al detallado en el caso de la Sociedad del Estado Municipal Hipódromo Rosario. No se lleva adelante el procedimiento tal cual lo previsto por el art. 5 de la ordenanza, lo cual ha sido ya expuesto durante las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo.

Se considera el hecho de que se trata de un servicio que se presta en forma regular, que se han contratado gran cantidad de cooperativas y que no hay más de un contrato por mes por ítem.

Entre las observaciones de mayor relevancia vertidas en el Dictamen TMC N° 1078 se detectó el caso de una cooperativa con la cual sólo se firmaron dos contratos y en donde *“...Todos los meses restantes del año 2018/2019 trabajaron normalmente pero nunca presentaron la documentación para realizar dichos pedidos de autorización para los contratos por adhesión”*. (Pág. 4 del Dictamen)

Según concluye el mencionado Dictamen:

“...podríamos encontramos ante el incumplimiento de los requisitos formales y sustanciales que deben seguirse en los procedimientos de contratación, pudiendo haberse efectuado prestaciones que deberían reconocerse por parte de la administración; y que presumiblemente podrían coligarse a formalizaciones verbales. Cabe recordar el carácter formal de la contratación administrativa, que implica la tramitación de un procedimiento, con etapas predeterminadas y que de acuerdo a la normativa vigente y aplicable a los casos analizados en el presente culminan con la formalización de un contrato. (Ordenanza N° 7450 – Artículo 7°)”. (Pág. 5 del Dictamen)

A su vez se desprende que se detectaron irregularidades en la suscripción de los contratos ya que sólo son firmados por el Presidente y Secretario de las cooperativas involucradas.

“...Cabe observar que en todos los estatutos se determina que la representación es ejercida en forma conjunta por los antes mencionados y el Tesorero. (art 64 de los Estatutos/acta constitutiva, según se visualiza en PAC).

Por otro lado el art. 7º de la Ordenanza 7450 dispone que “Los contratos aludidos serán suscriptos por el representante legal autorizado de las cooperativas de trabajo y el área del Departamento Ejecutivo Municipal que corresponda según la naturaleza de los trabajos a ejecutar”, por lo que a criterio de este Tribunal los mismos no deberían ser suscriptos por la Secretaria de Hacienda y Economía, a quien le corresponde intervenir posteriormente en el acto administrativo de imputación del gasto.” (Pág. 5 del Dictamen)

Contratos modelos

Se corrobora, en ambos casos analizados (SEMHR y Secretaria de Ambiente y Espacio Público - Residuos), la existencia de contratos con cláusulas predispuestas por el área contratante, las cuales son aceptadas por los representantes de cada cooperativa.

Los contratos modelo fueron redactados bajo supervisión de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Rosario, según se comentó durante las entrevistas mantenidas.

De su lectura, no se identifican cláusulas abusivas o que pudieren llevar a la confusión por parte de los representantes de las cooperativas.

Se visualiza una redacción clara, fácil de entender. El articulado presenta similar orden, identificando a las partes, un resumen de la tarea a realizar, el monto a abonar y la fecha de pago, vigencia del contrato y se declaran los domicilios de las partes. Se establece la obligación de abonar el impuesto de sellos provincial y se transcribe el Art. 18 de la Ley Orgánica de Municipalidades. También se deja asentada la normativa en base a la cual se rigen los mencionados contratos: Ord. 7450/02, Ord. 7746/04, Dec. 66/07.

Los contratos hacen referencia a “Ordenes de Trabajo” las cuales se anexan al mismo y donde quedan claramente detallados los ítems a ejecutar, cantidad, precio unitario y total.

Para todos los casos, se deja asentado la competencia de los Tribunales Ordinarios de la ciudad de Rosario en caso de requerir una instancia judicial.

Por último, se deja aclarada la exención de responsabilidad de la Municipalidad de Rosario por los daños a terceros que la contratista pudiera ocasionar durante la ejecución del contrato.

3. Reflexiones.

La contratación permanente de cooperativas de trabajo puede dar lugar a dos caras de la misma moneda, por un lado, aquellos que las defienden como una solución a la problemática de empleo (tal la intención de los concejales que promovieron la Ordenanza 7450/2002) y otros que las ven como un instrumento de fraude a la ley (desprotegiendo los derechos del trabajo).

A partir de la década del 90' las cooperativas de trabajo comenzaron a reproducirse exponencialmente, crecimiento que se potenció a partir del año 2001, con la brusca caída del empleo y el cierre de empresas, que, en busca de ser salvadas, continuaron funcionando a cargo de sus empleados organizados bajo esta forma jurídica. Pero no todo lo que brilla es oro, y en la búsqueda de reducir costos laborales, también se vieron como una alternativa que permitía eludir las obligaciones que una relación laboral implica. Así es como ciertos empresarios inescrupulosos, dieron nacimiento a falsas cooperativas, con el único objetivo de saltarse obligaciones fiscales y laborales,

“El fraude se instrumenta muy fácilmente: una vez constituida, los trabajadores se inscriben como asociados, y la cooperativa ofrece sus servicios como tal. Mientras tanto, los “asociados”, solo perciben un monto en concepto de “retornos”, del cual -en general- se descuenta el monotributo, entre otros conceptos...” (Cecilia M Beyries y Lorena G Pintos, 2008, pág. 2)

Este modus operandi, no solo desprotege al trabajador, sino que también genera un marco de competencia desleal hacia otros tipos societarios, que deben cumplir con determinadas obligaciones impositivas y previsionales.

Así lo ha expresado numerosa doctrina, en el sentido de que en la práctica ha sido posible verificar

“...la existencia de cooperativas simuladas, que no son tales en su esencia y en su finalidad o a las que se les ha dado apariencias de tales, pero que en rigor de verdad encierran verdaderas empresas en las que sus dueños pretenden eludir su responsabilidad. Otras veces se trata de cooperativas que realmente han comenzado siendo tales, pero que con el correr del tiempo se han desnaturalizado y ya no responden a los principios del cooperativismo como tal.” (C.M Beyries y L. G Pintos, 2008, pág. 2).

De las entrevistas con el personal de la Dirección de Cooperativas y Mutuales surgió la necesidad de que los distintos actores estatales intervinientes y según sus competencias y esferas asignadas ejerzan controles más profundos para corroborar que detrás de algunas cooperativas no se encuentren trabajadores explotados y evasiones a las leyes laborales vigentes. Así, incluso se expresó que más de una vez se habían acercado a asesorarse asociados a cooperativas por haber sido, según sus expresiones, “despedidos del trabajo”.

Recordemos que, según la Declaración de Manchester (1995), una cooperativa es *“una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus*

comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente gobernada”

No debe haber una relación de empleo entre los trabajadores y la cooperativa, sino que estos son asociados, son parte de ella y deberían tener posibilidad de participar en todas y cada una de sus decisiones.

Una cooperativa no es una empresa con fines de lucro, sino que, sus integrantes se reúnen para obtener un ingreso a través de su trabajo personal, tienen un fin económico, no lucrativo.

4. Propuestas de Mejora.

Analizando en conjunto las opiniones vertidas por los diferentes entrevistados y lo relevado en los casos de estudio, se considera que es necesario llevar adelante adecuaciones a los procedimientos a través de una actualización en la normativa de modo que permita mejorar no solo los mecanismos de contratación con cooperativas de trabajo y su control anterior, concomitante y posterior, sino también el acompañamiento de estas entidades antes de su constitución y mientras dure su existencia, de manera de hacer el sistema más justo, equitativo y transparente.

En función de ello se presentan las siguientes propuestas de mejora:

1. **Creación de un Portal Exclusivo dentro del sitio web de la Municipalidad de Rosario**, en donde las cooperativas y el público en general puedan mantenerse actualizados acerca de:
 - La normativa vigente.
 - Los mecanismos de convocatoria utilizados.
 - Las formalidades para la inscripción de cooperativas en el Registro existente.
 - Los rubros/items contratados y requeridos por las distintas áreas municipales ampliando así la libre competencia.
 - Montos límite de contratación.
 - Proveedores seleccionados y los contratos suscriptos con la municipalidad y otros organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado municipal, objeto, lugar, plazos, montos etc.
 - Registro de sancionados.
2. **Registro de Calificaciones y Presentación de antecedentes.**
Reglamentar e implementar un mecanismo de selección que haga participe a todas las cooperativas inscriptas en el Registro Único que se encuentren en condiciones de efectuar una tarea.

Establecer un “Ranking”, para clasificarlas y categorizarlas en función de la complejidad de los trabajos a realizar, las habilidades de sus asociados, de la maquinaria y herramientas que poseen para prestar el servicio.

Esto permitiría a las áreas contratantes saber que cooperativas pueden afrontar cada tarea en función de su estructura. Hay tareas de baja complejidad que todas pueden ejecutar y otras de alta complejidad que solo algunas estarán en condiciones de llevar adelante. Esta categorización debe ser de público conocimiento.

3. **Transparentar las contrataciones.** Publicitar la información que permita a todas las cooperativas y a los contribuyentes de la ciudad de Rosario conocer cuáles son los contratos en que se están tramitando. Habilitar una etapa previa de impugnación entre las cooperativas interesadas, antes de su formalización.

A su vez, finalizadas las obras/tareas, exponer los resultados de las mismas favoreciendo al control ciudadano, entre otros motivos, porque algunas de las obras ejecutadas por estas cooperativas son votadas por los ciudadanos a través del presupuesto participativo.

4. **Filtros de Búsqueda:** Incluir dentro del Portal filtros que permitan a las áreas contratantes identificar cuáles de las cooperativas inscriptas en el Registro Único están disponibles para la realización de los diferentes ítems previstos. Vincular esta información con el Padrón de Agentes de Cobro (PAC) que es el registro oficial de las Personas Físicas y Jurídicas con quienes la Municipalidad puede llevar adelante compras de bienes, contrataciones de servicios y cualquier otro tipo de operatoria con terceros.

5. **Actualización, Ampliación e Incorporación de nuevos ítems y definición de obras o trabajos a contratar:** La Ordenanza restringe todo lo que se puede hacer a las tareas incorporadas en los ítems del Expediente No 43056-C-2006, dejando de lado otras actividades que podrían desarrollarse, como ser las realizadas por las cooperativas de software y que hoy están excluidas.

También limita el aporte de materiales. Los ítems prevén solo mano de obra (con algunas pocas excepciones).

Es necesario definir un procedimiento ágil para la inclusión de nuevos ítems, abriendo los listados a otros rubros y teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y los cambios que la vida moderna presenta.

De la mano de esta apertura, también se hace necesario precisar con claridad cuáles son las actividades que se encuadran dentro de este tipo de contratación para acotar las posibilidades de utilizar esta herramienta de excepción a la normativa de compras y contrataciones utilizando contratos de adhesión para llevar adelante obras que por su extensión deberían tramitarse a través de licitaciones privadas y/o públicas.

Esto no implica que no puede contratarse cooperativas para dichas obras o servicios, sino que ya no se haría bajo el mecanismo de excepción, sino por el procedimiento general.

La idea es dotar al sistema de flexibilidad para que pueda adaptarse con mayor facilidad a las necesidades cambiantes de la Administración Pública, sin olvidar establecer limitaciones propias de un régimen especial de contratación.

A su vez, los valores de los ítems podrían tener una actualización más simple y oportuna. Actualmente son calculados por la Dirección General de Estadística y refrendados por Resolución de la Secretaría de Movilidad y Cercanía.

6. **Aumento del monto máximo:** Redefinir los porcentajes máximos de contratación por trabajo y/o rubro, para evitar la reproducción de numerosos contratos. A su vez, establecer condiciones para evitar la repetición de los mismos en un plazo de tiempo (por ejemplo, de 90 días u otro), y así favorecer la participación de más cooperativas. Menos contratos por montos mayores reducen la burocracia y aligeran las operaciones.

7. **Mejora en los procedimientos:** Agilizar y flexibilizar los procedimientos, promoviendo el uso de las herramientas tecnológicas vigentes, trámites on line, firma digital, entre otros.

Actualmente se encuentra vigente la Ordenanza N° 10.230 de Gestión Electrónica, Digitalización y Despapelización de la Administración Pública, y el Decreto DEM N° 1172/20 que regula la utilización de la notificación electrónica, entre otra normativa afín.

El procedimiento desde la autorización hasta la liquidación de pago es lento y totalmente engorroso, lleva varios meses lo que dificulta su eficiencia.

Sabido es que un expediente en formato papel consta de cantidades de hojas y recibos que se podrían verificar digitalmente.

8. **Capacitaciones:** Implementar capacitaciones para que sus asociados se encuentren en las mejores condiciones de afrontar determinadas tareas o rubros, permitiendo así una mejor competencia y multiplicidad de cooperativas especializadas.

9. **Mejor control interno de la ejecución de contratos:** para evitar observaciones como las que surgen de los dictámenes del TMC:

- Trabajos realizados sin la formalización de contratos, o bien trabajos realizados en forma previa a la formalización de los contratos. (Dic 1003 y 1020 SEMH – Dic 1078 Residuos)
- Contratos formalizados en forma deficiente, como ser por falta de firma de alguno de los representantes de la cooperativa. (Dic 1078 Residuos – 1064 Costanera Rosario)

- Otorgamiento de anticipos financieros. (Dic 1064 – Costanera Rosario)
- Errores de los costos de los ítems considerados. (Dic 1020 SEMHR – 1064 Costanera)
- Deficiente facturación por parte de la cooperativa, y por ende dificultad para relacionar con la documental de respaldo (contrato, orden de trabajo, actas de medición de trabajos, certificados). (Dic 1148 Autódromo - Dic 1064 Costanera Rosario)
- Periodos superpuestos en las contrataciones de la misma obra (Dic 1020 - SEMHR)

10. **Incentivar la retroalimentación permanente** entre los usuarios del sistema y la dirección, a fin de evaluar/ tratar las diversas situaciones que se presenten.

Promover la realización de gestiones conjuntas entre las áreas ejecutivas y la DGCyM a los fines de mejorar la supervisión de las tareas.

11. **Potenciar el acompañamiento:** Surge un fuerte acompañamiento a las cooperativas en su constitución, pero débil en el desarrollo de la vida institucional posterior. Falta un seguimiento más sólido en la cooperativa ya constituida.

Las mayores falencias se dan, porque se trata de trabajadores, que deben resolver cuestiones que son “empresariales”. Entonces, se encuentran con problemas de difícil solución para los asociados y que con una correcta asistencia se podrían haber resuelto.

Incentivar a que cuenten con servicios de asesoramiento profesional, contable y/o legal permanente sería una buena alternativa.

Por otra parte, también favorecería un acompañamiento que ayude a lograr un sentido de pertenencia, que las personas que allí se desempeñan no solo se limiten a cumplir un horario de trabajo y obtener un ingreso, sino que se sientan parte del proyecto y de los ideales que del cooperativismo impulsa.

12. **Promover el crecimiento y desarrollo de las cooperativas,** Sería saludable tener menos cantidad de cooperativas, y que estas sean más grandes, más fuertes, y que pudieran tener más asociados, que se encuentren en mejores condiciones de subsistir las inclemencias económicas y políticas.

Incentivar a tener una cooperativa, que trabaje bien, con un consejo de administración que funcione regularmente, que haya rotación de autoridades, que incorpore en su plantel jóvenes, mujeres, otras miradas más profesionales, técnicas, o financieras.

Evitar que se dividan para obtener más contratos y promover a que presten servicios incluso en el área privada, para no sólo depender siempre del Estado.

Suelen ser unas pocas las que prestan servicios en la actividad privada y las que lo hacen, están potenciándose.

13. **Posibilidad de denunciar / solicitar intervención:** El municipio tiene capacidad limitada para supervisar el funcionamiento de las cooperativas, no obstante, sería de suma utilidad, si se pudiera autorizar a la DGCyM a presentar denuncias o requerir la intervención del INAES, AFIP o el Ministerio de Trabajo, ya sea acompañando a sus asociados que enfrenten un conflicto con las cooperativas o ante situaciones que pongan en duda el regular funcionamiento de una cooperativa. Ejemplo de algunas situaciones que fueron expresadas en oportunidad de las investigaciones realizadas son los casos en donde si bien distintas personas se presentan como titulares de varias cooperativas en los hechos todas las decisiones están unificadas en una misma persona que coordina la actividad de todas estas cooperativas, o también supuestos en que los asociados según sus expresiones han sido “despedidos del trabajo”, entre otros.
14. **Incentivar la implementación de la presentación de un balance social,** lo que permite hacer un recuento anual de los resultados obtenidos por la cooperativa en el año, más allá de los ingresos resultantes de la facturación; como una forma de educar, capacitar y también reconocer que hace la cooperativa cualitativamente; cual fue la intervención de los asociados, qué beneficios obtuvieron, además de los anticipos de retiro, si logran obtener cobertura social, créditos para tener su casa propia, u otro tipo de facilidades en la adquisición de materiales; etc. Resulta útil para conocer lo proyectado por la organización no sólo en cuanto a su estructura (equipamientos, etc) sino al impacto social de la misma.
- Promover la presentación de un Balance Social, permitiría corroborar que las acciones llevadas adelante en el ejercicio son coherentes con los principios del cooperativismo.

5. Conclusión.

Han transcurrido dos décadas de la sanción de la Ordenanza N° 7450, por aquellos días Argentina se encontraba envuelta en una enorme crisis institucional y económica. Con otros actores en el escenario político, 20 años después, en 2022, nos encontramos en la misma situación de vulnerabilidad social y económica.

Los números del desempleo y la pobreza son exorbitantes, la inflación no da tregua y la inseguridad tiene a los ciudadanos a mal traer. A todo esto, se le suma una pandemia mundial que literalmente “nos dejó paralizados” durante casi dos años.

En este contexto, asistir a los sectores más desamparados, a aquel trabajador que quedo fuera del sistema, favoreciendo a la pequeña generación de empleos, es un punto de partida.

La herramienta está, y es la Ordenanza N° 7450. La unidad de gestión y coordinación también está, es la Dirección de Cooperativas y Mutuales de la Municipalidad de Rosario.

Hay muchas cooperativas y sus asociados interesados en participar y gran cantidad de necesidades a cubrir en la ciudad.

Solo basta aggiornar los mecanismos, sentarse a pensar, como lo hicieron los concejales en 2002, como ayudar a esta gente. Tomar la decisión y activar los procedimientos tendientes a mejorar el sistema y readecuar la normativa a tal efecto.

Es mi deseo que este trabajo de investigación sirva de base para ello, por el bien de todos los participantes, las cooperativas y sus trabajadores asociados, las dependencias municipales y de todos aquellos que habitamos la ciudad de Rosario.

6. Referencias.

Normativa:

1. Código Civil y Comercial de la Nación comentado por el Dr. Rubén Stiglitz.
<http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC TOMO 3 FINAL completo digital.pdf>
Tomo III, Libro Tercero, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, 2015.
2. Decreto - Ordenanza de Contabilidad N.º 19975/1957, Rosario, Argentina
3. Ordenanza DEM N° 6112/1995, Rosario, Argentina.
4. Decreto DEM N° 438/1998, Rosario, Argentina.
5. Ordenanza DEM N° 7450/2002, Rosario, Argentina.
Disponibles <https://www.rosario.gob.ar/normativa/visualExterna/normativas.jsp>

Bibliografía y Material Electrónico:

1. Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 11 Marchas y Contramarchas en Economía y Derecho Administrativo. Obra Pública y Contrato de Obra Pública, Bs. As. FDA, 2015.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc6/ca2.pdf
2. Cecilia M Beyries y Lorena G. Pintos. La contratación estatal de cooperativas de trabajo, diciembre 2008. www.saij.jus.gov.ar
<http://www.saij.gob.ar/cecilia-beyries-contratacion-estatal-cooperativas-trabajo-dacc080111-2008-12/123456789-0abc-defg1110-80ccanirtcod>
3. Guía de Lenguaje Claro – Transparency International – 2009
<https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf>
4. Oficina Anticorrupción: Publicación desarrollada en el marco del Proyecto ARG/05/013, “Fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción” con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Embajada Británica en Buenos Aires (Strategic Programme Fund).
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras_guidelines_4.pdf
5. Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B. Cuarta Edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.
6. Miguel S Valles, Técnicas Cuantitativas de Investigación Social, Editorial Síntesis SA, España, 1999.
7. Roberto Dromi, Derecho Administrativo, 5ta Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As, 1996.

8. Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, Metodología de la Investigación. Cuarta Edición. Mc Graw- Hill Interamericana Editores SA de CV, México, 2006.
<https://seminariodemetodologiadelainvestigacion.files.wordpress.com/2012/03/metodologc3ada-de-la-investigacic3b3n-roberto-hernc3a1ndez-sampieri.pdf>
- 8.1 Danhke, G. L. (1989). Investigación y comunicación. En C. Fernández-Collado y G. L. Danhke (Eds.). *La comunicación humana: Ciencia social* (pp. 385-454). México: McGraw-Hill.
9. Rubén Stiglitz, El contrato por adhesión en el Proyecto de Código Civil y Comercial, en “Revista de Derecho Privado”. Año 2, N. ° 4. Infojus, Buenos Aires, marzo 2013.
http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/31/1440/DERECHO_PRIVADO_A2_N4.pdf
10. Dictámenes N° 999-1003-1020-1062-1064-1078-1124 y 1148 del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario. Fecha de Consulta 25/07/2022
Disponibles en <https://www.tmcrosario.gob.ar/dictamenes>
11. Diccionario de la Real Academia Española. Definición de ambiguo. Consulta en línea 25/07/2022.
<https://dle.rae.es/ambiguo>
12. https://www.lanacion.com.ar/politica/el-2001-y-sus-huellas-el-big-bang-de-la-argentina-que-todavia-condiciona-el-presente-nid18122021/?qclid=Cj0KCQjwy5maBhDdARIsAMxrkw1WXXiGRqgaviuN-Mn8BOjip5wessKsme_wmaaS7rA7lxYJ9ouvXNlaAgYuEALw_wcB
13. <https://www.pagina12.com.ar/389232-crisis-del-2001-en-argentina-los-5-presidentes-que-hubo-en-1>
14. <https://www.cronista.com/economia-politica/crisis-del-2001-las-5-claves-para-entender-lo-que-paso/>
15. <https://www.pagina12.com.ar/389265-crisis-del-2001-en-argentina-la-cronologia-de-los-dos-dias-q>