

## El criterio de sustentabilidad en las compras públicas

### La incorporación de la perspectiva de género

Por Rocío Arrúa[1]

#### **I. Contrataciones públicas. Principios rectores** [arriba]

Muchas son las discusiones doctrinarias que se han librado en el afán de poder definir qué se entiende por contrato administrativo. En ese devenir, se discutió acerca de su bilateralidad, su sustantividad, el rol de las cláusulas exorbitantes, entre otros aspectos.

Dejando de lado las posturas encontradas, puede definirse a los contratos administrativos como “una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, tales como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración Pública, y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado”[2].

Con respecto a los principios que rigen a los procedimientos de selección de los contratistas estatales, su recepción en los ordenamientos jurídicos locales y nacionales resulta muy interesante. Entre los principios clásicos, se destacan: la libre concurrencia, la transparencia en los procedimientos, la publicidad y difusión de las actuaciones, la igualdad de tratamiento, la razonabilidad, la eficiencia y eficacia, entre otros.

Ahora bien, es el principio de sustentabilidad aquel que será el eje rector de las siguientes páginas. Se trata de un principio que ha sido incorporado progresivamente a las distintas regulaciones relativas a las contrataciones públicas. De este modo, basta con mirar las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[3] y algunas provincias como Córdoba[4], Tierra del Fuego[5], Salta[6], entre otras, para detectar su presencia.

#### **II. El principio de sustentabilidad. Los criterios sociales y éticos** [arriba]

¿De qué hablamos cuando nos referimos a sustentabilidad? Esta noción se relaciona con la acción que el hombre puede ejercer sobre su entorno, preservando los distintos recursos y sin causar daños. Es común que la idea de sustentabilidad se asocie a cuestiones ambientales, ya que ha sido esta faz la que más se ha explorado a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, un desarrollo sostenible no se enmarca solo en cuestiones ecológicas, sino que podemos relacionarlo con criterios éticos, sociales y económicos. Y este ha sido el alcance que las normativas han establecido con respecto a la sustentabilidad en las contrataciones públicas.

En esta línea, el Decreto N° 1.023/01[7] y su reglamentación ha establecido que dentro de las tareas del órgano rector en materia de contrataciones públicas se

encuentra la de: “Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos”.

En idéntico sentido, la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha establecido lo siguiente con respecto al principio bajo análisis: “se promoverá de manera gradual y progresiva la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas”.

La sustentabilidad con criterios sociales y éticos puede convertirse en una herramienta muy poderosa para que los gobiernos utilicen a las contrataciones públicas no solo como el procedimiento adecuado para satisfacer sus necesidades de bienes, obras públicas y/o servicios, sino también como el medio para alcanzar la inserción de sectores vulnerables que requieren una ayuda inmediata.

### **III. La importancia del enfoque multicriterio en la evaluación de ofertas** [arriba]

La inclusión de cláusulas de sustentabilidad en los contratos públicos se vincula con la noción de “Valor por el dinero” (Value for money) que ha ganado espacio en el terreno de las contrataciones en los últimos años.

Las compras públicas han pasado a ser consideradas como “una herramienta estratégica para la promoción de objetivos de políticas secundarios”[8]

La idea de “Valor por el dinero” recibe esa denominación ya que se trata de no centrar la evaluación de las ofertas solo en la cuestión netamente presupuestaria, sino poner sobre mesa otros criterios no monetarios como aspectos sociales o ambientales.

Solo a través del tamiz de este procedimiento, podrá el Estado hacer uso de ese gran mercado transaccional y que moviliza enormes volúmenes de dinero, en pos de brindar ayuda a sectores vulnerables, tal como es el caso de las Pymes y las mujeres empresarias.

### **IV. La problemática en torno a la desigualdad de género** [arriba]

Hace varios años que la lucha por la igualdad de género se ha posicionado en la agenda pública de la mayoría de los gobiernos del mundo. No se trata ya solo de un movimiento social, sino que involucra actores políticos, culturales y académicos.

A raíz de esta situación, se han ido adoptando distintas medidas tendientes a hallar una solución a este apremiante problema: normativas orientadas a la protección de las mujeres, tipificación de delitos en su contra, creación de organismos gubernamentales destinados a la atención y contención de mujeres en situación de riesgo, capacitaciones a todos los poderes del Estado en materia de género, entre otras iniciativas.

Sin embargo, aún hoy, subsiste una profunda desigualdad en materia laboral y económica en muchos ámbitos. Esta situación se encuentra atravesada por distintos factores que generan que sea un problema difícil de atacar: la violencia económica y

patrimonial, el techo de cristal, las tareas hogareñas, el cuidado de niños y adultos mayores y su encasillamiento en tareas profesionales asociadas con roles de género, son algunos de estos sucesos.

Con relación a la violencia de género, no resulta ocioso destacar que:

“Si bien todos los tipos de violencia reestablecen la situación de subordinación de las mujeres, la violencia económica y patrimonial cercena aún más los procesos de autonomía y, en el contexto de las relaciones de pareja, resulta ser un motivo significativo para la continuidad del dominio y el control sobre sus vidas” [9].

La pérdida de autonomía y opresión que sufren muchas mujeres produce su temprano alejamiento de la formación profesional, lo que luego las convierte en individuos con menos posibilidades de acceder a mercados laborales en pie de igualdad con relación a los hombres.

El techo de cristal es otra realidad acuciante en la vida cotidiana de las mujeres: los cargos con capacidad de mando y toma de decisiones en el ámbito empresarial, suelen ser ocupados por personal masculino. Así, según un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPECC): “En el sector privado, el 72% de los puestos de decisión son ocupados por varones, incluso cuando, en el resto de los puestos del sector, ellas representan el 42% de la dotación total”[10].

Asimismo, suele darse también el hecho de que las mujeres perciban salarios menores por idénticas tareas desempeñadas, un sesgo inadmisibles en nuestra sociedad actual.

En este mismo orden de ideas, debe mencionarse a la conciliación entre las esferas de la vida personal y laboral[11] como otro punto para tomar en consideración en el análisis: si bien durante las últimas décadas se dio un ingreso masivo de las mujeres al mercado del trabajo, no aumentó en la misma proporción la participación de los varones en las tareas del hogar y los cuidados.

Esta serie de situaciones que imposibilitan lograr la igualdad de género, han despertado el interés de algunos Estados en llevar adelante una intervención directa en el mercado para equilibrar la balanza de la desigualdad.

De este modo, se ha tomado en consideración que toda vez que las contrataciones públicas, por su gran volumen de transacciones y montos, constituyen un mercado que amplía las oportunidades de crecimiento y éxito para las mujeres, es el escenario propicio para comenzar a trabajar.

La incorporación de las mujeres en el ámbito de las contrataciones públicas es un suceso clave que trae aparejado un sinfín de beneficios, tanto para el público objetivo de dicha política pública como para los Estados en sí.

## **V. Algunas consideraciones acerca del marco normativo** [arriba]

En cuanto a los instrumentos de Derecho Internacional que asisten a los Estados en

materia de igualdad de género, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer[12] (CEDAW por sus siglas en inglés) resulta la más destacada, habiendo sido aprobada por las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por la República Argentina en el año 1985, siendo dotada de jerarquía constitucional en el año 1994.

En su Artículo 4° establece que:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible elaborada por las Naciones Unidas, presenta varios objetivos que resultan aplicables al caso que nos ocupa en estas páginas.

Entre ellos, el ODS N° 1 establece la necesidad de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo”, el N° 5 “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”, el N° 8 “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y el N° 10 “reducir la desigualdad en y entre los países”.

De manera no tan directa, podemos pensar también en la importancia de los Objetivos de Desarrollo Nros. 7 y 11, ya que en ellos vuelve a ponerse en la escena la noción de consumo sostenible.

En lo atinente al marco normativo de las contrataciones públicas en nuestro país, ya han sido mencionadas ut supra las pocas consideraciones existentes en relación a la sustentabilidad social y ética, no existiendo en el ámbito nacional ninguna normativa que rijan específicamente la perspectiva de género en estos procedimientos.

## **VI. Proyectos normativos con enfoque de género [arriba]**

En la actualidad, en la Argentina, existen algunos proyectos que han sido presentados en los últimos años pero que aún no han culminado con el recorrido necesario para convertirse en leyes.

Por un lado, merece ser destacado el proyecto de Ley presentado en el ámbito de la Cámara de Senadores de la Nación en el año 2018 denominado “Régimen de Compras del Estado y Concesionarios de Servicios Públicos con enfoque de género”[13].

Entre los fundamentos centrales de este proyecto, se destaca que:

“La presencia de la mujer en este mercado es también un instrumento de inclusión económica, generación de empleo, reducción de pobreza y aumento de la equidad distributiva necesaria para seguir acompañando la fuerte contribución femenina en el

ámbito laboral. Si bien la participación de las mujeres en el mundo del trabajo ha crecido significativamente en las últimas décadas, las asimetrías se hacen presentes al ver que son las mujeres las que sufren mayores tasas de informalidad, precariedad y desempleo que sus pares varones de igual o menor nivel educativo”.

A través de esta Ley se pretende crear el “Sello Mujer”, un distintivo a otorgarse a aquellas empresas que cuenten con el 50% o más de su participación accionaria o capital social en propiedad de mujeres y que, como mínimo, el 50% de los puestos de toma de decisiones (presidencia, dirección y gerencias) sean ocupados por personal femenino.

Asimismo, el “Sello Equidad” estaría destinado a aquellas firmas que detenten políticas de conciliación familia-trabajo, de organización del tiempo de trabajo, de flexibilidad espacial, de mejoras de beneficios sociales y de mejores de licencias laborales.

Este paquete de medidas busca incidir de manera concreta y directa sobre varios de los factores que provocan (y perpetúan) la desigualdad de género, utilizando al Estado como el medio para lograr este fin.

La importancia de contar con estos distintivos sería relevante en el marco de las contrataciones públicas, ya que pondría a la firma en una posición preferencial respecto al resto de los oferentes, como una forma de premiar su colaboración directa con la erradicación de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral.

Ahora bien, debe destacarse que esta situación de ventaja se generaría en el caso de empate del precio ofertado en el marco de un proceso de contratación estatal. Si bien el precio más conveniente sigue siendo un hecho crucial en el marco de las contrataciones públicas, el enfoque multicriterio de evaluación nos permite innovar de este modo y comenzar a incluir lineamientos que no solo permitan a la Administración pagar un buen precio sino también atacar otros problemas por los que el Estado debe velar.

Otro proyecto de Ley que aún espera por su sanción es el denominado “Promoción para la participación de las mujeres en los cargos de alta dirección de las empresas”[14], presentado a mediados del año 2019.

Este proyecto normativo tiene un fin similar con respecto al mencionado en los párrafos precedentes, ya que el objetivo de lograr la participación del cupo femenino en los cargos con poder de decisión se vincula con el fin de empoderar económicamente a las mujeres y conseguir la igualdad de género en el ámbito empresarial.

En este mismo sentido, propone la creación del “Régimen de Promoción para la Igualdad de Género en las Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios de la Administración Pública Nacional, regidas por el Decreto 1023/2001”.

Los legisladores firmantes destacan que, si bien durante los últimos años se han dado curso a diversas iniciativas normativas en materia de protección de las mujeres y de la

igualdad de género, aún no existe ninguna norma específica relativa a la brecha salarial que acecha a las mujeres en el mercado laboral.

También, hace hincapié en la trascendencia que genera para la economía del país la consecución del objetivo de la igualdad de género, ya que de acuerdo a un informe del Centro de Comercio Internacional “los estudios constatan que existe una correlación positiva entre la igualdad de género y el producto interno bruto (PIB) per cápita de un país. Cuando las mujeres quedan excluidas del mercado, la economía se resiente”.

## **VII. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** [arriba]

La Disposición N° 1.000/DGCYC/19[15] de la Dirección General Compras y Contrataciones de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó el “Sello Mujer” y estableció las pautas para la obtención de este.

Se trata de una política pública tendiente a lograr la reducción de la desigualdad de género y se constituye como una de las pocas iniciativas a nivel latinoamericano que se encuentra en vigencia en la actualidad. Si bien existen algunos ejemplos en la región como Chile o República Dominicana, los mismos se enmarcan dentro de medidas del gobierno nacional, atento a lo que el caso de la Ciudad Autónoma se consagra como un gran logro, que merece ser replicado en otros ámbitos.

No resulta ocioso mencionar que el Gobierno de la Ciudad ha adoptado medidas en esta sintonía en diversas áreas: tales como el otorgamiento de créditos a mujeres emprendedoras para potenciar sus proyectos o el acceso al Crédito Primera Casa Mujer destinado a las mujeres jefas de hogares que lo necesiten.

Es por ello que el Sello Mujer forma parte de una serie de medidas que se produjeron como consecuencia de instrumentos normativos, informes y estadísticas que han sido estudiadas por diversos sectores de gobierno y a lo largo de un período de tiempo considerable.

En primer lugar, el punto de partida de esto debe ser, sin lugar a dudas, el informe denominado “El progreso de las mujeres en la Ciudad de Buenos Aires: derecho y empoderamiento económico”[16] que ha sido elaborado por diversas áreas: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, (Universidad Nacional de Luján, Dirección General de Estadística y Censos, la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional Secretaría General y de Relaciones Internacionales, entre otras colaboraciones.

A lo largo de sus páginas, se presenta la necesidad de incluir a la igualdad de género como una cuestión prioritaria en la agenda urbana, tal como ha sucedido en algunas ciudades del mundo como Londres, Ottawa, Boston, entre otras.

De este modo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires construyó una estrategia integral compuesta por más de 35 políticas y proyectos priorizados, que posiciona a las mujeres como protagonistas de su desarrollo. Esta acción, denominada “Estrategia por la Igualdad de Género” destaca que “hay que promover una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, hacer valer sus credenciales educativas y compartir

la responsabilidad del cuidado, a la vez que facilitar el acceso a los puestos de decisión en igualdad de condiciones que los varones”.

El primer hito de esta Estrategia ha sido el desarrollo del Sistema de Indicadores de Género (SIGBA)[17], una serie de datos estadísticos y de gestión “con una perspectiva sistémica de las autonomías de género”; que permite visibilizar la situación diferenciada entre varones y mujeres en el ámbito de la Ciudad Autónoma.

La posibilidad de contar con datos actuales, completos y sistematizados permite a los responsables iniciar desde un punto de partida deseable para lograr el diseño de políticas públicas de calidad.

Por otro lado, el compromiso de la Dirección General de Compras y Contrataciones, órgano rector en la materia, no comenzó con la creación del “Sello Mujer”, sino que, de manera previa, a través de la Resolución N° 2.302/MEFGC/19, el Ministro de Economía y Finanzas instruyó a la mentada Dirección a “llevar adelante una serie de medidas tendientes a incorporar un enfoque de perspectiva de género en las contrataciones públicas”.

Ahora bien, corresponde poner el foco en las particularidades de la efectiva implementación del “Sello Mujer”, cuál es su alcance, sus requisitos mínimos de obtención y una somera descripción de las implicancias que tendrá en los procedimientos de compras.

El trámite se realiza a través del portal Buenos Aires Compras[18], el sitio transaccional a través del cual se llevan adelante todas las contrataciones públicas de bienes y servicios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hace más de un lustro.

El administrador legitimado de la firma, previa inscripción en el Registro Informatizado, Único y Permanente de Proveedores, deberá ingresar la documentación que acredite los supuestos que a continuación se detallan, quedando los mismos sujetos a la evaluación por parte de la Dirección General de Compras y Contrataciones.

Los requisitos esenciales para la obtención de esta identificación distintiva consisten en:

Para personas humanas: que la administradora legitimada sea mujer.

Para personas jurídicas: que el 50% o más del capital le corresponda a una o más mujeres y que el 50% o más del control y la administración del negocio esté a cargo de mujeres.

Tal como fuera oportunamente mencionado, este Sello constituiría una medida vinculada a las nociones de sustentabilidad social y ética sobre la que versa el presente análisis. En el caso particular de la Ciudad Autónoma, encuentra recepción normativa en el Artículo 7° Inc. 9 la Ley N° 2.095 (texto consolidado por Ley N° 6.017).

El beneficio que genera este distintivo es idéntico al propuesto por las iniciativas a nivel nacional, es decir, en caso de empate de ofertas servirá como un criterio de selección del contratista.

Hoy en día, luego de ocho meses del lanzamiento de esta iniciativa disruptiva para nuestro país, se registran 54 empresas en Buenos Aires Compras, que cuentan con el “Sello Mujer” otorgado, abarcando diversos rubros comerciales, tales como la provisión de insumos de limpieza, servicios de consultoría, contratación de obras mayores, inversión y/o mejoras de obras varias, servicio de mantenimiento y reparación de locales varios.

### **VIII. Conclusiones** [arriba]

El camino de las contrataciones públicas con perspectiva de género ha comenzado a transitarse y se vislumbra un futuro prometedor si las iniciativas legislativas que hoy aguardan en un cajón por ser discutidas logran salir a la luz.

La lucha por la desigualdad de género es una tarea del Estado que demanda esfuerzos de todas las áreas que forman parte de él, pero también requiere un fuerte acompañamiento por parte de la ciudadanía y, en particular, del mercado empresarial.

La posibilidad de que las mujeres logren un lugar equitativo en los puestos con poder necesario para tomar decisiones nos permite imaginar que esto sería un primer eslabón crucial en el logro de un fin mayor: la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En otro orden de ideas, considero muy importante destacar las implicancias económicas positivas que generaría la inclusión de cada vez más individuos en edad económicamente activa, en un país en constantes vías de desarrollo como lo es la Argentina. Ya lo ha dicho un ex presidente del Banco Mundial “el fomento de la igualdad de género es sinónimo de una economía inteligente”.

### **Notas** [arriba]

- [1] Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico por la Universidad Tecnológica Nacional. Maestrando en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella. Asesora legal del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma. Consejo Directivo en Revista Rueda. Comité Editorial en DPI Cuántico.
- [2] BUTELER, Alfonso, Derecho Administrativo Argentino, Tomo II, 1° edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2016, p. 2 y ss.
- [3] Ley N° 2.095. Disponible en: [https://www.buenosaires.compras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley\\_2095\\_Decreto\\_N\\_168-19.pdf](https://www.buenosaires.compras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley_2095_Decreto_N_168-19.pdf)



- [4] Ley N° 10.155. Disponible en: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/transparencia/pdf/pre-supuestos-Regimen%20de%20Compras%20y%20Contrataciones%20de%20la%20Administracion%20Publica%20Provincial.pdf>
- [5] Ley N° 1.015. Disponible en: <http://compras.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2015/02/Contrataciones-Ley-1015-1.pdf>
- [6] Ley N° 8.072. Disponible en: <http://compras.saltagov.ar/normativas/ley8072condctoReglamento1319.pdf>
- [7] Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>
- [8] ¿Es el valor por el dinero un principio, una filosofía o un objetivo de las compras públicas? Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/valor-por-el-dinero-en-compras-publicas/>
- [9] Informe “Violencia económica y patrimonial - Año 2017”, Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. OVD, Ed. octubre 2018. Disponible en: <http://www.ovd.gov.ar/ovd/verMultimedia?data=2529>
- [10] “Mujeres en el mercado de trabajo: una deuda y una oportunidad”, CIPECC. Disponible en: <https://www.cipecc.org/proyecto/mujeres-en-el-mercado-de-trabajo/>
- [11] “Quién cuida y quién prepara la cena como un problema social”, Mercedes D’Alessandro en “El siglo de las mujeres”, La Vanguardia Dossier, 2019.
- [12] Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEAW.aspx>
- [13] Disponible en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2082>
- [14] Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2064-D-2019>
- [15] Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20191003.pdf>
- [16] Disponible en: [https://www.estadisticidadad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/08/progreso\\_mujeres\\_ONU\\_2019.pdf](https://www.estadisticidadad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/08/progreso_mujeres_ONU_2019.pdf)
- [17] Más información disponible en: [https://www.estadisticidadad.gob.ar/eyc/?page\\_id=74588](https://www.estadisticidadad.gob.ar/eyc/?page_id=74588)
- [18] Buenos Aires Compras: <https://www.buenosairescompras.gob.ar>