

Reflexiones acerca de las compras públicas de diseño sostenible

Mirian M. Ivanega ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en derecho administrativo. Directora Ejecutiva de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Profesora de universidades públicas y privadas del país y del exterior. Autora de libros y artículos de derecho público.

Resumen

El Estado tiene un importante poder de compra. Las contrataciones públicas son un gran potencial para promover y aplicar políticas públicas con objetivos sociales, ambientales, laborales y económicos. La sustentabilidad referida a esos contratos constituye una estrategia de gestión gubernamental que se enmarca en los principios constitucionales, en la medida que aquel constituye una herramienta efectiva para la satisfacción de las necesidades sociales. Por lo tanto, las contrataciones públicas sustentables deben estar dirigidas a adquirir bienes de diseño sustentable, innovadores, que sean amigables con el medio ambiente y que se ajusten a criterios de inclusión, de igualdad y de equidad social.

Palabras clave: Contrataciones públicas, Sustentabilidad, Dimensión Social, Diseño sustentable.

Abstract

The State has significant purchasing power. Public procurement is a great potential to promote and apply public policies that have social, environmental, labor and economic objectives. The sustainability referred to these contracts constitutes a government management strategy that is framed in constitutional principles, insofar as it constitutes an effective tool in the satisfaction of social needs. Therefore, sustainable public procurement should be aimed at acquiring goods of sustainable design, innovative, that are friendly to the environment and that conform to criteria of inclusion, equality and social equity.

Keywords: Public procurement, Sustainability, Social Dimension, Sustainable design.

Resumo

O Estado tem um poder de compra significativo. A contratação pública é um grande potencial para promover e aplicar políticas públicas que tenham objetivos sociais, ambientais, trabalhistas e econômicos. A sustentabilidade referida a estes contratos constitui uma estratégia de gestão governamental que se enquadra em princípios constitucionais, na medida em que constitui um instrumento eficaz na satisfação das necessidades sociais. Portanto, as compras públicas sustentáveis devem visar a aquisição de bens de design sustentável, inovadores, amigáveis ao meio ambiente e que atendam a critérios de inclusão, igualdade e equidade social.

Palavras chave: Contratos públicos, Sustentabilidade, Dimensão social, Design sustentável.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por el autor de cada artículo]

Fecha de recepción: enero 2021

Fecha de aprobación: febrero 2021

Fecha publicación: marzo 2021

I. Introducción

Sustentabilidad¹, término que permite unir las contrataciones públicas y el diseño. En la tarea de acercarnos a un ámbito no proclive a estar cerca del derecho administrativo, encontramos que existen ciertos denominadores comunes unidos por una dimensión social, que les da sentido y justifica. Los especialistas² reconocen que el enfoque sustentable en el diseño, a nivel

¹ En 1987 se publicó el Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común, que estableció las bases y representó el hito para definir el desarrollo sustentable como un modelo de desarrollo socioeconómico que permite “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Este proceso derivó en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que se realizó en Río de Janeiro en 1992, donde se estimuló la adopción de un Plan de Acción para promover el desarrollo sustentable a través de la publicación de la Declaración de Río y de la Agenda 21 y cuya continuidad está presente en los Objetivos del Milenio y hoy en la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sustentable.

² Cita obligada son las obras del profesor Ezio Manzini, entre ellas Cuando

global, tiene diversos orígenes, aunque su introducción no solo fuera producto de la preocupación por las cuestiones ambientales, dado que tuvieron influencia sustancial las desigualdades sociales de la segunda mitad del siglo XX (Edurne Battista, 2012).

En el país, su raíz ecológica inicialmente se introdujo motivada en las crisis económicas, dando lugar a prácticas de reutilización de materiales, reciclaje, etc. Es decir, respondió a una situación económico-social más que a una concientización sobre las problemáticas ambientales, generado de forma espontánea.

Incluso, actualmente existe una visión superadora del problema ambiental, ya que se considera la faz social y por lo tanto la responsabilidad del diseñador como un partícipe necesario en la evaluación de riesgos ambientales y sociales (Stivale, 2020).

¿Cómo insertar entonces estas perspectivas a las contrataciones públicas sustentables? En esta apretada síntesis, trataremos de exponer como éstas constituyen efectivos instrumentos de políticas públicas, dirigidos a fomentar y adquirir bienes y servicios diseñados con innovación, racionales en cuanto al uso de los recursos, perdurables en el tiempo. Es decir, un compromiso conjunto en aras de satisfacer las necesidades sociales.

II. Las contrataciones públicas sustentables

La importancia del poder de compra del Estado en la economía actual convierte a los sistemas de contrataciones en un gran potencial para promover y aplicar políticas con objetivos de responsabilidad pública “verdaderamente transformadores de la cadena de valor”. Los gobiernos se transforman en actores influyentes en el mercado a través de la adquisición de una amplia gama de productos y servicios; lo que demuestra la capacidad que poseen para incentivar y promover el desarrollo más equilibrado de las comunidades (Siboldi, 2016).

Así por ejemplo en el año 2017 (BID) el gasto en contrataciones públicas representó, en promedio, el 17,4% del gasto total de los gobiernos en países América Latina y el Caribe (ALC). En términos del Producto Interno Bruto (PIB) en ese mismo año y región representaron el 6%.

Estos porcentajes muestran el carácter de herramientas sustanciales de las

todos diseñan de editorial Experimenta, España, 2015. También la entrevista en la Revista DIS de la Universidad Nacional del Noroeste (con un interesante análisis de la sustentabilidad y la resiliencia).

políticas públicas dirigidas a impulsar y sostener el crecimiento económico y el rol preponderante que poseen en la transformación socioeconómica de los países. Es que a través de ellas se pueden satisfacer diferentes fines cumpliendo con objetivos políticos estratégicos.

Como lo indica Gimeno Feliu, la contratación pública estratégica es un nuevo enfoque caracterizada como un medio para alcanzar objetivos de índole social, ambiental o innovador, en la convicción de que ellos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos (Gimeno Feliu, 2013).

Es por ello que la sustentabilidad referida a las contrataciones públicas es una estrategia de gestión gubernamental que se enmarca en los principios constitucionales, en la medida que aquellas constituyan herramientas efectivas en la satisfacción de las necesidades sociales.

La contratación pública sustentable como objetivo encuentra un firme avance en el Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ), aprobado por todos los gobiernos en la Cumbre Mundial de la Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (2002) en el que se hizo un fuerte llamado al mundo para cambiar los modos insustentables de consumo y producción y se solicitó el fortalecimiento de las iniciativas regionales y nacionales y la aceleración del cambio hacia patrones de producción y consumo más sustentables (CPS).

Justamente, en respuesta a ese Plan surge el Proceso de Marrakech, entendido como un proceso global que apoya la implementación de proyectos con ese contenido (CPS) y la elaboración de un Marco de Programa a 10 años. Liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento Económico y Social de las Naciones Unidas (UNDESA) su finalidad estuvo dirigida a lograr condiciones de trabajo justas, dignas y equitativas y un intercambio comercial en el que se preservara el medio ambiente.

Con el objetivo de apoyar la puesta en marcha de proyectos específicos se crearon grupos de trabajo, entre ellos el vinculado a Compras Públicas Sustentables, encabezado por Suiza, con el objetivo de establecer acciones concretas, buscando promover y apoyar la implementación de las compras públicas sustentables entre los países participantes.

Luego, en la Cumbre de la Tierra del año 2012 (Rio+20) los gobiernos ratificaron su compromiso para acelerar el cambio sustentable adoptando el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles; para dar paso en el 2015 a la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable en la que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a ser cumplimentados tanto por el sector público, privado, asociaciones civiles, y sociedad civil en general con miras al año

2030.

Es en este contexto que, a través del Objetivo N° 12 de “Producción y consumo responsable”, se buscó fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, mejorar el acceso a los servicios básicos y crear empleos bien remunerados y con buenas condiciones laborales. La finalidad de estos incentivos consistió en lograr una mejor calidad de vida para todos y ayudar al logro de planes generales de desarrollo, que disminuyan costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza.

En definitiva, la compra sustentable se presenta como un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas

De tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, reduciendo los daños al medio ambiente (UK Sustainable Procurement Task Force, 2006).

III. Las dimensiones sociales

Ahora bien, en línea con lo expuesto brevemente nos enfocaremos en la dimensión social de las contrataciones públicas y por ende en su vinculación con las necesidades de la comunidad.

En todas las etapas de la contratación la dimensión social debe estar presente: la decisión de contratar, la tramitación del procedimiento de selección del contratista, la ejecución y la conclusión.

Es decir, que el objetivo que se persigue no configura un elemento aislado o temporario, ya que informa el desarrollo integral de la vida del contrato, desde la decisión misma que responda a los interrogantes ¿por qué? y ¿qué? contratar.

La necesidad social o pública (con la idea de que pertenece a todos) que le da nacimiento puede estar vinculada directamente a sus destinatarios y a la satisfacción de un derecho fundamental, o dirigirse a satisfacer una exigencia de la propia organización estatal, supuesto en el cual la comunidad también se verá beneficiada, en la medida que la falta de insumos y elementos necesarios para gestionar en forma eficiente repercute negativamente en el servicio que debe brindar la organización.

En definitiva, el contrato debe enmarcarse en la satisfacción del interés público, entendido

Con el alcance que modernamente tiene en la Administración que no la restringe a aquellos fines que son de estricto carácter jurídico, sino que lo extiende al servicio de los más amplios intereses sociales, o sea, a todo aquello en lo que el interés público esté, en cierta forma, directamente implicado (Comadira y otros, 2012).

Con similar sentido, se ha subrayado que la Administración cuando contrata con empresas la realización de obras o servicios de naturaleza pública, posee una posición jurídica especial que le permite disponer de poderes que solo se justifican en la medida en que previamente estén explicitados concretamente en razones de interés general (Rodríguez Arana, 2019).

Ese marco coadyuva a comprender el potencial que tienen las contrataciones públicas para cumplir objetivos sociales específicos. Así, se complementan políticas de esa índole como la participación de empresas propiedad de mujeres o de otros grupos social o económicamente vulnerables, la posibilidad de dar mayor protagonismo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), sin perjuicio de las destinadas a la protección ambiental y desarrollo ambientalmente sostenible.

Vale decir, se está frente a un instrumento que también puede fomentar el diseño sustentable e incorporarlo como exigencia en los procedimientos de selección de los contratistas. En síntesis, esas perspectivas permite identificar lo que llamamos como dimensión social de la contratación pública, que clasificamos en dos grupos: “dimensión social genérica” y “dimensión social especial”.

La primera es la descrita en párrafos anteriores, es decir referida a la noción misma del contrato público el cual solo puede existir en la medida que satisfaga una necesidad de la comunidad.

La segunda alude a la contratación como instrumento para aplicar políticas públicas y que se traduce en específicas cláusulas sociales, a través de las cuales se incorporan asuntos de esa naturaleza.

Estas dimensiones imponen la reinterpretación de la contratación pública para ubicarla en el camino de los instrumentos al servicio de la persona humana, cuya dignidad es la raíz de toda la actuación pública³.

³ El régimen de “efectores sociales” ha permitido incluir dentro del sistema de proveedores a sectores que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y de desventaja respecto de empresas. La Ley N° 25.865 –que modificó la Ley de Impuesto al Valor Agregado– incorporó al régimen de reducción de

IV. La perspectiva de género

Dentro de los criterios de sustentabilidad, la incorporación de las mujeres en la contratación pública se ha producido a través de los llamados programas de inclusión social.

Referirse a inclusión social es aludir, en el campo del desarrollo sostenible, a la mejora de las condiciones materiales de vida de las personas; motivo por el cual no puede limitarse a la problemática de la pobreza y su reducción, sino que deben reconocerse las múltiples dimensiones de las condiciones materiales de vida y de las vulnerabilidades de la persona humana, que no dependen sólo de sus elecciones personales.

Por ello, la inclusión femenina en el desarrollo depende de la implementación de políticas y acciones con perspectiva de género, que se orienten a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres con acciones positivas, para lograr la igualdad sustantiva y el ejercicio de la autonomía por parte de ellas, “en otras palabras, de tener la posibilidad de tomar decisiones en libertad. Entonces, la inclusión no se trata de una cuestión meramente numérica, sino que implica, erradicar aquellos mecanismos que no permiten el acceso a las oportunidades para participar del desarrollo” (Ruiz, 2020).

Respecto a las políticas de compras públicas, la inclusión de las mujeres en todo el proceso puede incidir en la calidad de vida de este grupo y en su

alícuota de dicho tributo a un nuevo sujeto económico con características propias, denominado Efector de Desarrollo Local y Economía Social, creándose por Decreto 189/2004 un Registro Nacional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. El Decreto 1023/2001 (Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional) prevé en el inciso d) de su artículo 25, que los procedimientos de selección serán: “...d) **CONTRATACIÓN DIRECTA**. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos (...) 10. Los contratos que previo informe al **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**, se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal”. El Efector Social en condiciones de inscribirse, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y que ve dificultada su inserción en la economía formal, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad social. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/monotributosocial> - www.afip.gob.ar

autonomía económica al obtener recursos propios al acceder a un trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres (CEPAL, 2020). El mercado de compras públicas es una importante herramienta con esos fines, porque tiene el potencial de fomentar el empoderamiento, la inclusión en sectores no tradicionales como ciencia y tecnología, proveer fondos para que las empresas de mujeres se mantengan, diversificar el empleo (Ruiz, 2020).

La mencionada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, fijó 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcaron las esferas económica, social y ambiental, ámbitos en los que la contratación pública se constituye en una herramienta de realización. En lo que nos interesa, el Objetivo 5 se vincula con el logro de la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas. Dentro de las metas propuestas se exige asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres, la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública y emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

A su vez, el Objetivo 12 se dirige a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, prevé en sus metas la promoción de prácticas de adquisición pública con sostenibilidad, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales (12.7).

Sin embargo, aun hoy las mujeres deben superar obstáculos específicos en el acceso a las compras públicas (PNUD):

- De acceso al capital financiero y a garantías subsidiarias: es difícil aceptar pagos demorados o a largo plazo.
 - De gestión y uso del tiempo: al ser empresas pequeñas no cuentan con personal específico para completar documentación.
 - De acceso al capital social: requieren, por tanto, vías formales de comunicación de licitaciones.
 - De tamaño de sus empresas: no pueden competir por grandes volúmenes de compras.
 - De autopercepción sobre su capacidad de aplicar y ganar: dudan de presentarse a concursar.
 - Prejuicios de género de quienes deciden el otorgamiento de contratos.
 - Percepciones negativas o de poca transparencia: las mujeres son más reacias a ingresar a procesos que consideran que están sujetos a favoritismo.
- De ahí la necesidad de insistir en la incorporación de la perspectiva de género en el mercado público a través de leyes y reglamentaciones. Así lo

han hecho países como Estados Unidos, México, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Brasil, Uruguay, Perú. En la República Argentina, a nivel nacional se han presentado una serie de proyectos de ley específicos (Aliciardi y Roitero, 2019), aun cuando la regulación vigente si bien no en forma explícita incorpora criterios de inclusión⁴.

V. Conclusiones

Las contrataciones públicas sustentables hace tiempo que son motivo de tratamiento preferencial de organismos internacionales y de países que se han comprometido con los desafíos que ellas involucran. La proliferación de investigaciones, estudios interdisciplinarios, programas y proyectos, manuales, guías, muestran un interés creciente en la transformación de la gestión de aquellas.

Hemos traspasado la concepción tradicional de la contratación centrada en una mirada formalista desprendida de su esencia y finalidad, para reinterpretarla con un criterio sistémico que permita entenderla como instrumento efectivo para la satisfacción de las necesidades sociales.

Enmarcada en la llamada “buena administración” se busca que resulte generadora de un gasto público eficiente, que incorpore los criterios de la gestión por resultados con una visión estratégica y que muestre su verdadera eficacia a través del cumplimiento de los objetivos que debe perseguir.

Con estas perspectivas las contrataciones públicas deber estar dirigidas a adquirir bienes de diseño sustentable, innovadores, amigables con el medio ambiente, con los criterios de inclusión, de igualdad y de equidad social. Una sustentabilidad que nos obligue a ir un paso más allá para lograr la cohesión

⁴ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Disposición N° 1000/GCABA-DG CYC/2019 se creó el mecanismo “Sello Empresa Mujer” que permite la identificación de la participación real en el mercado público de proveedoras mujeres y la incorporación de criterios de evaluación con enfoque de género en los procesos de adquisición. Con la inscripción en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) del Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se busca aumentar la participación femenina, favoreciendo el desarrollo económico inclusivo y la reducción de brechas existentes. Este sistema inclusivo, también prevé la posibilidad de establecer preferencias para empresas que no son propiedad de mujeres, pero llevan adelante políticas para la igualdad de género.

de la sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Aliciardi, M. B. y Roitero, V. (19 de mayo de 2020) Compras públicas sustentables: el estado como consumidor responsable. Recuperado de <https://puntoverdeblog.net/2020/05/19/compras-publicas-sustentables-el-estado-como-consumidor-responsable/>
- BID (2020). Panorama de las administraciones publicas de Amercia Latina y el caribe. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama_de_la_s_Administraciones_P% C3% BAblicas_Am% C3% A9rica_Latina_y_el_Cari_be_2020.pdf
- Comadira, J.; Escola, H. y Comadira, J. P. *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Capítulo XII* (el autor del capítulo es Héctor Jorge Escola actualizado por Julio Rodolfo Comadira). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Edurne Battista, D. (octubre 2012). Sustentabilidad en el diseño en Argentina. *IV Jornadas de Investigación en Disciplinas artísticas y proyectuales*. Facultad de Bellas Artes. Universidad de La Plata. Argentina. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40731/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y (ultimo acceso 11/01/2021)
- Gimeno Feliú, J. M. (2013). Compra pública estratégica. En Pernas García, J. J. (dir.), *Contratación Pública Estratégica*. Navarra, España: Editorial Aranzadi. p.45.
- Manzini, E. (2015). *Cuando todos diseñan*. España: editorial Experimenta.
- Marchisio, M. A. y Buguña, P. (2020). Diseño Sustentable. Aplicación de indicadores de sustentabilidad en el proceso de diseño. *Encuentro Latinoamericano de Diseño*. Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: <https://www.palermo.edu/dyc/congreso-latino/pdf/Marchisio.pdf>
- PNUD (2020) Perspectiva de género en las compras públicas. Recuperado de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/10/ganar-ganar-perspectiva-de-generoen-las-compras-publicas>
- Rodríguez Arana Muñoz, J. (5 de febrero de 2019) La contratación pública una relevante política pública. Recuperado de: <https://www.austral.edu.ar/derecho/2019/02/05/la-contratacion-publica-una-relevante-politica-publica/> (último acceso 13/01/2021)
- Ruiz, A. J. (julio 2020). Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana. *Informe de investigación de ILDA. Comisionado por el programa Open Up Contracting de Hivos*. Recuperado de: <https://openupcontracting.org/assets/2020/08/Inclusi%C3%B3n-de->

mujeres-en-las-contrataciones-p%C3%BAblicas-.pdf

Siboldi, M. (noviembre 2016). Informe marco jurídico de las compras públicas sustentables en la argentina. Buenos aires. Recuperado de: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/argentina_legal_assessment_report.pdf (noviembre, 2016)

Stivale, S. (junio 2020). Los caminos del Diseño Sustentable y sus vinculaciones con la investigación en diseño. *Cuadernos del Centro de estudios en Diseño y Comunicación No. 80*. Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: https://fido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/cuadernos/detalle_articulo.php?id_libro=704&id_articulo=14951 –