

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE
IX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Quito, Ecuador, setiembre 2022
En prensa

Dra. Miriam Mabel Ivanega¹

I-Introducción

La contratación pública se presenta como una de las manifestaciones más relevantes de la actividad estatal, involucrando un complejo sistema de elementos jurídicos, económicos, políticos, sociales, culturales.

Ello ha sido consecuencia de múltiples factores, porque además del impacto en las economías nacionales, de la globalización y de los avances tecnológicos, se suman las crecientes demandas sociales, el mayor protagonismo de la sociedad en los asuntos públicos y, en definitiva, la reformulación de la relación pública-privada.

Hace varios años que los organismos internacionales (OCDE-OMC) coinciden en destacar el gran volumen de gasto que representan las contrataciones públicas y la necesidad de que sean correctamente gestionadas, para que puedan ser instrumentos de eficiencia del sector público. Los sistemas de contratación pública repercuten de forma significativa no solo respecto del uso eficiente de los fondos públicos sino también, en términos más generales, en la confianza pública en los gobiernos y en la gobernanza. En ese marco debe lograrse una buena relación entre calidad y precio, permitir el acceso público a la información de los contratos públicos, y dar oportunidad equitativa para que los proveedores compitan². Bajo esta perspectiva es necesario, a nuestro criterio, replantear el análisis y la interpretación de la contratación pública.

En coincidencia con el criterio que en su oportunidad expusimos³, se evolucionó de una visión burocrática diseñada desde una perspectiva hacendística y con escasa prospectiva hacia la idea de un contrato como “herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos

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. Miembro fundador de la Asociación Internacional de derecho administrativo y del Foro Iberoamericano de derecho administrativo.

² <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (último acceso 08/01/2023).

³ Ivanega, Miriam M., *Transparencia en las contrataciones públicas*, La Ley, 2da. Edición, Buenos Aires, 2022, Cap.I.

para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas”. Ello significa que la contratación pública puede y debe ser una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, “en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos. Se impone, pues, una visión estratégica de la contratación pública alejada de la rígida arquitectura del contrato administrativo y de planteamientos excesivamente burocráticos o formales⁴. Estamos en el campo de la “contratación pública estratégica”.

II- Hablamos de eficacia y eficiencia

En línea con lo señalado, la coherencia y la eficacia que se persiguen demuestran que al utilizar este tipo de contratos, los poderes adjudicadores están utilizando los fondos públicos orientados hacia el interés público y satisfaciendo el interés de los ciudadanos con una mirada que compatibiliza las diferentes acciones públicas y el rendimiento del presupuesto.

En realidad, preferimos hablar del “bloque de la eficacia” de la contratación pública para identificar en forma sistémica el contenido de ese principio que impone que en su diseño, tramitación, conclusión y evaluación se incorporen todos los factores que influyen en su desarrollo: necesidades, derechos, magnitud del gasto público involucrado, políticas de diversa índole, etc.⁵

A su vez, la eficiencia se instituye como principio que refiere a la idoneidad de los medios utilizados (humanos, tecnológicos, presupuestarios, procedimentales, etc.) para cumplir con los objetivos (es decir, con la eficacia). Por eso, en la gestión de las contrataciones públicas este principio permite medir y valorar si la contratación es el instrumento de gestión adecuado para satisfacer un legítimo fin.

En otras palabras y reconociendo que ambas deben ser postuladas desde el principio de juridicidad, referirse a la eficacia y la eficiencia implica aludir la gestión por resultados,

⁴ Gimeno Feliú, José M., “Los retos de la Contratación pública: una visión de estrategia”, <https://www.austral.edu.ar/derecho/2019/01/03/los-retos-de-la-contratacion-publica-una-vision-de-estrategia/> (último acceso 08/01/2023).

⁵ Ivanega Miriam M., op.cit.

figura que, aunque no surja de las disciplinas jurídicas, es importante que estas la adopten e incorporen en el análisis e interpretación de los contratos públicos⁶.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública del año 2008, se inscribe en la propuesta de adecuar el funcionamiento de las Administraciones públicas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de las sociedades.

Es así como se vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: “1) toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso, formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2) la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas”.

Con ese enfoque, las acciones gubernamentales se orientan hacia la consecución de los objetivos estratégicos prioritarios del gobierno (en forma coherente y coordinada con el resto de las políticas públicas), por lo tanto, debe valorarse el rendimiento de esa gestión. Así, la importancia de este criterio incide directamente en la forma de evaluar la gestión de los contratos públicos, midiendo el grado de cumplimiento de los objetivos que fueron considerados prioritarios para el gobierno⁷.

III- Gobernanza y buena administración

Aludir a la gobernanza es referirse a gobiernos y administraciones que aplican una nueva forma de actuación que utilizan instrumentos para solucionar los males de la gestión estatal burocrática.

⁶ En este último sentido, la gestión por resultados es un modelo que centra la administración de los recursos públicos en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, durante un período de tiempo determinado Makon, Marcos, *Planificación, prospectiva y gestión pública*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo 2014, ps. 7-8.

⁷ Rezzoagli Bruno A., “Contratación pública para objetivos y resultados: aproximación y discusión teórica”, *Revista de Derecho Público*, nro. 37, Universidad de los Andes, Colombia, julio-diciembre 2016.

Gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”⁸.

Una de las consecuencias de la “buena gobernanza” es la buena administración⁹ que en los últimos tiempos salpicó la vida de las empresas y de las instituciones públicas de forma creciente en un intento de mejorar el contenido de la actividad de conducción o manejo de estas instituciones, de estas corporaciones¹⁰.

Se trata de un tema estructural que se refiere a la recuperación de la perspectiva ética, del servicio a la ciudadanía por parte de las administraciones públicas. Su vinculación con la forma en que deben dirigir las instituciones públicas, en una democracia avanzada, supone asumir que la Administración Pública existe y se justifica en la medida en que sirve objetivamente al interés general. Las instituciones públicas en la democracia no son de propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía¹¹.

Estudios recientes demuestran que la preocupación por la buena administración en el campo jurídico hunde sus raíces con anterioridad a nuestras épocas. El uso de las expresiones “mala administración” y “buena administración” no constituye patrimonio exclusivo de los documentos y de los *iuspublicistas* desde la segunda mitad siglo XX y lo que va del XXI, por el contrario, “en escritos de Derecho Público y Derecho Administrativo del período decimonónico y de los primeros lustros de la centuria posterior, ya es posible encontrar la presencia de tales locuciones; incluso, antes de esa época puede hallarse traza de esta existencia. De ahí que en el contexto jurídico más actual no se descubre la buena administración como fórmula jurídicamente relevante”¹².

⁸ Real Academia España, edición tricentenario, actualizada al 2020. <https://dle.rae.es/gobernanza> (último acceso 15/02/2021).

⁹ En el Consejo de Europa, según la Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, la buena administración es un aspecto de la buena gobernanza, <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (último acceso 05/03/2021).

¹⁰ Rodríguez Arana Muñoz, Jaime, prólogo a Matilla Correa, Andry, *La buena administración como noción jurídico-administrativa*, Dykinson, Madrid, 2020, p. 15, 33-34.

¹¹ Ídem.

¹² Idem.

La triple funcionalidad con que ha sido incorporada en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública demuestra la integralidad de su contenido al definirla como:

a) principio general de aplicación a la Administración Pública y al derecho administrativo;

b) obligación de toda Administración Pública derivada de la definición del Estado social y democrático de derecho y,

c) desde la perspectiva de la persona, un genuino y auténtico derecho fundamental del que se derivan una serie de derechos concretos.

Como puede comprobarse, la buena administración no es un derecho individual más, es la síntesis del conjunto, evolutivo y diferenciado por sectores administrativos, de otros derechos reconocidos en la Constitución y las leyes, por eso su funcionalidad institucional y potencial reformista solo se captan si se toma en cuenta su dimensión colectiva.

Se trata de un derecho que no garantiza solo, ni principalmente, situaciones subjetivas frente a los poderes públicos, sino un derecho ejercido colectivamente por ciudadanos activos, que se organizan colectivamente para asumir la corresponsabilidad en la realización de los intereses generales, que pueden ayudar a ir superando los equilibrios institucionales instalados de larga data en el interior de la Administración y que obstruyen los principios mencionados¹³.

En su vinculación con la contratación pública, la gobernanza y la buena administrativa constituyen el marco y la contención necesaria para que se formen, desarrollen y ejecuten. Si la organización administrativa, los instrumentos jurídicos, recursos materiales, tecnológicos, humanos y los fines se estructuran a partir de tales principios generales, la contratación pública se convierte en una de las manifestaciones más genuinas de la buena administración y con ello cumple con los parámetros de la contratación pública estratégica. En otras palabras, la dimensión social de las contrataciones públicas encuentra firmes bases en la buena administración.

¹³ Prats Catala, Joan, "La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración", *Cuadernos de Derecho Público*, nro. 31 (mayo-agosto 2007), <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/811/866> (último acceso 08/01/2023).

IV. Supuestos de la dimensión social. La sustentabilidad.

En el escenario descrito, la dimensión social de las contrataciones públicas debe ser entendida como la realización, directa o indirectamente, de los derechos y necesidades de la sociedad.

Así pues, todas las etapas de la contratación están involucradas con tal propósito: la decisión de contratar, la tramitación del procedimiento de selección del contratista, la ejecución y la conclusión. Es decir que la necesidad a satisfacer no configura un elemento aislado o temporario, sino que informa y da sentido a todo el desarrollo de la vida del contrato.

Al ser la comunidad la que se presenta como destinataria de la actuación pública contractual es factible considerar que todos los objetivos a perseguir son de índole social, sin perjuicio de las especificidades de las políticas que también se cumplan (por ejemplo, ambientales), incluso los vinculados con la provisión de suministros de uso interno por las organizaciones administrativas, cuyo funcionamiento eficaz incide directamente en el bienestar del ciudadano.

Por eso identificamos dos planos de la dimensión social de la contratación pública: la “genérica” y la “especial”¹⁴, cuya raíz común reside en la dignidad de la persona humana. La primera se vincula con la idea general que veníamos exponiendo: el contrato público se justifica como mecanismos de cumplir en forma directa o indirecta con las necesidades de las comunidades.

Con la dimensión social especial, identificamos a las contrataciones públicas que se instituyen como instrumentos para aplicar políticas públicas con efectos sociales de diversa índole. A través de las denominadas cláusulas sociales, se fomenta la participación de empresas propiedad de mujeres o de otros grupos social o económicamente vulnerables; un mayor protagonismo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES)¹⁵, se insta al desarrollo ambientalmente sostenible.

¹⁴ Ivanega, Mirian M., “Las dimensiones social y ética de los contratos públicos”, en *Bases y retos de la contratación pública en el escenario global* (Actas del XVI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Santo Domingo), Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Panamá, 2017, ps. 551-562.

¹⁵ “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020”, OCDE, BID, ps. 157-160, En América Latina y del Caribe, el objetivo estratégico más ampliamente perseguido es la participación de las PYMES. Alrededor de dos tercios de los países de ALC indicaron que apoyan a tales empresas a través de

V- En síntesis: cómo identificar a las contrataciones públicas socialmente responsables

La inclusión social como término comienza a ser utilizado por la ONU dentro del desarrollo sostenible, para incorporar, en el ámbito de los derechos, la mejora de las condiciones materiales de vida de las personas.

Es decir, que no se limita a la problemática de la pobreza y su reducción, sino que reconoce las múltiples dimensiones de las condiciones materiales de vida y de las vulnerabilidades de la persona humana, que no dependen solo de sus elecciones personales.

En otras palabras, ingresamos en el terreno de la contratación pública sustentable reconocida¹⁶ como el “proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumos obteniendo una buena relación calidad-precio a lo largo de todo el ciclo vital, con la finalidad de generar beneficios para la institución, la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el medio ambiente”¹⁷.

Los objetivos de ese proceso son:

- a) Promover un liderazgo político de alto nivel que impulse las compras públicas sostenibles y que involucre e integre el organismo rector de las compras públicas nacionales.
- b) Adoptar una estrategia de aplicación gradual para la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de contratación de bienes y servicios prioritarios.
- c) Asegurar la inclusión y la sostenibilidad de las PYMES en los programas de sociedades público-privadas (SPP) mediante la implantación de medidas de política e instrumentos específicos.

diversas políticas y estrategias tanto a nivel central como a nivel de entidades contratantes. Los enfoques más utilizados en ALC incluyen proveer capacitación y talleres, y tener una unidad específica especializada en PYMEs —cada caso fue reportado por el 75% de los países de ALC—. Además, el 60% de los países de ALC que respondieron indicaron tener políticas específicas o disposiciones legislativas para promover la participación de las PYME en la contratación pública. Mientras que los países de la OCDE a menudo promovieron la participación de las PYMEs mediante la división de contratos en lotes (70% de los países) y la emisión de documentación y orientación dirigida a las mismas (67%).

¹⁶ El Grupo de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables de la ONU (MTF on SPP por sus siglas en inglés) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente llamado “Fortalecimiento de las Capacidades para las Compras Públicas Sustentables”.

¹⁷ https://base.socioeco.org/docs/guia_20reas.pdf (último acceso 08/01/2023)

d) Establecer un mecanismo multisectorial (que integre los ministerios de economía y finanzas), a fin de facilitar la participación en la evaluación y seguimiento de las compras públicas sostenibles¹⁸

Los regímenes promocionales de compra nacional responden también a esas particularidades.

En otros términos, es posible referirse a las contrataciones públicas socialmente responsables como instrumentos que pretenden mejorar la calidad de vida de las personas, elevar el nivel de empleo, mejorar la protección social, las condiciones de trabajo.

Fueron definidas en 2011 por la Comisión Europea, como “las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas (RSE), a la vez que se respetan los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y las Directivas de contratación”.

En conclusión, no son un fin en sí misma, ni constituyen exclusivamente un medio para la obtención de prestaciones, obras o servicios en las condiciones económicamente más ventajosas para la administración, sino que son una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines y valores fundamentales: cohesión social, redistribución de la riqueza, igualdad y justicia.

Entre las posibles ventajas de este tipo de contrataciones, la Comisión Europea destaca las siguientes:

- Ayudar en el cumplimiento de leyes sociales y laborales, entre ellos, los programas y los compromisos de políticas nacionales e internacionales relacionados.
- Estimular mercados con conciencia social.
- Demostrar habilidades de gobernanza sensibles a determinados aspectos sociales.

¹⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_566105.pdf (último acceso 05/03/2021).

- Fomentar la integración.
- Garantizar gastos públicos más eficaces.

Es decir que se incorporan, de forma transversal, criterios sociales, éticos y medioambientales a la hora de preparar y ejecutar los contratos públicos, y de seleccionar a las empresas licitadoras y contratistas¹⁹.

Dos ámbitos interrelacionados hemos de abordar en esta ocasión, el vinculado a la inserción de la perspectiva de género y la llamada infraestructura del cuidado.

1. La perspectiva de género

La promoción de la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres son materia de justicia social y una obligación principal de los Estados. Es decir, ya no se discute el impacto positivo que tiene la igualdad de género en materia de desarrollo económico y social.

En otras palabras, el impulso de la participación económica de las mujeres no es solo justa, sino también constituye un buen negocio para las naciones (Centro de Comercio Internacional-International Trade Centre: ITC, 2014).

Por ende, la contratación pública es una herramienta de primer orden en esta materia, tanto por las enormes magnitudes que implican las transacciones públicas, como por la posición que asume el Estado como referente para los demás actores económicos y sociales.

La incorporación de las mujeres en estos contratos se enmarca en los llamados programas de inclusión social, que dependen de la implementación de políticas y acciones con perspectiva de género, orientados a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, para lograr la igualdad sustantiva y el ejercicio de la autonomía por parte de ellas, es decir, “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”²⁰.

¹⁹ https://base.socioeco.org/docs/guia_20reas.pdf (último acceso 08/01/2023)

²⁰ Ruiz, Ana J., “Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana. Un informe de investigación de ILDA”, Comisionado por el programa Open Up Contracting de Hivos, julio 2020 en <https://openupcontracting.org/assets/2020/08/Inclusi%C3%B3n-de-mujeres-en-las-contrataciones-p%C3%BAblicas-.pdf> (último acceso 08/01/2023).

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 autonomía económica al obtener recursos propios al acceder a un trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres (CEPAL, 2020).

Ese mercado 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 empleo²¹.

Dentro de los instrumentos internacionales que se inscriben en esa perspectiva se destaca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas, como plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

A través de 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible, se abarcan las esferas económica, social y ambiental, la mayoría de las cuales encuentran en la contratación pública una herramienta de realización.

Entre ellos, 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 y 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 que 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).

Un ejemplo, de la incorporación de esta visión en la contratación pública es el sistema español.

²¹ Ídem.

Por un lado, la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (ley 3/2007)²² reconoció que “todas las personas gozarán de los derechos derivados del principio de igualdad de trato y de la prohibición de discriminación por razón de sexo” y que las obligaciones fijadas en la norma “serán de aplicación a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia”.

A su vez previó medidas concretas que debían llevar a cabo las administraciones públicas para promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, autorizándose a los órganos de contratación a establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación a empresas que cumplan con las directrices legales. En el mismo orden, se obliga a estas a la elaboración y aplicación de planes de igualdad (v.gr., arts. 33, 34, 45 y 46).

Específicamente, la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público —por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014— fijó un sistema de etiquetas (“documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos”) autorizándose a los órganos de contratación a exigir a las empresas contratistas etiquetas de tipo social o medioambiental (entre otras) previendo criterios cuantitativos y cualitativos de adjudicación entre los que se encuentran los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres (arts. 127, 129, 145, 157)²³.

Chile también ha implementado instrumentos para el empoderamiento económico de las mujeres y el desarrollo con equidad de género en las contrataciones públicas, con el fomento de la participación de mujeres empresarias como proveedoras del Estado. Ello fue producto de la alianza entre ChileCompra y ComunidadMujer (organización independiente

²² Se dispuso la aplicación paulatina de los arts. 45 y 46 en la redacción por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

²³ Ampliar en Ivanega Miriam M. M., *Transparencia*, op.cit.

y transversal que promueve los derechos de las mujeres) que asesoró en todo el proceso, de diseño e implementación de acciones concretas de promoción.

Se elaboraron orientaciones específicas para la promoción de la contratación de empresas propiedad de mujeres a través de la publicación de la Directiva 20²⁴, en la que se recomienda:

a. Incorporar criterios de evaluación de género en las bases de licitación. Por ejemplo, proporcionando un puntaje adicional a aquellas empresas lideradas por mujeres y/o con políticas para la equidad de género.

b. Incluir criterios de desempate. Cuando dos o más oferentes obtienen el mismo puntaje final, se recomienda incorporar un criterio para priorizar las empresas con mayor puntaje en el criterio de evaluación de género.

c. Introducir criterios de género como causal de trato directo: la elección de proveedoras —como personas naturales— en caso de contrataciones directas menores y que se adecúen a ciertas consideraciones contempladas en el Reglamento de Compras.

A fin de identificar y visibilizar las empresas propiedad de mujeres en el sistema de compras públicas y facilitar la aplicación de la Directiva nro. 20, se creó el Sello Mujer que registra y acredita a las mujeres proveedoras del Estado.

Estos dos ejemplos, que muestran la incorporación de la perspectiva de género a las contrataciones públicas, es un camino en formación, en el cual deben superarse obstáculos específicos en el acceso a las contrataciones²⁵:

— del capital financiero y a garantías subsidiarias: es difícil aceptar pagos demorados o a largo plazo.

— de la gestión y el uso del tiempo: al ser empresas pequeñas no cuentan con personal específico para completar documentación.

— del capital social: requieren, por tanto, vías formales de comunicación de licitaciones.

²⁴ <https://www.chilecompra.cl/2017/11/conoce-mas-sobre-la-directiva-20-que-fomenta-la-contratacion-de-empresas-propiedad-de-mujeres/#:~:text=En%20este%20contexto%20de%20baja,criterios%20de%20equidad%20de%20g%C3%A9nero> (último acceso 08/01/2023).

²⁵ <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/10/ganar-ganar-perspectiva-de-genero-en-las-compras-publicas> (último acceso 08/01/2023).

- del 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.
- de prejuicios de género de quienes deciden el otorgamiento de contratos.
- de percepciones negativas o de poca transparencia: las mujeres son más reacias a ingresar a procesos que consideran que están sujetos a favoritismo.

2. La Infraestructura del cuidado

Se llama así a toda infraestructura orientada a garantizar el bienestar y el ejercicio efectivo de los derechos, no sólo de quienes reciben cuidados (infancias, adolescencias, personas mayores, personas con discapacidad, etc.) sino también de quienes brindan cuidados (trabajadoras/es que, en su gran mayoría, son mujeres).

Es un instrumento que contribuye a la promoción y a la protección integral de los derechos de la primera infancia, a la reducción de la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares, facilita la igualdad de oportunidades entre los géneros y apunta a la protección integral de poblaciones específicas en situación de mayor vulnerabilidad.

Estamos ante la infraestructura de educación y cuidados a la primera infancia, a las personas mayores y a personas con discapacidad, de protección integral de las mujeres y diversidades, centros y espacios para las juventudes y otras obras relacionadas.

El Observatorio de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas de la Nación reconoció diez motivos para invertir en Infraestructura del Cuidado:

1. Multiplica oportunidades porque construir y fortalecer espacios de cuidado: a) genera empleo, directa o indirectamente, en la construcción, b) genera empleo en el mantenimiento y en la atención de los centros, c) brinda mayor tiempo libre a las mujeres para realizar otras actividades, favoreciendo su autonomía económica.

Es decir, que el beneficio para las mujeres con pobreza de tiempo es contar con horas propias para trabajar, estudiar, emprender, descansar, divertirse, etc.

2. Genera cambios duraderos porque el cuidado es una responsabilidad pública, no privada ni familiar (CEPAL, 2018): la falta de respuesta pública genera un espiral de

pobreza entre las mujeres involucradas en la organización social de los cuidados. De esta forma, sin respuesta pública no hay igualdad.

3. Garantiza el derecho al cuidado y al desarrollo infantil. El acceso a espacios de educación, de cuidado y de desarrollo es fundamental para ampliar oportunidades. Frente a la ausencia de un sistema público de cuidados con cobertura suficiente, vivir en un hogar con niñas, niños y adolescentes implica menor participación económica para las mujeres.

4. Reduce brechas de género. Las tareas de cuidado se encuentran distribuidas de manera desigual e inequitativa entre varones y mujeres: 76% por mujeres y el 24% por varones. Las bajas tasas de participación en el mercado de empleo de las mujeres con niñas, niños y adolescentes en su hogar encuentran su explicación en la falta de servicios de cuidado y educativos de gestión estatal (ME y UNICEF, 2021).

5. Reduce la pobreza de tiempos. Según estadísticas, las mujeres dedican en promedio 6,4 horas diarias al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los varones sólo le dedican un promedio de 3,4 horas diarias. La brecha es más amplia, en hogares con niños menores, lo que impacta en los proyectos de vida de las mujeres postergando estudios, teniendo menos oportunidades laborales y menor tiempo para sus propias actividades.

6. Reconoce el valor de los cuidados.

7. La pandemia agravó la crisis del cuidado. La crisis del cuidado tiene una dimensión global y estructural, que se profundizó a partir de la emergencia sanitaria, con la suspensión de la presencialidad escolar, las tareas de acompañamiento escolar recayeron especialmente en las mujeres.

8. Visibiliza el aporte económico de las mujeres en los cuidados. El valor económico del trabajo de cuidado es del 15,9% del PBI, lo que la posiciona como la actividad de mayor peso (incluso delante de la industria y el comercio). El 76% de este aporte es realizado por las mujeres. A partir de la pandemia, en la República Argentina el trabajo de cuidado aumentó 5,9% del PBI exponiendo la agudización de la crisis de los cuidados.

9. Implica hacer justicia distributiva.

10. Alto impacto económico sobre la economía de las mujeres y diversidades. La inversión en infraestructura es un motor de la economía. Con una inversión del 2% del PIB en industrias del cuidado, se generan aumentos en el empleo general reduciéndose brechas de género. La infraestructura vinculada a salud, cuidados, educación y agua y saneamiento generan más del doble de cantidad de puestos de trabajo en relación a otras obras de infraestructura.

Conclusiones

En la actualidad, la contratación pública desde el plano social implica su estudio sistémico con enfoques que trascienden los esquemas tradicionales y lineales a los que el derecho nos tenía acostumbrados.

La introducción de elementos sociales, culturales, económicos y políticos permiten acercarnos a su gestión y al examen de objetivos, de necesidades de la comunidad y de las instituciones, así como su impacto en las políticas de distribución de la riqueza y su efectividad. Por tal razón, las evaluaciones y los controles que sobre aquellas se realicen deberán articularse de forma de que permitan determinar la regularidad jurídica y técnica de los procedimientos, la aplicación adecuada de los recursos organizacionales, humanos, tecnológicos, presupuestarios y el cumplimiento de los fines perseguidos.

Entendemos que esa interpretación contribuye a generar un mayor nivel de confianza social en una figura que ha estado afectada por altos niveles de corrupción, realidad que, justamente, generó incredulidad respecto a su gestión y objetivos.

En suma, el reconocimiento de la importancia social de las contrataciones pública implica ensamblar la igualdad, la transparencia, la eficacia y la eficiencia como ejes de una gestión dirigida a efectivizar los derechos de las personas humanas.