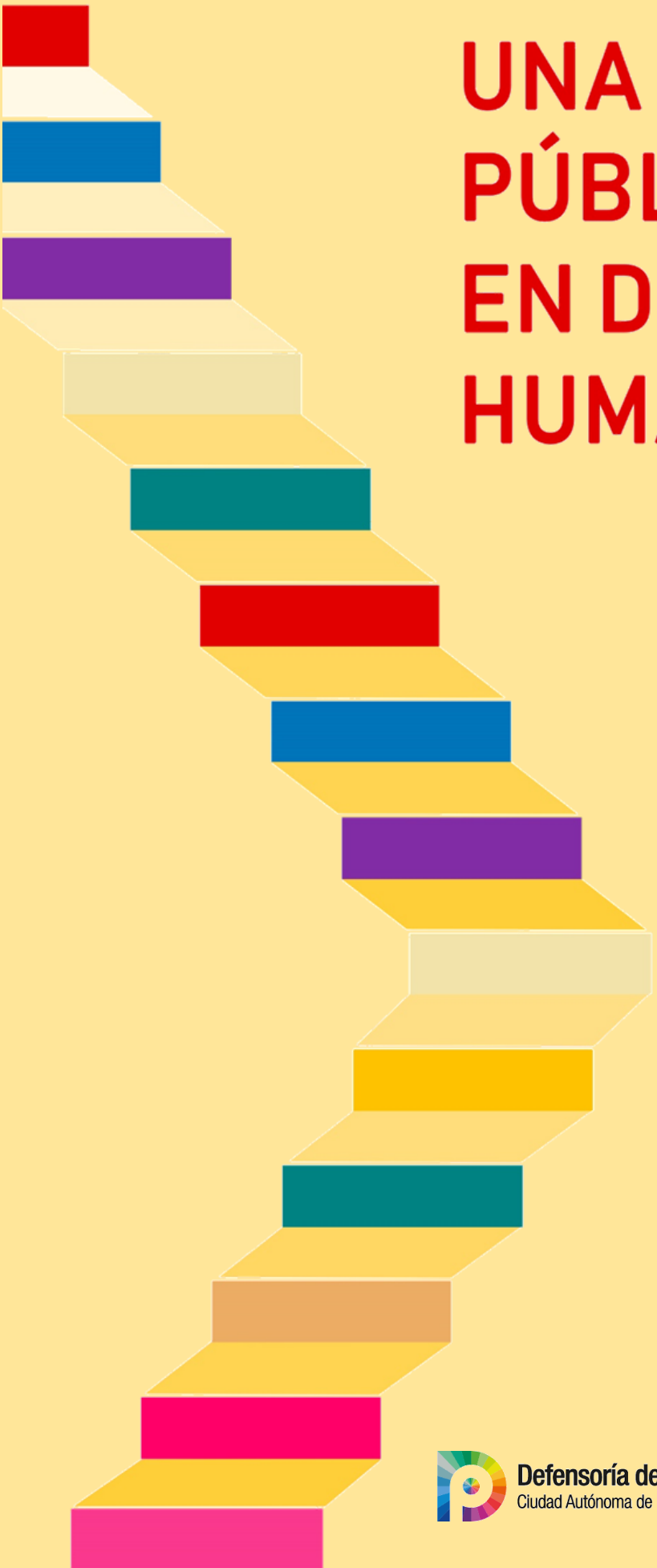
AVANZAR HACIA UNA COMPRA PÚBLICA BASADA EN DERECHOS HUMANOS



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CERALC
Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe

Unión Europea

NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Informe producido por el Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el marco del Proyecto CERALC de Conducta Empresarial Responsable para América Latina y el Caribe.

Dirección de la investigación

Alessandra Cutulli

Magdalena García Elorrio

Mariana Ahualli

Revisión de contenidos

Alessandra Cutulli

Mariana Ahualli

Elaboración

Magdalena García Elorrio

© Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2021

Avanzar hacia una compra pública basada en derechos humanos

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

ÍNDICE

PRÓLOGO 5

AGRADECIMIENTOS 7

SECCIÓN 1: Introducción

1.1 Contratación pública, sostenibilidad y derechos humanos 9

1.2 El rol de las Defensorías del Pueblo en el seguimiento y monitoreo de la contratación pública 11

1.3 Objeto, metodología del estudio y terminología 12

1.4 ¿Por qué avanzar a un sistema de contrataciones públicas basados en los DDHH? 13

SECCIÓN 2: ¿Qué significa hablar de contrataciones públicas basadas en derechos humanos?

2.1 Presupuestos para una contratación basada en derechos humanos 19

i. La debida diligencia como punto de partida 19

ii. Mecanismos de monitoreo en la ejecución contractual 23

iii. Posibilidad de dejar sin efecto un contrato por abusos a los derechos humanos 23

iv. Mecanismos de reclamo y acceso a reparación 24

v. Participación de grupos de interés 24

vi. Uso de criterios de selección y adjudicación que garanticen y/o promuevan el respeto de los derechos humanos 25

vii. Inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como objetivo estratégico 26

viii. Fomento de la integridad, lucha contra la corrupción y transparencia 26

ix. Incorporación de la dimensión de género de la contratación pública 27

SECCIÓN 3: Buenas prácticas y oportunidades para incorporar los estándares de empresas y derechos humanos a partir del caso de CABA

3.1 Marco regulatorios y estratégicos habilitantes **31**

3.2 Avances en la contratación pública sustentable en CABA **33**

3.3 Buenas prácticas para una contratación sostenible basada en derechos humanos **36**

SECCIÓN 4: Recomendaciones y conclusiones

4.1 Conclusiones **47**

4.2 Recomendaciones a Gobiernos locales **47**

ANEXOS

1 Ejemplos normativos de estándares de derechos humanos y CER en normativa con incidencia en la contratación pública **53**

2 Análisis del contenido y alcance de las guías temáticas con recomendaciones para compras sustentables **55**

3 Descripción de las etapas de la contratación pública en CABA **56**

4 Requisitos de procedencia de sello mujer **58**

5 Cláusulas de sustentabilidad de los Convenios Marcos **59**

PRÓLOGO

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, cómo órgano creado por la Constitución local, tiene por misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en el marco normativo vigente, frente a los actos u omisiones del Estado relacionados con actividades empresariales y de las empresas que prestan servicios públicos o esenciales. La misma definición de su competencia alcanza de forma contundente la cuestión de empresas y derechos humanos e impulsa la necesidad de llevar adelante medidas concretas de promoción y protección de los derechos en esta materia.

La contratación pública como toda adquisición de bienes y servicios por el Estado para el cumplimiento de sus funciones, es un ámbito muy sensible para los derechos humanos y para la coherencia política del Estado. Tanto la conducta de la empresa proveedora en su relacionamiento con el Estado como su cadena de suministro, pueden involucrar abusos a los derechos humanos y al medio ambiente que es necesario prevenir. Los talleres textiles clandestinos, la contaminación del agua y el aire, el trabajo forzado, el impacto en el cambio climático, la informalidad laboral, son algunos de los riesgos que pueden estar presentes cuando se contratan bienes o servicios en el mercado público. En este sentido, el Estado debe liderar con ejemplo y adoptar políticas, leyes y mecanismos que posibiliten una contratación pública respetuosa de los derechos humanos.

En los últimos años, la Ciudad de Buenos Aires ha avanzado en establecer un modelo de compra pública más sustentable que integre criterios sociales, ambientales, éticos y económicos en las contrataciones. Si bien se destacan avances en temas ambientales y de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, queda pendiente seguir trabajando para potenciar el aspecto social de la sostenibilidad vinculado al respeto y la garantía de los derechos humanos como una condición de toda compra pública. Se impone la necesidad de avanzar en un modelo de contratación pública sostenible basada en el respeto de los derechos humanos en su integralidad.

En esta línea, la decisión de elaborar el presente informe se inscribe en poder establecer cuáles son los presupuestos necesarios para un modelo de contratación anclada en los derechos humanos y cómo es posible potenciar los marcos regulatorios, estratégicos, políticas y prácticas actuales de la Ciudad en un modelo más respetuoso de la integralidad de los derechos humanos. Este informe tiene como caso de estudio la Ciudad de Buenos Aires, pero sus recomendaciones alcanzan a todos los Gobiernos locales que quieran avanzar en mecanismos, instrumentos y estrategias de defensa de los derechos humanos en estos contextos.

Los tiempos de crisis son tiempos de signos claros que marquen el camino. En un contexto complejo como el actual, donde gran parte de las Ciudades atraviesan profundas crisis agudizadas por la pandemia, resulta necesario que el Estado en su rol de actor económico muestre un compromiso y coherencia que motive e incentive cambios de conducta en otros actores, como el sector privado. Pero también se impone la urgencia de que las

instituciones de derechos humanos dupliquen esfuerzos para apoyar y promover acciones que defiendan con más fuerza los derechos humanos.

Maria Rosa Muiños

Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Agradecimientos

A la Dirección de Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la colaboración brindada para esta investigación.

A la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por el apoyo técnico brindado en esta investigación en el marco del Proyecto de Conducta Empresarial Responsable para América Latina y el Caribe (CERALC).

A las siguientes organizaciones de la sociedad civil, agencias de Naciones Unidas, la academia y el sector empresarial que aportaron insumos a través de un cuestionario de preguntas: Fundación El Otro, el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), ONU Mujeres, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Universidad Austral, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Academia Latinoamericana de Empresas y Derechos Humanos, Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Poder Ciudadano.

También agradecemos al Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina (INTI) por sus aportes a esta investigación.

SECCIÓN 1
INTRODUCCIÓN

1.1 Contratación pública, sostenibilidad y derechos humanos

1.2 El rol de las Defensorías del Pueblo en el seguimiento y monitoreo de la contratación pública

1.3 Objeto, metodología del estudio y terminología

1.4 ¿Por qué avanzar a un sistema de contrataciones públicas basados en los DDHH?

1.1) CONTRATACIÓN PÚBLICA, SOSTENIBILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La contratación pública consiste en la adquisición de bienes y servicios que realiza el Estado para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y su propio funcionamiento. Al contratar a proveedores, el Estado actúa como un actor económico y realiza transacciones comerciales que debe adecuar a su rol primario de garante y protector de los derechos humanos.

La relevancia del tema en la agenda de empresas y derechos humanos radica en que la contratación pública puede desempeñar un rol clave en el fortalecimiento y promoción de los derechos humanos a través de distintas estrategias como la incorporación de cláusulas que exijan y/o promuevan el respeto de los derechos humanos en los pliegos de bases y condiciones, la inclusión de grupos vulnerados históricamente marginados y el otorgamiento de incentivos para la implementación de medidas respetuosas de los derechos humanos[1]. En la mayoría de las economías, el Estado se erige como el principal consumidor de bienes y servicios dejando a la vista una inmensa oportunidad para reconvertir las prácticas de consumo en prácticas acordes a los derechos humanos.

Los gobiernos han avanzado de forma significativa en el desarrollo de normas y políticas sobre compras públicas sustentables, sostenibles o con triple impacto. Si bien cada vez se impone más el uso del término sostenibilidad para referir a este tipo de políticas, en la práctica a veces se suelen utilizan los tres términos de manera indistinta[2].

Desde un punto de vista conceptual, la sustentabilidad implica producir y adquirir bienes y servicios priorizando el menor impacto ambiental y la preservación de los recursos económicos[3]. Es una noción que pone el foco en la utilización óptima de recursos en toda la vida útil de un producto y generalmente se asocia a la contratación verde[4] (*green public procurement*).

---

[1]Instituto Danés de Derechos Humanos, Impulsar el Cambio a través de la contratación pública. Herramientas de derechos humanos para profesionales y responsables de la formulación de políticas de contratación pública", marzo 2020.

[2] Es el caso de la Ciudad de Buenos Aires que se refiere a "compras públicas sustentables" en un sentido de integrar consideraciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso de compra y contratación de los agentes públicos (de gobierno) con el objetivo de reducir impactos en la salud humana, en el medio ambiente y en los derechos humanos" (Véase: Compras Públicas Sustentables Manual para incorporar criterios de sustentabilidad en las compra, https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/archivos/manual_cps_270813.pdf)

[3] La Real Academia Española define sustentable como: "adj. sostenible (|| que se puede mantener sin agotar los recursos). En sentido similar define sostenible como: "2. adj. Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente. Desarrollo, economía sostenible".

[4] La Comisión Europea define la contratación pública verde como "un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida en comparación con los bienes, servicios y obras con la misma función principal que serían adquiridos de otra manera" (Véase: Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Contratación pública para un medio ambiente mejor, COM(2008), Bruselas, 2008, p. 5, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=ES)

Por su parte, la sostenibilidad involucra la adquisición de bienes y servicios a través de un balance entre el aspecto económico, el ambiental y el social[5] del desarrollo. Los derechos humanos se ubican en el aspecto social de la sostenibilidad que promueve la centralidad de las personas y sus derechos. Desde la misma génesis de la noción de "desarrollo sostenible", el aspecto social de la sostenibilidad ha estado ligado a temas centrales de derechos humanos como la situación de la mujer en la sociedad, la protección e inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, la promoción de la participación social en la toma de decisiones, la igualdad social entre generaciones y respecto de generaciones futuras, la educación, la salud[6], entre otros aspectos.

Esta mirada ha sido recogida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que plantea que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo ODS) buscan hacer realidad los derechos humanos[7] a través de sus metas de desarrollo. Los ODS no generan obligaciones internacionales nuevas, sino que se basan en tratados internacionales y las declaraciones sobre derechos humanos[8] ya existentes y proponen metas específicas para su efectividad. En esta lógica, el ODS 12 sobre consumo sostenible y su meta 12.7 sobre "promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles" deben interpretarse como aquella adquisición pública que realiza y protege los derechos humanos[9] ya comprometidos por los Estados.

La contratación pública sostenible basada en derechos humanos avanza aún más en la profundización del aspecto social de la sostenibilidad porque propone la inclusión de procesos, mecanismos e instrumentos específicos que garanticen el respeto y la protección de los derechos humanos en la contratación pública. No se trata sólo de integrar y promover alguna consideración social a través de la contratación pública, sino

[5] El término sostenibilidad proviene del Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas que concibió el desarrollo duradero o sostenible cómo "Está en manos de la humanidad hacer que el desarrolla sea sostenible, duradero, a sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradera implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social, la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza no es sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo. (Véase: A/42/427, 1987, p.23). En el prefacio del presidente se expone la idea de desarrollo sostenible como "una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderosa a la par que sostenible social y medioambientalmente", p.13.

[6] Ídem pp. 53,59, 73.

[7] A/RES/70/1,*"Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*, 21 de octubre de 2015, p.1.

[8] Ídem, p. 4.

[9] El Principio 8 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ya establecía: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

de encaminar los sistemas de compras y contrataciones hacia el respeto y garantía de los derechos humanos[10].

En términos de gradualidad desde y hacia modelos cada vez más protectorios de los derechos humanos, la compra pública sustentable, especialmente la contratación verde, está en la base de la pirámide, seguida de la compra pública sostenible con foco en el triple impacto y la compra pública sostenible con enfoque de derechos humanos y empresas en el eslabón superior.

1.2) EL ROL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La interrelación entre la contratación pública y los riesgos a los abusos a los derechos humanos explica el rol de las instituciones de derechos humanos en el seguimiento de las normas y sistemas de compras y contrataciones públicas.

Las Defensorías del Pueblo tienen un mandato legal de defensa, protección y promoción de los derechos humanos y de los intereses individuales, colectivos y difusos frente a hechos u omisiones del Estado y de las empresas que prestan servicios públicos o esenciales.

La misión de las Defensorías como instituciones de derechos humanos incluye la vigilancia, el monitoreo y seguimiento del diseño y la implementación de las políticas públicas para promover que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo su proceso.

En el ámbito específico de la contratación pública, las Defensorías pueden contribuir al desarrollo normativo y a la mayor efectividad de políticas públicas que promuevan un sistema de contratación pública basado en los derechos humanos a través de distintas acciones:

- Implementar criterios de sostenibilidad basados en derechos humanos en sus propias contrataciones
- Asesorar a los Estados en los pasos para incluir mecanismos y procesos que garanticen el respeto de los derechos humanos en las contrataciones
- Proponer proyectos de leyes a través de su iniciativa legislativa (en caso de tenerla reconocida)
- Capacitar a áreas de gobierno involucradas y a empresas proveedores del Estado

[10] En el texto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se fomenta el respeto de los derechos humanos a partir de otros marcos normativos como los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño, las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo, y los principales acuerdos ambientales Multilaterales (Ídem p.33).

- Contribuir a la detección de riesgos a los derechos humanos en las cadenas de suministro de las compras públicas en su labor de inspección

Desde su función como mecanismos no judiciales de reparación, las Defensorías pueden contribuir al ciclo mismo de la contratación poniendo a disposición canales de denuncias y reclamaciones frente a abusos de derechos humanos durante alguna de las etapas del proceso.

1.3) OBJETO, METODOLOGÍA DEL ESTUDIO Y TERMINOLOGÍA

El objetivo general de este informe es identificar cuáles son las potencialidades y oportunidades que ofrecen los marcos regulatorios, estratégicos y de políticas sobre contrataciones públicas sustentables, para avanzar hacia un modelo basado en el respeto y la protección de los derechos humanos.

En la Sección I del informe se introduce el estudio y se brinda un marco conceptual y metodológico. Asimismo, se examinan cuáles son las razones y fundamentos para que los Estados respeten, garanticen y cumplan con los derechos humanos a través de la contratación pública. En la Sección II, se dan lineamientos para comprender el alcance de la compra pública basada en derechos humanos. En la Sección III, se reflexiona sobre innovaciones y aprendizajes prácticos basados en el caso de estudio del sistema de contrataciones públicas de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, la Sección IV está dedicada a recomendaciones para gobiernos subnacionales (muchas de las cuales podrán ser extrapoladas a nivel nacional).

La metodología del informe ha sido de análisis cualitativo y cuantitativo de información a través de un estudio descriptivo y crítico de instrumentos normativos y programáticos en la materia, así como de informes sobre la temática. Para recabar información se realizó una consulta a grupos de interés en la que participaron 12 actores entre organizaciones de la sociedad civil (en lo sucesivo OSCs), academia y organizaciones internacionales (en adelante OI)[11]. Asimismo, se efectuaron entrevistas y pedidos de informes a la Dirección de Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante DGCYC). Finalmente, se realizaron dos instancias de evaluación participativa con expertos para discutir algunas de las propuestas y recomendaciones que contiene el informe[12].

Si bien este informe está basado en la Ciudad de Buenos Aires, sus recomendaciones pueden ser de utilidad para una multiplicidad de actores. Es por eso que el estudio está destinado a funcionarios/as de gobiernos subnacionales con competencia en la formulación de políticas públicas con incidencia en la contratación pública y los derechos

[11] La consulta fue remitida a veinte actores definidos como grupo de interés. Del total de veinte consultas remitidas, la Defensoría del Pueblo obtuvo doce respuestas. Los actores que respondieron la consulta fueron los siguientes: Fundación El Otro, CEADS, ONU Mujeres, Universidad Austral, ACIJ, ONU Mujeres OIT, UNICEF, UNOPS, Asociación Latinoamericana de Empresas y Derechos Humanos, ADC, Poder Ciudadano y OCDE

[12] Se realizaron dos reuniones: una con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) de Argentina y otra con ACIJ y Poder Ciudadano.

humanos, a OSCs que trabajan en el monitoreo y seguimiento de estas políticas, así como Defensorías del Pueblo nacionales y locales.

A lo largo del desarrollo emplearemos el término "sustentabilidad" cuando nos refiramos a instrumentos que utilicen ese término. De lo contrario emplearemos el término "sostenibilidad".

1.4) ¿POR QUÉ AVANZAR A SISTEMAS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS?

Alcance de la obligación general de proteger, respetar y cumplir los derechos humanos

Todos los Estados tienen una obligación general de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos[13]. Ello implica la obligación de abstenerse de causar violaciones a los derechos humanos por sus propios agentes estatales cuando llevan a cabo transacciones comerciales como contrataciones públicas, así como de prevenir que las empresas que proveen bienes y servicios al Estado causen daños a los derechos humanos.

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas[14] son el marco general reconocido globalmente para las obligaciones del Estado y las empresas en materia de protección de los derechos humanos.

PRINCIPIO RECTOR 1
Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas

Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

Esta obligación general y consuetudinaria encuentra también su base jurídica en una diversidad de tratados internacionales y declaraciones de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

Además de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos, la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos en los contextos empresariales también encuentra sustento en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

[13] Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos aluden en los "Principios Generales" a que "Estos Principios Rectores se basan en el reconocimiento de: a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales" (ACNUDH, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", p.1, 2011, disponible: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
[14] Ídem

(en adelante, LDEM) y la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo de 1998 relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (en lo sucesivo, Declaración Tripartita de la OIT).

La prevención consiste en adoptar medidas legislativas, administrativas, reglamentarias, programáticas o de cualquier índole, para evitar que se produzcan abusos a los derechos humanos.

Este sentido de la prevención alcanza no sólo la obligación de disponer de medios adecuados (leyes, políticas, mecanismos) para garantizar el respeto de ciertos derechos sino la obligación de poner en marcha los medios adecuados para su efectiva implementación (vigilancia y supervisión).

En caso de que el daño se haya producido es preciso adoptar medidas para mitigar su impacto, investigar a los responsables de su comisión y garantizar mecanismos adecuados de reparación.

La obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos es transversal a todo el Estado y abarca a todos sus órganos, no sólo a las áreas de gobierno con competencia específica en derechos humanos. Los instrumentos internacionales son explícitos en poner en cabeza del Estado (en su totalidad) estas obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos[15].

Por su centralidad en la protección de la dignidad humana de toda persona, esta protección alcanza a todas las instancias de gobierno tanto en el plano nacional como subnacional. Además de la normativa general en la materia, las Constituciones subnacionales y la normativa local receptan de forma específica esta obligación en su triple alcance (respeto, protección y cumplimiento).

¿Qué implica esta obligación en el ámbito de la contratación pública?

Cuando los Estados contratan empresas, no renuncian a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por tanto, deben promover su respeto por parte de las empresas con las que realizan transacciones comerciales y ejercer una supervisión adecuada de estas contrataciones y sus impactos en los derechos humanos.

PRINCIPIO RECTOR 5 y 6

5. Los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

6. Los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.

[15] En los Principios Rectores, esto se hace explícito en el concepto de coherencia política (Principio Rector 8).

Esta obligación general de respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos tiene sus particularidades en el ámbito concreto de la contratación pública y se configura de la siguiente manera:

- Obligación de **respetar** los derechos humanos: el Estado debe abstenerse de vulnerar los derechos humanos a través de la contratación pública. El Estado debería evitar contratar empresas cuya actividad causa abusos a los derechos humanos.

- Obligación de **proteger** los derechos humanos: abarca la obligación de prevenir, mitigar, investigar, castigar y reparar las violaciones a los derechos humanos. En su dimensión preventiva, el Estado debe adoptar medidas adecuadas, necesarias y razonables para evitar que se produzcan violaciones a los derechos humanos en el ciclo de la contratación pública. Estas medidas pueden implicar tanto la adopción de instrumentos y mecanismos, como la supervisión adecuada de aquéllos existentes. Esto se traduce en la introducción de mecanismos de evaluación y gestión de riesgos en derechos humanos de determinados bienes y/o servicios, el requerimiento de procesos de debida diligencia a las empresas proveedoras[16], la incorporación de criterios de adjudicación con pautas de ponderación y puntaje que incentiven prácticas acordes con los derechos humanos, la creación de mecanismos de monitoreo y seguimiento, entre otras. Una vez que estas medidas son incorporadas en las leyes o reglamentos que regulan la contratación pública se crea el marco habilitante para su garantía.

Cuando la prevención falla, el Estado debe adoptar medidas para reducir el daño producido, identificar a los responsables de abusos a los derechos humanos y disponer de sanciones adecuadas, y garantizar mecanismos de acceso a reparación tanto judiciales como no judiciales para las personas afectadas.

- Obligación de **cumplir o hacer efectivos** los derechos humanos: a través de las contrataciones públicas los Estados pueden dar cumplimiento a otros derechos y principios de derechos humanos como el principio de igualdad y no discriminación. Esto lo hacen, por ejemplo, al promover la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, jóvenes desempleados/as, personas migrantes, personas LGBTI, mujeres, entre otros. Se trata de medidas de discriminación positiva que incentivan la inclusión de personas en el acceso al trabajo, los puestos de decisión, el comercio público, entre otras.

[16] La debida diligencia en materia de derechos hace referencia a un proceso que se compone de la evaluación del impacto real y potencial de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, y la consecuente adopción de medidas de prevención, mitigación y reparación en caso de que se produzcan consecuencias negativas sobre los derechos humanos (Ver Principio 17 de los PRNU para más detalles sobre el contenido y alcance de la debida diligencia).

Si bien las tres dimensiones de la obligación del Estado son clave, el desafío de los Estados es evitar centralizar su política de sostenibilidad en las compras y contrataciones sólo en la dimensión de cumplimiento y/o realización de otros derechos e instrumentar mecanismos de respeto y protección de los derechos humanos.

Si se toma en consideración la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de forma integral, el respeto de los derechos humanos no puede ser considerado sólo un objetivo secundario de la contratación sino un condicionante ligado al objetivo primario de adquirir el bien o servicio.

Se observa que la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública[17] identifica como objetivos secundarios de la contratación pública a los objetivos de conducta empresarial responsables[18]-[19] (CER), entre los que figura la protección de los derechos humanos. El carácter de secundario del objetivo lo torna optativo y dependiente de la política pública y la legislación en un momento dado, y no es compatible con la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

La coherencia política como presupuesto fundamental

La coherencia política debe analizarse de manera doble, considerando tanto la coherencia política vertical como la horizontal. La *coherencia política vertical* implica que los Estados, nacionales y subnacionales, dispongan de las leyes y políticas públicas necesarias para implementar sus obligaciones en materia de derechos humanos y empresas. La *coherencia política*

PRINCIPIO RECTOR 8 y 9

8. Los Estados deben asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes.

9. Los Estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo, a través de tratados o contratos de inversión.

[17] La Recomendación se encuentra disponible en: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf

[18] Específicamente dispone: "los objetivos de política secundarios se refieren a cualquiera dentro de una variedad de objetivos, como el crecimiento verde sostenible, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, la innovación, los estándares de conducta empresarial responsable u objetivos de política industrial más amplios, que los gobiernos persiguen cada vez más mediante el uso de la contratación como medio de política, además del objetivo principal de las adquisiciones".

[19] El Informe de la OCDE sobre *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement* (2020) reconoce que los derechos humanos, medio ambiente, derechos laborales, integridad, género, desempleo de largo período (más de 12 meses), consideraciones respecto minorías y la inclusión de las personas con discapacidad constituyen objetivos de conducta empresarial responsable que deberían incluirse en la contratación pública a través de legislación, políticas públicas y el resto de marcos estratégicos (Informe disponible: https://www.oecd.org/gov/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement-02682b01-en.htm)

horizontal requiere que los Estados promuevan que las distintas áreas de gobierno, entre ellas aquéllas que desarrollan y regulan las políticas económicas, conozcan y respeten estas obligaciones en el desempeño de sus funciones.

Ello supone, entre otros aspectos, que los Estados deben regular cómo van a cumplir con los derechos humanos en el ámbito específico de la contratación pública. La implicancia es doble. Por un lado, los marcos generales de derechos humanos deben analizar su respeto en áreas específicas como la compra pública, así como en temas de inversiones, comercio exterior y créditos para la exportación. Por otro lado, las políticas que se diseñen desde las áreas económicas, comerciales y financieras deben garantizar el respeto por los derechos humanos.

Los Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos y los Planes Locales de Acción en Derechos Humanos con secciones específicas sobre Empresas y Derechos Humanos desempeñan un rol clave como instrumentos de política pública para garantizar la coherencia política entre las distintas acciones programáticas que están llevando adelante los Estados tanto en el plano nacional como subnacional.

SECCIÓN 2
¿Qué significa hablar de contrataciones públicas basadas en derechos humanos?

2.1 Presupuestos para una contratación basada en derechos humanos

- – La debida diligencia como punto de partida
- – Mecanismos de monitoreo en la ejecución contractual
- – Posibilidad de dejar sin efecto un contrato por abusos a los derechos humanos
- – Mecanismos de reclamo y acceso a reparación
- – Participación de grupos de interés
- – Uso de criterios de selección y adjudicación que garanticen y/o promuevan el respeto de los derechos humanos
- – Inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como objetivo estratégico
- – Fomento de la integridad, lucha contra la corrupción y transparencia
- – Incorporación de la dimensión de género en la contratación pública

2.1 PRESUPUESTOS PARA UNA CONTRATACIÓN BASADA EN DERECHOS HUMANOS

Para que el sistema de contratación pública y su regulación estén basados en derechos humanos es preciso cumplir con ciertos presupuestos. En esta sección, abordaremos los siguientes aspectos basados en los estándares internacionales en la materia:

- La debida diligencia como punto de partida
- Mecanismos de monitoreo en la ejecución contractual
- Posibilidad de dejar sin efecto un contrato por abusos a los derechos humanos
- Mecanismos de reclamo y acceso a reparación
- Participación de grupos de interés
- Uso de criterios de selección y adjudicación que garanticen y/o promuevan el respeto de los derechos humanos
- Inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como objetivo estratégico
- Fomento de la integridad, lucha contra la corrupción y transparencia
- Incorporación de la dimensión de género en la contratación pública

i. LA DEBIDA DILIGENCIA COMO PUNTO DE PARTIDA

Debida diligencia corporativa

El proceso de debida diligencia ha sido receptado en varios instrumentos internacionales como los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos[20], las Líneas Directrices de OCDE para Empresas Multinacionales[21] y la Declaración Tripartita

[20] En el PRNU 17 dispone "La debida diligencia en materia de derechos humanos. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos: a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales; b) Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones; c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas"

[21] Principio General 10 de las LDEM de OCDE: "Implementar la debida diligencia basada en los riesgos incorporándola, por ejemplo, a sus sistemas de gestión de riesgos, con el fin de identificar, prevenir o atenuar los impactos negativos, reales o potenciales, que se describen en los apartados 11 y 12 e informar sobre cómo se reacciona ante dichos impactos negativos. La naturaleza y el alcance de la debida diligencia dependen de las circunstancias de cada situación particular" (Véase: pp. 26, 27,35)

de la OIT[22] entre otros. Se trata de un proceso que alcanza la evaluación de los riesgos reales y potenciales de determinada actividad empresarial, así como la adopción de medidas de prevención, mitigación y reparación en caso de que el daño se haya producido. Su realización está a cargo de la empresa independientemente de su carácter (pública o privada) o tamaño.

A diferencia de otros procesos de gestión de riesgos, no se enfoca en los riesgos para la empresa, por ejemplo, de índole financiero, reputacional, u otro; sino que se centra en las consecuencias negativas que las actividades de la empresa pueden causar a las personas, la comunidad y el medio ambiente. Según lo establece el Principio Rector 3, los Estados deben "alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos".

El Estado debería exigir que las empresas que contrata evalúen los riesgos que genera su actividad e informen qué medidas están adoptando al respecto. En el caso de las empresas públicas y/o privadas que prestan servicios esenciales como luz, agua y gas, el Estado tiene una responsabilidad adicional de

¿Cómo es posible promover e implementar la debida diligencia sin una ley específica que obligue a las empresas a su cumplimiento?

Uno de los interrogantes centrales que surgen cuando se promueve el uso de la debida diligencia en las contrataciones públicas es la ausencia de una normativa específica que obligue a los Estados a exigir este proceso como condición para ofertar bienes y servicios al Estado. Si no hay una ley que así lo establezca las autoridades de control en los sistemas de compras y contrataciones argumentan que no es posible implementar esa exigencia. No obstante, aun sin un requerimiento obligatorio, existen alternativas para introducir progresivamente la debida diligencia en el ciclo de las contrataciones públicas. Algunas de estas alternativas son, por ejemplo:

- Incluir la debida diligencia como criterio de adjudicación para la selección de ofertas (otorgar mayor puntaje a aquellas empresas que acrediten la implementación de procesos de debida diligencia como incentivo para su uso).
- Capacitar y fortalecer las capacidades de funcionarios/as y del sector empresarial en el contenido, alcance y utilidad de la debida diligencia.
- Implementar procesos de debida diligencia en empresas públicas proveedoras de bienes y servicios para liderar con el ejemplo.
- Adoptar Guías de Recomendaciones sobre debida diligencia para promover el uso de criterios de adjudicación fundados en la implementación de estos procesos, así como estrategias que favorezcan su utilización.

[22] Política General 10 d) "las empresas, incluidas las empresas multinacionales, deberían proceder con la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar sus consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente, que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la

garantizar que se evalúen los impactos a los derechos humanos en función del bien público que se encuentra en juego.

La debida diligencia debe ser proporcional a la magnitud del riesgo detectado, el tamaño de la empresa, y la naturaleza y el contexto de sus operaciones. Asimismo, debe tratarse de un proceso continuo de evaluación y elección de medidas adecuadas según las circunstancias cambiantes.

Este proceso no se limita a la relación contratante y contratista, sino que debe alcanzar los subcontratistas del proveedor principal y abarcar toda la cadena de valor[23]. Las empresas deben ser transparentes respecto de cuáles son las otras empresas a las que subcontratan servicios o de las que adquieren bienes. En este aspecto, resulta clave la noción de "influencia"[24] de las empresas, esto es, su capacidad de modificar la conducta de la entidad que causa o contribuye a causar un daño. El Estado también puede desempeñar un importante rol exigiendo a sus empresas proveedoras que informen sobre su cadena de suministro, detecten los mayores riesgos de abusos a derechos humanos, y adopten medidas al respecto.

Razones para implementar la debida diligencia

La debida diligencia es central para la prevención de los abusos a los derechos humanos porque permite detectar los riesgos reales y potenciales y adoptar las medidas necesarias para prevenirlos o mitigarlos. Algunas de las razones que justifican que las administraciones públicas comiencen a implementar estos procesos en el ciclo de sus contrataciones públicas se presentan a continuación:

Para cumplir con su obligación de prevención: como toda persona, el Estado tiene una obligación de no causar daño a otra persona (ya sea por su acción u omisión). Cuando se constata un daño a los derechos de una o varias personas, más allá de la relación contractual, el Estado deberá probar que cumplió con su deber de prevención en cada caso concreto. Promover el uso de la debida diligencia en las empresas proveedoras del Estado es una forma clara y cierta de adoptar medidas para prevenir esos daños.

Para cuidar la reputación y credibilidad del Estado: los Estados deben dar el ejemplo en sus propias transacciones para que sus políticas y normas, que implican exigibilidad de conducta a otros actores, tengan la legitimidad necesaria para ser cumplidas. El Estado no debería quedar implicado en abusos a los derechos humanos en cadenas de suministro que le proveen bienes y servicios.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y rendir cuentas de cómo abordan dichas consecuencias, y (…)".

[23] Principio General de las LDEM de OCDE: 13. Además de responder a los impactos negativos en los ámbitos contemplados por las Directrices, fomentar, en la medida de lo posible, que sus socios comerciales, incluidos sus proveedores y contratistas, apliquen principios de conducta empresarial responsable conformes con la Directrices.

[24] Véase pp.27-28 de las LDEM de la OCDE.

Para promover una cultura corporativa de protección de los derechos humanos en el mercado público: el Estado como actor público tiene un gran potencial de incidencia en el desarrollo de prácticas que aporten a fortalecer una cultura corporativa respetuosa de los derechos humanos.

Debida diligencia estatal

Además de la debida diligencia corporativa, el Estado debe identificar y detectar cuáles son los riesgos en los derechos humanos de determinada contratación en función del sector, el producto, la geografía y demás factores, y adoptar medidas para mitigar ese riesgo[25].

Mapear los riesgos es un imperativo ligado a la obligación del Estado de proteger a las personas de los abusos a los derechos humanos, y alcanza a toda la administración de forma transversal. En este sentido, el Informe de la Red DESCA sobre Empresas y Derechos Humanos ha planteado que

> "(…) el deber de prevenir exige que las autoridades correspondientes adopten medidas adecuadas para evitar que los riesgos reales contra los derechos humanos provenientes de la actuación de empresas de los que tengan o deberían tener conocimiento se concreticen. Entre estas instituciones, por ejemplo, se encuentran la Policía, el Poder Judicial, el Congreso, los órganos relacionados con las políticas de comercio, inversión, producción, minería, energía, tributación, banca, agricultura, medio ambiente, pesca, propiedad intelectual, turismo, salud, educación, seguridad social, derechos de los pueblos indígenas o derechos de las mujeres, entre otros. Por ello, una vez identificados los posibles impactos y riesgos concretos, los Estados deben adoptar, o en su caso, requerir y asegurar que la empresa involucrada implemente las medidas de corrección correspondientes[26]."

Los Estados suelen avanzar en la detección de riesgos cuando diseñan Guías de recomendaciones para la adopción de criterios de sostenibilidad en las contrataciones públicas. Por lo general, son guías sectoriales que se fundan en un análisis de riesgos y que tienen interesantes potencialidades para profundizarse y ampliarse. Cabe señalar que la selección de las temáticas de las guías también debería responder a una lógica de identificación y priorización de riesgos en función de su gravedad (alcance, escala, probabilidad de ocurrencia e irreparabilidad de los daños). En este sentido, los Estados

[25] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incorpora la evaluación de riesgo de todo el ciclo de la contratación pública a través del mapeo de riesgos y adopción de medidas pero desde una perspectiva más acotada porque se refiere a los riesgos del sistema de contratación pública en sí mismo respecto al respeto de los principios que contempla la Recomendación no incluye la valoración de riesgos por abusos a los derechos humanos en contextos de contrataciones públicas desde el rol del Estado contratante (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council on Public Procurement https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)

[26] CIDH, REDESCA: Informe de Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, p. 56

deberían generar guías en aquellos sectores que tienen impactos más graves o probables, y sobre los que tiene mayor poder de influencia.

La detección de riesgos puede justificar la adopción de medidas por el Estado como requerir documentación a los contratistas para acreditar la inscripción de las y los trabajadores en los registros correspondientes, la cantidad de mujeres en los puestos de decisión, la cantidad de personas con discapacidad trabajando en la empresa, entre otras cuestiones. Asimismo, podría implicar la verificación de información que suponga cerciorase de que la empresa no haya sido sancionada por graves daños al medio ambiente o esté ligada a una causa de trata de personas o explotación de personas.

ii. MECANISMOS DE MONITOREO EN LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

A los fines de garantizar el respeto de los derechos humanos, el Estado tiene que implementar mecanismos de supervisión y control interno[27] de dicho cumplimiento durante la ejecución del contrato a través de inspecciones, auditorias y/o mecanismos de reporte para controlar el cumplimiento de las cláusulas vinculadas a derechos humanos. La etapa de ejecución contractual se ciñe a la supervisión de que se cumpla con la prestación pactada en el tiempo y en la forma prevista. Los medios y la modalidad empleada para ello no suelen estar monitoreada en la contratación pública salvo que se exijan requisitos técnicos de un producto o proceso vinculados por lo general, con cuestiones ambientales.

Las condiciones laborales de las personas trabajadoras, las condiciones de higiene y seguridad, la existencia de un posible crimen organizado (trata de personas), la afectación a la salud, entre otros aspectos de derechos humanos deberían ser monitoreadas mediante mecanismos de seguimiento como auditorías espontáneas (no planificadas), presentación de reportes periódicos, etc. Para mayor efectividad, estas auditorías o informes deberían adaptarse a cada sector en función de los principales riesgos identificados, para que los mecanismos se adecuen a las características específicas y sean exitosos en generar alertas y detectar impactos.

iii. POSIBILIDAD DE DEJAR SIN EFECTO UN CONTRATO POR ABUSOS A LOS DERECHOS HUMANOS

La rescisión implica dejar sin efecto el contrato debido al incumplimiento de las obligaciones dispuestas u hechos conexos al contrato respecto de los cuales se haya previsto específicamente esa consecuencia. Desde un enfoque de compra pública basada en derechos humanos, los abusos a los derechos humanos en las relaciones contractuales

[27] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incluye el principio rendición de cuentas pero no incluye entre los riesgos detectados la responsabilidad por abusos a los derechos humanos sino riesgos vinculados a transparencia, integridad, etc. (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council on Public Procurement, disponible en https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)

deberían prever causales de recisión contractual específicas para los casos de abusos a los derechos humanos.

iv. MECANISMOS DE RECLAMO Y ACCESO A REPARACIÓN

En caso de que determinada actividad haya generado un impacto negativo a los derechos humanos tanto el Estado como las mismas empresas deben disponer de mecanismos de reparación capaces de ofrecer una reparación integral, imparcial y efectiva a las y los damnificados.

Los mecanismos estatales (judiciales o extra judiciales/administrativos), deberían ser de fácil uso por la ciudadanía. Esto supone un proceso sencillo, gratuito y de durabilidad razonable para no obstaculizar el acceso a justicia sino, por el contrario, facilitarlo (Principios Rectores 22, 25 y ss). En cuanto a los mecanismos no estatales, el Estado debería solicitar a las empresas proveedoras que dispongan de mecanismos operacionales de acceso a reparación en caso de abusos a los derechos humanos. Éstos son mecanismos administrados por la empresa por sí sola o juntamente con otras partes interesadas, y pueden ofrecer recursos y soluciones de fase temprana. Constituyen un medio eficaz de reparación, siempre que cumplan ciertos requisitos que se enumeran en el Principio Rector 31.

Más aún, las cláusulas contractuales deberían incorporar y abordar las consecuencias legales y sanciones a los abusos a los derechos humanos en la ejecución del contrato público. En el caso de incumplimientos de la normativa aplicable o de cláusulas de los pliegos, es preciso que existan mecanismos de denuncia y sanciones a los actores intervinientes para evitar la impunidad y tolerancia en el contexto de las compras públicas.

v. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS

La participación efectiva y transparente de los grupos de interés constituye una exigencia propia del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, pero también un requerimiento de los estándares internacionales de contratación pública[28]. Los grupos de interés incluyen empresas, organizaciones de la sociedad civil, trabajadores/as y organizaciones de trabajadores, y/o cualquier persona o comunidad que pueda verse afectada por los impactos de las contrataciones.

Para que la participación de la ciudadanía sea efectiva no basta con disponer de mecanismos de participación formales, sino que deben ser efectivos y capaces de recoger las necesidades y perspectivas de aquellos grupos que han sido históricamente discriminados. Algunos procesos de compras, sobre todo aquellos relacionados con productos y servicio con potenciales impactos graves o que se dan en contextos complejos, deberán contar con la participación de grupos potencialmente afectados a lo

[28] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incluye la participación efectiva y transparente de los grupos de interés (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council on Public Procurement, disponible en https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)

largo de todo el ciclo de la contratación, desde el diseño de los pliegos hasta el monitoreo del cumplimiento del contrato por parte de los proveedores y sus impactos.

Asimismo, desde una mirada más amplia, la participación de la ciudadanía y las OSCs en el marco de las compras públicas es fundamental para desarrollar regulaciones y recomendaciones de mayor protección de los derechos humanos. Esto puede implicar la detección de brechas concretas, la modificación del sistema de contrataciones públicas vigente, el diseño de políticas de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, así como su implementación y seguimiento, entre otros aspectos.

vi. USO DE CRITERIOS DE SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN QUE GARANTICEN Y/O PROMUEVAN EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los pliegos de bases y condiciones también pueden incluir cláusulas con criterios de verificación o selección obligatorias en materia de respeto por los derechos humanos. Es decir, pueden requerir que la empresa proveedora acredite cumplir con determinados estándares de derechos humanos para poder ser oferente del Estado en un proceso determinado.

Como mínimo, las cláusulas deberían exigir a los oferentes el respeto de los derechos humanos, ambientales, laborales y principios de buen gobierno, que ya están específicamente contempladas en la normativa interna e internacional aplicable.

Es decir, los Estados ya disponen de normas concretas que instrumentan mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas como, por ejemplo, registros de inscripción de trabajadores/as para evitar el trabajo forzoso y la informalidad. En base a esta normativa, también se exigen certificados sobre impacto ambiental, seguridad y la higiene, emisión de gases de efecto invernadero, condición de tallerista o dador, etc. La implementación de ciertos programas de integridad o protocolos contra el acoso laboral también goza de respaldo legal en varios sistemas y por tanto podrían exigirse como obligatorios para ser proveedor del Estado.

La inclusión de cláusulas de naturaleza obligatoria en la contratación pública fortalece la coherencia política, el principio de legalidad que debe primar en toda contratación pública y la efectividad del deber del Estado de respetar y proteger los derechos humanos.

También se pueden promover los derechos humanos a través de criterios de adjudicación con un puntaje determinado a aquellos proveedores que los respeten. Si bien no son de cumplimiento obligatorio, pueden desempeñar una función importante para incentivar buenas prácticas en materia de derechos humanos.

vii. INCLUSIÓN DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD COMO OBJETIVO ESTRATÉGICO

Además de garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos, la contratación pública puede emplearse como vehículo para realizar otros derechos humanos en grupos en especial situación de vulnerabilidad que enfrentan dificultades para su inserción en el mundo del trabajo como las personas con discapacidad, LGBTIQ+, migrantes, refugiadas, mujeres, entre otros colectivos.

En la práctica se traducen en disposiciones normativas que asignan mayor puntaje a empresas que integren personas excluidas o que dispongan de políticas para fomentar su inserción. Los pliegos de bases y condiciones también podrían incluir otros criterios de adjudicación para promover la inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad no contemplados específicamente en leyes.

viii. FOMENTO DE LA INTEGRIDAD, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

Los efectos de la corrupción en la plena vigencia de los derechos humanos y en la legitimidad y funcionamiento de las instituciones del Estado, ha sido señalado por el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos en su informe[29] sobre "Relación entre la cuestión de las empresas y los derechos humanos y las actividades de lucha contra la corrupción". Los actos de corrupción merman la disponibilidad y acceso a bienes y servicios del Estado lo que puede dificultar el acceso a otros derechos humanos por las personas.

Contrarrestar la corrupción exige un trabajo de prevención con todos los actores económicos, incluido el Estado. El Estado debe promover las buenas prácticas de respeto por la integridad dentro y fuera de su estructura.

En la contratación pública, en particular, se deben requerir altos estándares de integridad en las diferentes etapas. Por ejemplo, en la etapa inicial de llamado a convocatoria, la normativa debe fijar pautas claras de inhabilitación de personas para participar en el proceso de selección en función de criterios de integridad. Asimismo, deben incorporar causales de rechazo de oferta y hasta sanciones en caso de hecho de corrupción u otros delitos conexos como soborno, malversación de fondos, etc. La confección de pliegos de bases y condiciones debiera incluir criterios éticos que promuevan el respeto de los estándares de integridad y lucha contra la corrupción. Al momento de la evaluación de ofertas, la conducta del oferente en procesos previos y sus antecedentes también deberían considerarse para elegir al oferente más idóneo.

Los estándares de conducta esperables son aquéllos que surgen de códigos de conducta aplicables al sector público y demás estándares internacionales

[29] A/HRC/44/43, Relación entre la cuestión de las empresas y los derechos humanos y las actividades de lucha contra la corrupción, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 17 de junio de 2020, p.4.

desarrollados en la materia. Algunos de los mecanismos pueden consistir en disponer de un código de conducta ético específico, realizar la evaluación de los riesgos a la integridad en el ciclo de la contratación pública, desarrollar programas de anticorrupción, exigir requisitos específicos como certificaciones determinadas, disponer de dispositivos de control y supervisión, capacitar a los actores que participan en el ciclo de la contratación sobre los estándares de integridad pública y sus riesgos como el soborno, el fraude, la corrupción, la colisión de intereses públicos/privados y el lavado de dinero, entre otros[30].

Los Estados deben garantizar la transparencia durante todo el ciclo de la contratación pública para asegurar el trato justo y equitativo entre las distintas empresas oferentes o proveedoras[31]-[32]. Respetar los estándares de transparencia implica garantizar libre acceso para todas las partes interesadas incluidas las OSCs y el público en general a toda la información vinculada al sistema de contrataciones públicas a través de un portal en línea, que sea accesible y de fácil uso. El derecho al acceso a la información pública también es fundamental al momento del diseño de las políticas públicas y de marcos regulatorios sobre contrataciones públicas.

Asimismo, conforme los estándares internacionales, la transparencia alcanza el acceso de la ciudadanía y actores interesados a la planificación y asignación presupuestaria relacionada con las contrataciones públicas, con el objeto de conocer las prioridades de gasto del gobierno y poder efectuar su monitoreo y seguimiento[33].

ix. INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las actividades empresariales impactan de forma diferenciada y desproporcionada en las mujeres y niñas[34]. Un modelo de contratación pública basado en derechos humanos debe incluir la perspectiva de género[35] de forma transversal en sus diversas etapas. La perspectiva de género en la contratación pública implica, entre otras medidas:

- Promover la participación de las mujeres y personas LGBTI+ en el mercado público a través de incentivos eficaces hacia empresas que garanticen la presencia de mujeres y/o la implementación de políticas de igualdad de género como protocolos contra el acoso sexual, la violencia de género, políticas de conciliación

[30] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incluye el principio de integridad pública (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council con Public Procurement, disponible en: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)
[31] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incluye el principio de transparencia y acceso a la información pública (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council on Public Procurement, disponible en: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)
[32] Disponible en: https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/transparency/
[33] La Recomendación de OCDE sobre Contratación Pública incluye el principio de transparencia y acceso a la información pública (Véase: OECD/LEGAL/0411, 17/02/2015, Recommendation of the Council on Public Procurement, disponible en: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411)
[34] A/HRC/41/43, Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas
[35] En este trabajo la perspectiva de género no refiere sólo a las mujeres como colectivo históricamente vulnerado en sus derechos, sino a las personas no binarias y diversidades.

de la vida familiar y laboral, de paridad salarial, de acceso a puestos jerárquicos, etc.

- Fomentar procesos de debida diligencia en empresas proveedores de servicios que tengan debidamente en cuenta los efectos que la actividad empresarial causa, de forma diferenciada, en las mujeres[36] y su interseccionalidad.
- Contemplar, entre los criterios para inhabilitar empresas de participar en los procesos de selección de ofertas, aquéllas responsables de graves hechos o prácticas contrarias a los derechos de las mujeres y personas LGBTI+. Por ejemplo, acoso sexual y violencia en el ámbito del trabajo, estrategias de marketing y publicidad basadas en estereotipos de género que contribuyan a profundizar la discriminación contra la mujer.
- En caso de adjudicar contratos de servicios públicos, priorizar a las empresas que hayan demostrado haber adoptado medidas para lograr una efectiva igualdad de género en todas sus actividades[37].
- Identificar los obstáculos al acceso libre y sin discriminaciones a los mecanismos de reparación por las mujeres y adoptar medidas que allanen el acceso tomando en cuenta qué mecanismos y modalidades sirven para combatir la discriminación estructural.
- Efectuar un trabajo coordinado entre distintas áreas de gobierno para que se apoye a la mujer con políticas de cuidado, de financiamiento y de capacitación[38] que las posicionen como posibles oferentes en el sistema público.
- Adoptar medidas proactivas para fomentar la participación real de las mujeres afectadas, las organizaciones de mujeres, las expertas y defensoras de derechos de las mujeres en el diseño de las políticas de contrataciones públicas[39].
- Diseñar mecanismos de monitoreo y seguimiento de la implementación de contratos que tomen debida atención a los obstáculos que podrían impedir un conocimiento real de los abusos a derechos humanos de las mujeres y las personas LGBTIQ+, en la instancia de ejecución contractual como la subordinación histórica de las mujeres, el temor a perder el empleo o a ser violentadas, etc.

---

[36]Véase: Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable, disponible en: https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf

[37] Es una de las recomendaciones específicas del informe de A/HRC/41/43, Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas

[38] En el informe de Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, se contempla de forma similar como una de las recomendaciones que "Los Estados deben forjar alianzas público-privadas para promover el empoderamiento económico de las mujeres, por ejemplo, colaborando con bancos a fin de facilitar el acceso de las mujeres a la financiación para crear una empresa o cursar estudios superiores".

[39] Esta recomendación surge del informe del Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos sobre "Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos", p.14.

Directrices de género para los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos

Medidas ilustrativas para aplicar el Principio Rector 6 sobre las transacciones comerciales de los Estados, incluidas las contrataciones públicas, desde una perspectiva de género:

a) Los Estados, así como las instituciones intergubernamentales, deben obtener de empresas que sean propiedad de mujeres un determinado porcentaje de los productos y servicios que compran;
b) Los Estados deben realizar transacciones comerciales únicamente con empresas que cuenten con políticas y mecanismos para combatir el acoso sexual, la violencia de género, la discriminación relacionada con el embarazo y la maternidad o paternidad, las diferencias salariales entre hombres y mujeres y la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos directivos y ejecutivos;
c) Los Estados deben velar por que las zonas francas industriales y las zonas económicas especiales promuevan los derechos humanos de las mujeres en lugar de socavarlos, y contribuyan a su empoderamiento económico.

Fuente: Perspectiva de género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, p.13, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderUNGP_SP.pdf

SECCIÓN 3
Buenas prácticas y oportunidades para incorporar los estándares de empresas y derechos humanos a partir del caso de CABA

3.1 Marco regulatorios y estratégicos habilitantes

3.2 Avances en la contratación pública sustentable en CABA

3.3 Buenas prácticas para una contratación sostenible basada en derechos humanos

El enfoque propuesto para este estudio tiene un doble basamento. Por un lado, el recorte geográfico está basado en el ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otro lado, el foco particular en este territorio subnacional surge también de los interesantes avances que ha alcanzado el Gobierno local en material de compras públicas sustentables. Estos avances la destacan por sobre otras jurisdicciones, al mismo tiempo que permite un análisis más profundo de las prácticas para encontrar oportunidades de mejora y enriquecer modelos superadores que puedan replicarse en otros territorios.

3.1 MARCO REGULATORIOS Y ESTRATÉGICOS HABILITANTES

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en lo sucesivo CABA) no dispone de marco regulatorio específico de contrataciones públicas orientado a realizar los derechos humanos y los estándares de conducta empresarial responsable. Ésta cuenta con un régimen general de compras y contrataciones y otro de contrataciones para obra pública que brindan un marco normativo habilitante para el desarrollo de esos estándares a través de la contratación pública.

La Ley de Compras y Contrataciones Públicas Nº 2095/06 de la CABA (en adelante Ley CyC) reconoce al principio de "sustentabilidad" como uno de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión pública de las compras. Junto a otros lineamientos como el de transparencia y economía, el principio de sustentabilidad establece que debe promoverse la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos -de manera *gradual* y *progresiva*- en las contrataciones públicas[40]. Además, contiene disposiciones relevantes en materia de integridad como el reconocimiento de la corrupción como causal de rechazo de una oferta o de recisión contractual, un listado de personas inhabilitadas para ser oferentes por causas ligadas a falta de integridad, entre otros.

El sistema de contrataciones públicas previsto en la Ley de CyC alcanza a toda la administración pública central y descentralizada, incluido el poder judicial, el poder legislativo, las empresas y/o las sociedades del Estado[41] y cualquier entidad autárquica y/o órgano creado por la constitución. Es un sistema de centralización normativa y descentralización operativa que se compone por un Órgano Rector que actualmente lo conforma la Dirección General de Compras y Contrataciones del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad (en lo sucesivo DGCYC) y las diversas Unidades Operativas de Adquisiciones (en adelante UOA) que funcionan en cada una de las jurisdicciones y/o entidades de la administración pública. La descentralización implica que cada unidad ejecutora realiza sus compras públicas y fija sus propias condiciones particulares de contratación. Sin embargo, la DGCYC tiene un margen de incidencia para establecer

[40] Principio 9 del artículo 7 de la ley Nº2095/06
[41] Véase artículo 2 de la ley 2095/06.

recomendaciones específicas a las unidades ejecutoras de compras o determinar los pliegos y condiciones particulares en los Convenios Marco y elaborar los pliegos de bases y condiciones generales.

Por su parte, las funciones del órgano contratante son el poder de control, inspección y dirección de las contrataciones, así como la facultad de imponer las penalidades y sanciones que estén previstas en la propia Ley de contrataciones públicas y/o en las contrataciones específicas en casos donde los proveedores incumplan sus obligaciones[42]. Asimismo, las UOA deben presentar un Plan Anual de Compras y Contrataciones con un detalle de los bienes y servicios que se adquirirían durante el año[43].

Pese al amplio alcance de la Ley, se observa que algunas materias quedan excluidas[44] de su órbita como, por ejemplo, los contratos de obra pública y concesión de obra pública que se encuentran regulados por la Ley sobre Contrataciones en la Obra Pública Nº 6246. Si bien esta norma no incluye entre sus principios aquel de sustentabilidad, reconoce que es un criterio que puede incidir al momento de evaluar una oferta determinada[45] y que los criterios objetivos previstos en los pliegos pueden incorporar la preferencia a determinados productos y/o servicios que respeten criterios de sustentabilidad[46].

Ley de Obras Públicas N°6246

La Ley de Obras Públicas Nº6246 tiene algunos **avances significativos en la incorporación de los estándares de contratación pública sostenible** basada en derechos humanos, por ejemplo:

- El respeto de los derechos laborales como condición para contratar (inscripción en Registro)
- Causales de recisión contractual en casos de incumplimientos de leyes laborales, trata personas u otros casos de crimen organizado
- Mecanismos de monitoreo y seguimiento de las condiciones laborales y de higiene en la ejecución del contrato (inspecciones, etc.)
- Participación social en el diseño y desarrollo de políticas contrataciones en la obra pública

También plantean algunos **desafíos** cómo:

- Los Programas de Integridad en las empresas no son condición para ser oferente. En casos donde se investiga el delito de corrupción, el Programa de Integridad puede evitar, a discreción de la administración, el cese de la relación contractual.

Además de estas normas más generales, se identifican regulaciones temáticas tanto locales como nacionales que contienen disposiciones con incidencia en las contrataciones públicas, por ejemplo, la Ley Nº3540 de Gestión Ambiental Forestal que exige al Gobierno de la Ciudad la compra de madera y sus derivados a proveedores que acrediten el certificado FSC (Forest Stewardship Council), PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) u otras certificaciones que garanticen la

[42] Artículo 9 inc. b y d.
[43] Artículo 12. Plan anual de compras y contrataciones.
[44] Artículo 4°. Contratos excluidos.
[45] Capítulo V. Evaluación de las ofertas Artículo 33.
[46] Art. 34. Criterios de evaluación.

sustentabilidad ambiental de todo el circuito productivo (Véase Anexo 1: ejemplos de estándares de derechos humanos y CER en leyes con incidencia en compra pública).

También se detectan marcos estratégicos más amplios que podrían contribuir en el diseño de políticas para avanzar a un modelo de contratación pública sostenible basada en derechos humanos. En 2016, el Gobierno de la CABA asumió el compromiso específico de adecuar su gestión pública a la Agenda 2030 y, desde entonces, ha adoptado acciones para encaminar los esfuerzos estatales al logro de los ODS a través de iniciativas concretas. Entre ellas, la Ciudad ha informado que está elaborando indicadores para la evaluación del cumplimiento del ODS 12 sobre consumo sostenible[47] -[48]. En el plano subnacional también se destaca un Plan Local de Acción en Derechos Humanos con una sección sobre Empresas y Derechos Humanos que, si bien en su versión 2019-2020 no contiene referencias a esta temática, podría emplearse a futuro para establecer metas de acción en contratación pública basada en derechos humanos[49].

3.2 AVANCES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SUSTENTABLE EN CABA

La política de compras públicas sustentables de la CABA busca integrar consideraciones ambientales, sociales y económicas en las distintas etapas del proceso de compras y contrataciones con la finalidad de reducir impactos en la salud humana, el medio ambiente y los derechos humanos[50]. El objetivo de la contratación no es sólo adquirir productos y servicios por el pago de un precio sino la obtención de mayor valor por el dinero en todo su ciclo de vida[51], que garantice las necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras[52].

Los esfuerzos para implementar esta política han sido graduales pero sostenidos en el tiempo y con importantes progresos en los últimos años. Si bien la cantidad de contrataciones públicas con criterios de sustentabilidad entre 2016-2020 fue sólo de 601, el aumento ha sido exponencial desde 2018 a la fecha, ya que en 2016 no se informa

[47] GCABA, Compras Públicas Sustentables, Informe de Gestión 2016-2019, disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/compras/compraspublicassustentables/informe-de-gestion-de-compras-publicas

[48] En su respuesta a pedido de informes Nº IF-F-2021-06172990-GCABA-DGCYC del trámite N° 17874/19 del 12 de febrero de 2021 el GCABA

[49] Plan disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_local_ddhh_web_2.pdf

[50] Manual de Compras Públicas Sustentables del GCABA disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/archivos/manual_cps_270813.pdf

[51] El entendimiento gubernamental de la sustentabilidad en la compra pública también puede extraerse de las Guías con recomendaciones elaboradas por la DGCYC. Por ejemplo, en oportunidad de diseñar la Guía vinculada a embalajes esta modalidad sustentable de adquisiciones ha sido concebida como el "proceso mediante el cual la Administración decide adquirir productos y servicios obteniendo valor por su dinero en todo el ciclo de vida de los mismos, minimizando el impacto ambiental y promoviendo condiciones que favorezcan la equidad social". La obtención de mayor valor por dinero implica que la compra es más que un intercambio de un bien y/o servicio por un precio y por tanto, abarca el valor que les genera al usuario y a la comunidad esa adquisición considerando otras dimensiones. Asimismo, la consideración del ciclo de vida del producto refiere a las "etapas consecutivas e interrelacionadas de un sistema de bienes o servicios, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos naturales hasta la disposición final.

[52] Cláusula de información de sustentabilidad del Convenio Marco sobre Artes Gráficas del GCABA.

ninguna contratación sustentable, mientras que en 2017 se consigan 2, en 2018 alcanzan 201, en 2019 son 191 y en 2020 se mantiene en 202.

Según los datos provistos por la DGCYC, se estima que, del total de contrataciones públicas en estos años, sólo el 16% del dinero se afectó a contratos con criterios de sustentabilidad mientras que el 84% fue en contratos sin criterios de sustentabilidad, planteando importantes desafíos de como continuar avanzando en la implementación de esta política.

Entre 2016-2020, los porcentajes de contrataciones sustentables en ningún caso superan el 6% del total de las contrataciones en su correspondiente rubro. Por ejemplo, en el rubro "confecciones textiles" sólo 7 de 204 contrataciones poseen criterio de sustentabilidad, lo que equivale al 3% del total. En materia de prendas de vestir, el porcentaje es idéntico, es decir, sólo 13 de 380 contrataciones contemplan criterios de sustentabilidad. Ello pone en evidencia la importancia de continuar trabajando para una mayor integración de los criterios de sustentabilidad por las distintas unidades de compras elevando su utilización en los distintos rubros de la contratación y más aún en aquéllos que reportan mayores riesgos a los derechos humanos. Del análisis de las contrataciones que lleva adelante el Gobierno de la CABA se observa la incorporación de distintos criterios sociales, ambientales y económicos, obligatorios o de cumplimiento voluntario según el caso:

CRITERIOS AMBIENTALES	CRITERIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS
▪ Reducción de embalaje ▪ Reciclado de embalaje ▪ Eficiencia energética ▪ Reducción de materiales tóxicos ▪ Sustentabilidad de papel ▪ Composición de los productos textiles ▪ Procesos fuentes de energía más limpia y/o con menor consumo de agua y/o que impliquen la reducción de efluentes y/o programas de gestión ambiental.	▪ Inclusión de personas con discapacidad ▪ Promoción de pequeños emprendedores, talleres protegidos/cooperativas y micro y pequeñas empresas ▪ Sello PYME ▪ Sello Mujer ▪ Igualdad de Género

- Políticas de reducción de residuos
- Cumplimiento al Protocolo para la Medición de Contaminantes Químicos en el Aire en el Ambiente de Trabajo de acuerdo con las previsiones de la Ley N°19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo y la Resolución SRT N°861/2015.
- Certificado FSC (Forest Stewardship Council), PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) para la compra de madera y sus derivados.
- Trabajo decente en cadenas de suministro textiles
- Incentivo las unidades productivas de la economía social
- Prohibición del trabajo infantil
- Políticas de RSE

A los fines del presente informe[53] y tomando en cuenta la normativa vigente, las etapas de la contratación pública en el sistema de compras y contrataciones públicas local (Ver Anexo 3) son las siguientes:

[53] Según OCDE el Ciclo de la contratación que abarca lo siguiente: "Public procurement cycle refers to the sequence of related activities, from needs assessment, through competition and award, to payment and contract management, as well as any subsequent monitoring or auditing".

Cada una de estas etapas plantea importantes oportunidades de incidencia en una contratación pública más sostenible y basada en derechos humanos, por ejemplo, en la planificación resulta fundamental que las UOA remitan en tiempo y forma sus Planes Anuales de Contrataciones con criterios de sustentabilidad para que sean consideradas en el presupuesto anual y al momento de las compras se dispongan de recursos para afrontarlas. La confección de los pliegos es un momento clave para incluir cláusulas obligatorias de respeto de los derechos humanos y/o criterios de adjudicación con pautas de ponderación. que promuevan los derechos humanos. La ejecución del contrato también presenta oportunidades para el monitoreo y seguimiento de la implementación del contrato y el respeto de las obligaciones de respeto por los derechos humanos.

3.3 BUENAS PRÁCTICAS PARA UNA CONTRATACIÓN SOSTENIBLE BASADA EN DERECHOS HUMANOS

Con el objetivo de incluir progresivamente criterios de sustentabilidad en sus políticas de contratación pública, la CABA ha avanzado en la implementación de políticas, mecanismos e instrumentos que constituyen buenas prácticas a potenciar para avanzar a una contratación pública sostenible basada en derechos humanos.

Las principales prácticas que se destacan son las siguientes:

- Elaboración de Guías de Recomendaciones para determinados criterios de sustentabilidad
- Criterios de adjudicación y ponderación de ofertas en base a parámetros de derechos humanos
- Inclusión de “cláusulas de sustentabilidad” en los pliegos de bases y condiciones para Convenios Marco
- Articulación con otras áreas de Gobierno para desarrollar guías de recomendaciones temáticas (género, ambiente)
- Capacitaciones e incentivos a UOA para emplear criterios de sustentabilidad
- Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones

ELABORACIÓN DE GUÍAS DE RECOMENDACIONES PARA DETERMINADOS CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD

Para proponer el uso de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas[54] por las distintas unidades de compras, el Órgano Rector desarrolla guías no vinculantes[55] con recomendaciones para que sean consideradas al momento de la elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares.

Del análisis detallado del contenido de cada una de las guías (Véase Anexo 2) se puede observar que las guías brindan información relevante sobre los problemas que involucran y los beneficios que tiene la aplicación de las recomendaciones propuestas. En algunas de ellas hay una descripción de los principales riesgos al ambiente y/o a los derechos humanos que la contratación de determinado servicio o bien podría conllevar. En algunas guías también se describe la cadena de suministro o de producción de algunos productos para visibilizar los riesgos según eslabón de producción. Sin embargo, no se promueve la evaluación y gestión de riesgos mediante los procesos de debida diligencia.

Guías temáticas para la compra pública sustentable

- Guía de Recomendaciones para mejorar progresivamente la sustentabilidad de embalaje/*packaging* y/o envases en la Compra Pública Consultar
- Guía de Recomendaciones de Eficiencia Energética para la Compra Pública Sustentable Consultar
- Guía de Recomendaciones para el consumo y compra responsable de papel Consultar
- Guía de Recomendaciones para la compra pública sustentables de servicios y materiales de artes gráficas Consultar
- Guía de recomendaciones para la incorporación de criterios de sustentabilidad con enfoque de género en la contratación pública de bienes y servicios
- El Gobierno ha avanzado en una guía sobre industria textil junto con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, pero ésta no ha sido implementada a la fecha.

En cuanto a los marcos jurídicos y regulatorios sobre los que se desarrollan las guías, se emplea principalmente la regulación local y nacional. En algunos casos se citan instrumentos de la OCDE[56] y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ningún caso

[54] En el plano nacional el Decreto 1030/2016 del Régimen Nacional de Contrataciones Públicas otorga facultades más amplias porque faculta al órgano rector (Oficina Nacional de Contrataciones) a "Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas" (artículo 115).

[55] Si bien las recomendaciones son no vinculantes, la ley no excluye el establecimiento de criterios obligatorios, simplemente indica su gradualidad y progresividad.

[56] El documento citado es: OCDE, Panorama de las Administraciones Públicas 2015, Colección INAP, disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262072-es.pdf?expires=1632308023&id=id&accname=guest&checksum=4695D2FD5BC1CB9A0164F7A159BBA249

se hacer referencia a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Las recomendaciones que efectúan las Guías resultan de gran utilidad para orientar la compra de productos que sean más respetuosos del medio ambiente, por ejemplo, especificaciones técnicas del producto o forma de uso para considerar en la compra, especificaciones técnicas del embalaje, envase, *packaging* del producto y referencias a certificaciones disponibles.

En cuanto a las temáticas que aborden las guías, desde un enfoque de derechos humanos, resulta fundamental que su elección guarde estrecha relación con los riesgos más graves a los derechos humanos y al ambiente que involucren los procesos de contratación pública en una administración determinada y no sean aleatorios. También se deben garantizar canales de participación informada y significativa de los principales grupos de interés y considerarse el peso de la compra en determinado rubro respecto al total de las contrataciones públicas.

¿Cómo hacer efectivas las recomendaciones de las Guías que abordan temas de derechos humanos?

De las cinco Guías que dispone la DGCYC, la Guía de Artes Gráficas[57] recomiendan que al momento de la contratación se tomen en cuenta aspectos sociales y económicos que deberían cumplir los oferentes con significativa vinculación con el respeto de los derechos humanos en la cadena de suministro de estos productos. Las recomendaciones propuestas son las siguientes:

> - Cumplimiento de normas laborales que garanticen condiciones dignas e inclusivas.
>
> - Capacitación e implementación de buenas prácticas ambientales.
>
> - Condiciones de trabajo seguras e higiénicas.
>
> - No utilización de mano de obra infantil en ninguno de los procesos.
>
> - Promoción y facilitación de la participación de PyMES (Pequeñas y Medianas Empresas).

Sin perjuicio de la importancia que tiene la inclusión de estas recomendaciones en las Guías, el desafío que queda pendiente es cómo lograr que, en la práctica, las UOA incorporen estos aspectos en los pliegos de bases y condiciones de sus contrataciones y qué instrumentos o documentos pueden utilizar en cada caso para verificar que los oferentes cumplen estos recaudos.

[57] Disposición N° 783/DGCYC/18 y se encuentra disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/hacienda/comprassustentables/guiapapelartesv4.pdf

Una estrategia de gran ayuda es indicar en las guías los medios de verificación concretos a los funcionarios/as encargados de las compras. Ello significa que frente a cada exigencia (por ejemplo, cumplir con condiciones laborales mínimas) se enumeren los certificados, instrumentos o constancias de buenas prácticas que se deben requerir a los oferentes para tener por acreditado el requisito.

En el ámbito ambiental, esto suele ser más sencillo[58]. El problema se presenta cuando las recomendaciones son de naturaleza social e involucran temas de derechos humanos.

En este caso, y respecto a las recomendaciones referidas anteriormente, la Guía de Artes Gráficas propone como medios de verificación para la gestión de sustentabilidad en los procesos, "la acreditación mediante certificaciones u otros medios de la gestión de procesos que busquen minimizar el impacto ambiental y mejorar el impacto ético, social y económico" y, a modo ejemplificativo, sugiere las normas ISO relacionadas con responsabilidad social y derechos humanos. Cabe destacar que la implementación de varias de estas normas ISO no están ligadas en todos los casos a una certificación, sino que proponen estándares a ser considerados por las empresas en sus políticas internas y modelos de gestión. La presentación, por ejemplo, de la política que efectivamente está implementando una empresa en responsabilidad social empresaria no necesariamente da cuenta del cumplimiento de estándares de trabajo decente, igualdad y no discriminación, consulta libre e informada, etc. Esta política debería guardar relación con los riesgos propios del sector y recoger buenas prácticas del mismo, así como certificaciones relevantes en caso de existir.

Medios de verificación propuestos por la Guía de Artes Gráficas:

- Norma ISO 26.000: norma internacional que contiene una guía voluntaria de Responsabilidad Social Empresaria
- Norma ISO 20400: norma internacional que proporciona orientación a las organizaciones, independientemente de su actividad o tamaño, integrando la sostenibilidad dentro de las compras.
- Norma ISO 9001: norma internacional de sistema de gestión de calidad.
- Norma ISO 14.001: norma Internacional de sistema de gestión ambiental, o similares.

[58] En materia ambiental por ejemplo la Guía de Artes Gráficas incluye propuestas concretas sobre cómo se debiera acreditar el cumplimiento a estándares de cuidado ambiental como, por ejemplo, la presentación de la siguiente documentación: Inscripción en el Registro de Generadores de Residuos Peligrosos, Certificado de Gestión de Residuos Peligrosos, Habilitación para funcionar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Ley Nº2214 texto consolidado Ley Nº5666), Inscripción en el Registro de Generadores de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Fuentes Fijas de la Agencia de Protección Ambiental (APRA) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Disponer de certificaciones y/o ecosellos voluntarios, que acrediten el menor impacto ambiental de los productos, procesos y/o materias primas. Por ejemplo, Buenos Aires Produce más limpio (programa de carácter voluntario, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de su Agencia de Protección Ambiental (APRA), que promueve el concepto de producción con mínimo impacto ambiental.

También incluye como propuesta para acreditar una gestión de procesos sustentable, lineamientos muy generales sin especificar medios de acreditación posibles lo que dificulta su uso en la práctica. Entre ellos están el "exigir el cumplimiento de condiciones laborales dignas, la erradicación de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, la equidad laboral sin distinción de género, de raza, religión u opinión"[59]. Ello podría acreditarse mediante la presentación de un plan de la empresa explicando cómo cumple o cumplirá cada uno de estos extremos, pero para ser efectivo debería ir acompañado de un sistema de monitoreo en la práctica (inspecciones). Si no existe esa capacidad de seguimiento, el uso de una modalidad amplia de instrumentación no alcanza para contribuir a la protección de los derechos humanos.

En los casos donde no se prevén especificaciones técnicas e instrumentales, las unidades de compras deberían pedir soporte técnico a otras áreas de Gobierno con *expertise* en derechos humanos y cuestiones legales para precisar cómo pueden instrumentalizar esos lineamientos en casos concretos. La realidad es que la urgencia y logística diaria de las compras dificultan en la práctica esas articulaciones.

Sobre este aspecto, la Ciudad ha mostrado avances muy significativos en la Guía para promover el enfoque de género en la contratación pública[60] ya que establece, de forma clara y precisa, cuáles son los requisitos y los medios de verificación específicos para la procedencia de los criterios de adjudicación basados en la igualdad de género, ya sea por haber accedido de forma previa al Sello Empresa Mujer[61] o por promover e implementar políticas de igualdad de género (Véase Anexo 4). Por ejemplo, respecto del requisito de disponer el 50% o más de mujeres contratadas sobre el total de trabajadores empleados, se le pide a la empresa que lo

El Sello Empresa Mujer se otorga a:

- Personas humanas mujeres, cuya administradora legitimada sea mujer.
- Personas jurídicas en caso de que, o bien, el 50% o más del capital le corresponda a una o más mujeres, o bien, el 50% o más del control y la administración del negocio esté a cargo de mujeres.

[59] Otros ejemplos de lineamientos generales: "-Exigir el cumplimiento de prácticas laborales que favorezcan el cuidado de la salud y seguridad laboral. - Promover la formación y educación ambiental del personal - Promover la generación de empleo inclusivo de minorías, empleo joven y empleo a adultos mayores. - Valorar positivamente la participación de micro, pequeña y mediana empresa y/o especiales que requieren una adecuada gestión"

[60] Según un estudio realizado por la Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la Nueva Argentina (FEPESNA) para ONU Mujeres, sobre el estado de las compras públicas en la CABA, sólo el 22% de las personas físicas proveedoras del GCABA eran mujeres y el 10% eran empresas de propiedad de mujeres. El bajo porcentaje de participación de las mujeres en el mercado público pone de manifiesto un grave problema de desigualdad de género en el acceso a la contratación pública. Ello se agrava si se tiene en cuenta que la brecha de género se amplía según el sector económico y el tipo de contratación. Las empresas de propiedad de mujeres son en su mayoría rubros de menor rentabilidad como la salud, educación y cultura, con marcada ausencia en otros ámbitos, como la construcción y la tecnología (Véase: La definición de ONU Mujeres de una empresa propiedad de mujeres es una entidad jurídica de cualquier ámbito cuya propiedad, gestión y control recae en más del 51 por ciento en una o más mujeres. La información disponible de ONU Mujeres y contrataciones públicas con enfoque de género: https://www.unwomen.org/es/about-us/procurement/gender-responsive-procurement)

[61] La información del Sello Mujer se encuentra en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/disposicion_ndeg_1000-gcbaa-dgcyc-2019.pdf

acredite mediante un formulario que contiene el listado de empleados/as de la empresa (Certificado 931 de la AFIP).

En cualquier caso, resulta fundamental que esas recomendaciones estén acompañadas por la adjudicación de un puntaje específico a los oferentes que cumplan con esos requerimientos. Si no se incluyen pautas de ponderación, es muy difícil incentivar su cumplimiento por las empresas proveedoras y allanar su uso por las oficinas a cargo de las compras y contrataciones.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y PONDERACIÓN DE OFERTAS EN BASE A PARÁMETROS DE DERECHOS HUMANOS

Una práctica importante asociada con la anterior es la utilización de criterios de adjudicación y evaluación de oferentes en base a parámetros de sostenibilidad anclados en la protección de los derechos humanos. De las cinco Guías que tiene actualmente la Ciudad, sólo la Guía de Enfoque de Género contempla este tipo de criterios con una ponderación específica. El documento establece -que al momento de la evaluación y adjudicación de las ofertas- se dará preferencia a empresas que tengan el Sello Empresa Mujer o que promuevan políticas de igualdad de género siempre. Asimismo, fija criterios de ponderación en porcentajes concretos según procedimiento de selección[62]. Ello facilita que después las unidades de compras plasmen estos criterios directamente en los pliegos de bases y condiciones particulares y puedan justificar su opción de compra en base a un criterio no económico como es la existencia de políticas de género en una empresa determinada. En la práctica, durante 2016-2020 se observaron sólo 4 contrataciones que utilizan este criterio a través de licitación pública[63], que se corresponde con el uso del Sello Empresa Mujer.

INCLUSIÓN DE "CLÁUSULAS DE SUSTENTABILIDAD" EN LOS PLIEGOS DE BASES Y CONDICIONES PARA CONVENIOS MARCO

Los Convenios Marco (en lo sucesivo CM) constituyen una modalidad de contratación electrónica mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las UOA en la forma, plazo y demás condiciones

[62] Los criterios de ponderación varían según el procedimiento de selección:
-Aquellos proveedores que hayan obtenido el Sello Empresa Mujer o lleven adelante políticas de igualdad de género y que oferten un precio hasta 5% mayor.
-El procedimiento de selección es establecido a través de una estructura de ponderación de diferentes aspectos (económicos-financieros, técnicos, administrativos, operativos, prestacionales, antecedentes, entre otros) que incluyen al Sello Empresa Mujer o las políticas de igualdad de género, como un factor adicional con un peso de hasta 15% del puntaje.
-Cuando la compra se realiza por Convenio Marco, al momento de la compra la Unidad Ejecutora podrá seleccionar entre los proveedores disponibles aquellos que hayan obtenido el Sello Empresa Mujer o empresas que lleven adelante políticas de igualdad de género, siempre que su oferta se encuentre dentro de un margen superior del 5% respecto de la siguiente cotización sin sello y/o sin políticas de igualdad de género. En el caso de no seleccionarlo, se debe justificar los motivos.

[63] El número coincide con el de sello mujer porque se solapan los datos y se estaría refiriendo al uso del sello mujer

establecidas en dicho convenio. Una vez que los procesos para la celebración de un CM se han llevado a adelante, se traducen en un catálogo electrónico de bienes y servicios en el sistema electrónico de contrataciones, donde las UOA pueden emitir solicitudes y órdenes de compra según stock disponible. Los pliegos de bases y condiciones particulares para la generación de estos Convenios son elaborados por el Órgano Rector.

En la CABA, los CM incorporan "cláusulas de sustentabilidad" que exigen determinados comportamientos sustentables a los oferentes como criterio obligatorio para poder ser seleccionados y/o promueven otras conductas de carácter voluntario que se considera como "información adicional de sustentabilidad" que podrá considerarse al momento de la adjudicación. Este tipo de Convenios representa una gran oportunidad de incidencia en las prácticas de compras basadas en derechos humanos dado que abarcan todas las compras de un producto con determinadas características y permite introducir cláusulas de sostenibilidad basada en derechos humanos con amplio alcance.

Uno de los principales desafíos que enfrentan estas cláusulas es que el contenido vinculado a los derechos humanos se presenta como "voluntario" y no se le asigna un puntaje al oferente que cumpla con ello. Si tomamos como ejemplo la cláusula de información y recomendaciones sustentabilidad en CM de Indumentaria[64] se observa que los aspectos vinculados a la salud, seguridad e higiene en el ámbito del trabajo y las condiciones laborales en general vinculadas a normas locales, nacionales e internacionales son de cumplimiento voluntario (Véase Anexo 5 donde se analizan las cláusulas). Este aspecto es preocupante si tomamos en consideración los elevados riesgos de abusos a derechos humanos en la producción textil y la provisión de insumos textiles. En la CABA, se han detectado talleres textiles clandestinos[65]-[66] que constituyen el extremo más débil de una cadena de suministro y que, sin los recaudos suficientes, podrían involucrar situaciones de trata de personas y trabajo forzoso. De hecho, entre 2017 y 2021 se realizaron 38 denuncias a la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex) en la Ciudad, de las cuales 22 se corresponden al área de trabajo a domicilio y 16 están relacionadas con la normativa laboral. Todas las denuncias corresponden a empresas, talleres textiles y/o establecimientos radicados en la CABA[67].

Por su parte, la cláusula de sustentabilidad del CM de Artes Gráficas no contempla aspectos sociales vinculados a los derechos humanos, sino que recoge temas

[64] En su respuesta a pedido de informes N.º IF- 2021-20191823-GCABA-MGEYA del trámite N° 17874/19 del 19 de julio de 2021 el GCABA informó que hasta julio de 2021 se detectaron 20 licitaciones públicas textiles con cláusulas de sustentabilidad.

[65] Véase: Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la CABA, Registro Estadístico sobre el Delito de trata de personas y sobre la asistencia a las víctimas en la Ciudad de Buenos Aires 2020, disponible en: http://cdh.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/10/2020/07/Registro-Estadistico.pdf

[66] El Mapa del Trabajo Precario, Informal y Esclavo que publica periódicamente el GCABA también da cuenta de los lugares de la CABA donde se han realizado inspecciones de talleres en estas condiciones, lo que expone la existencia de un riesgo real e inmediato de vulneración de los derechos humanos respecto, principalmente, de cadena de producción textil que involucran en alguna trama de sus procesos a empresas en la Ciudad

[67] Estos datos han sido informados por la Dirección General de Protección al Trabajo del GCABA a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en pedido de informes: IF-2021-10255596-GCABA-DGPDT, 31 de marzo 2021, en el marco del trámite 17874/19 de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

ambientales. Para constatar su cumplimiento por los oferentes contempla de forma explícita un deber de los oferentes de informar en sus ofertas, mediante una declaración jurada "si los productos a adquirir, como los procesos de elaboración y/o envasado y/o suministro y/o disposición final de los mismos cumplen o no con criterios de sustentabilidad"[68] y solicita que se acompañe información acreditante detallando los medios de verificación específicos (certificados, habilitaciones, comprobantes, fichas técnicas). Esta previsión podría ampliarse a los criterios sociales vinculados a los derechos humanos que podrían estar en riesgo en los procesos de producción de estos productos.

Una forma de potenciar el uso de estas cláusulas hacia modelos de contratación sostenibles basados en derechos humanos es incluir requerimientos concretos de respeto por los derechos humanos con carácter obligatorio y establecer medios de verificación específicos que faciliten la constatación práctica de su cumplimiento.

No se trata de crear obligaciones nuevas a través de una cláusula de un pliego, sino de recoger aquellas disposiciones normativas de respeto de derechos humanos que ya están previstas en el ordenamiento jurídico y que su cumplimiento se debe garantizar en el contexto de una contratación pública. Este ejercicio de coherencia política es acorde con el principio de legalidad previsto en el artículo 7 de la Ley de CyC, a partir del cual los procesos de contratación y su ejecución están sometidos a la integralidad del ordenamiento jurídico[69].

En el caso de la CABA, varios requerimientos de derechos humanos se exigen en los procesos de contratación pública como "requisitos administrativos" y no están vinculados a estas cláusulas de sustentabilidad. Como, por ejemplo, en el CM de Indumentaria analizado, la *Declaración jurada sobre condición de dador, intermediador o tallerista de producción* de la Ley Nº12713 de Trabajo a Domicilio y la rúbrica de la documentación laboral pertinente[70] se exige en tal carácter, quedando pendiente varios extremos de la ley vinculados al trabajo decente que podrían incluirse en la cláusula de sustentabilidad como el certificado de inscripción al Registro de Dadores de Trabajo a Domicilio y Rúbrica, la habilitación del lugar vinculado a las condiciones de higiene y seguridad, etc.

[68] *Véase:* Convenio Marco de Compra para la Contratación del Servicio de Artes Gráficas para uso de las reparticiones del Gobierno de la Cuidad Autónoma de Buenos Aires, artículo 20.

[69] Principio de Legalidad: Todo el proceso de contratación y posterior ejecución de los contratos que el sector público celebre con terceros debe estar positivamente sometido al ordenamiento jurídico en su totalidad.

[70] El Convenio Marco de Indumentaria exige como requisito administrativo lo siguiente: "10. Declaración Jurada donde manifieste si es o no, dador, intermediario o tallerista. En caso de tercerizar actividad, deberá presentar la inscripción al Registro de Dadores de Trabajo a Domicilio y Rúbrica de la Documentación Laboral pertinente, conforme lo establece el sistema de Trabajo a Domicilio por cuenta ajena, en los términos de la Ley N.º 12.713 y la Disposición N.º 139/DGPDT/2009" (Véase: Anexo - Disposición n° 1177/dgcyc/17, pliego de bases y condiciones particulares Convenio Marco de compra para la adquisición de indumentaria para uso de las reparticiones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos aires, p.14)

ARTICULACIÓN CON OTRAS ÁREAS DE GOBIERNO PARA DESARROLLAR GUÍAS DE RECOMENDACIONES TEMÁTICAS (GÉNERO, AMBIENTE)

La articulación entre distintas agencias estatales para diseñar políticas de contratación sustentable es muy útil y, en la práctica de la CABA, se está dando para el desarrollo de las Guías analizadas. A la fecha se advierten articulaciones con estos fines con áreas de ambiente y género[71].

Estos espacios de articulación podrían potenciarse de forma superlativa para otros fines, por ejemplo, arbitrar estrategias de monitoreo y seguimiento de los contratos públicos con participación de áreas con competencia en el control y fiscalización material según rubro, sector, etc.

Una articulación clave involucraría a las áreas de Compras y Contrataciones, Derechos Humanos y Protección del Trabajo. En CABA, la Dirección General de Protección del Trabajo (en lo sucesivo DGPT) es el órgano encargado de ejercer el control de policía del trabajo. En virtud de la Ley Nº265/99, la DGPT tiene entre sus funciones "la fiscalización, control y sanción por incumplimientos de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo". Asimismo, tiene la función de "garantizar la tutela de los menores en el trabajo y hacer aplicación estricta de las normas de prohibición del trabajo infantil". En el marco de estas competencias supervisa la implementación de la Ley de Contratos de Trabajo en lo que refiere, por ejemplo, a la prohibición del trabajo esclavo y la obligación de registración del personal.

Así como la DGCYC dicta resoluciones conjuntas con la Agencia de Protección Ambiental para fijar estándares de CER en esa materia, sería posible diseñar -en conjunto con la DGPT y el área de Derechos Humanos- una política en materia de condiciones de trabajo que exija el cumplimiento de la ley laboral en la contratación pública y que se aplique con carácter obligatorio y no como norma de sustentabilidad voluntaria. También se podría avanzar a la creación de mecanismos interagenciales de monitoreo de la contratación pública.

[71]El Grupo de Trabajo Interorgánico de Compras Públicas Sustentables, integrado por la Dirección General de Estrategias Ambientales de la Agencia de Protección Ambiental y la DGCYC tiene amplias facultades para desarrollar e implementar la normativa sobre compras públicas sustentables y propiciar proyectos normativos que recojan criterios de sustentabilidad. Asimismo, se le reconoce facultades para capacitar al personal que se desempeña en las UOA y demás actores involucrados en los procesos de adquisición de bienes y/o servicios.
Además de la cuestión ambiental, se advierte una articulación significativa con otras áreas de gobierno con competencia en temas de género para el diseño e implementación del Sello Empresa Mujer y la Guía de Enfoque de Género.

CAPACITACIONES E INCENTIVOS A UOA PARA EMPLEAR CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD

En un sistema descentralizado como el de CABA, las capacitaciones contribuyen a generar y fortalecer capacidades de funcionarios/as de las UOA que participan en las contrataciones públicas. Cabe destacar que estas Unidades son competentes para promover el uso de criterios de sostenibilidad basados en derechos humanos en las cláusulas de sus pliegos de bases y condiciones particulares, la descripción técnica del producto y/o servicio, la planificación anual de sus compras y la priorización de determinados proveedores que cumplan criterios de sustentabilidad en los CM.

A la fecha las capacitaciones están principalmente enfocadas en la contratación pública sustentable y las Guías disponibles en la Ciudad. Estos espacios de entrenamiento podrían potenciarse para integrar otros marcos estratégicos con estándares de empresas y derechos humanos y CER como los Principios Rectores y las LDEM de la OCDE. También podrían estar dirigidas a empresas proveedoras de bienes y servicios al Gobierno.

SISTEMA ELECTRÓNICO DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES

Actualmente CABA tiene un sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones denominado "Buenos Aires Compras" (BAC) a través del cual los Organismos que componen el Gobierno publican y gestionan los procesos de contratación electrónica de bienes y servicios. Asimismo, a través del sitio web del BAC se puede acceder a las licitaciones de apertura en los últimos 30 días, las licitaciones de apertura próxima y las próximas licitaciones con información sobre el número, nombre y tipo de proceso, fecha de apertura, estado según la etapa de las contrataciones (apertura, evaluación, adjudicación, etc.) y la unidad ejecutora. La descripción de los pliegos de bases y condiciones en el sitio web permite saber si determinada licitación tiene criterios de sustentabilidad y cuáles son.

Progresivamente se han incluido categorías que son de utilidad para un posterior monitoreo y seguimiento del desarrollo de las compras sostenibles basadas en derechos humanos. Por ejemplo, al inscribir a una empresa en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (en lo sucesivo RIUPP) se puede consignar la categorización de la empresa como MyPyme y la existencia de personal con discapacidad, así como el otorgamiento de Sello Mujer como marca identificatoria; factores útiles para implementar estrategias de promoción de la sostenibilidad.

Si bien los avances en la digitalización y apertura de la información son positivos, aún se advierten desafíos en el acceso a la información pública y la transparencia en la etapa de planificación de las compras[72] y la difusión de datos vinculados a gastos en contrataciones públicas.

[72] En su respuesta a pedido de informes Nº IF- 2021-20191823-GCABA-MGEYA del trámite N° 17874/19 del 19 de julio de 2021 el GCABA informó que la información sobre planificación "no se publica en ningún lado".

SECCIÓN 4 RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

4.1 Conclusiones

4.2 Recomendaciones a Gobiernos locales

4.1 CONCLUSIONES

- La existencia de una obligación del Estado de respetar, garantizar y cumplir los derechos humanos desde todas sus dependencias, así como la coherencia política que debe existir entre el accionar del Estado como garante de los derechos humanos y como actor económico, justifica que los Estados avancen hacia esquemas más protectorios de los derechos humanos en la contratación pública.
- La contratación pública sostenible debe consolidarse como una contratación basada en el respeto de los derechos humanos y no sólo en la inclusión de alguna consideración social que guarde relación con los derechos humanos.
- La contratación pública sostenible basada en derechos humanos es aquella que integra los estándares de empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable como: la debida diligencia estatal y corporativa, los mecanismos de control y seguimiento del respeto de los derechos humanos, los mecanismos de reclamo y acceso a la reparación, la participación de los grupos de interés, la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como objetivo estratégico, la posibilidad de dejar sin efecto un contrato por situaciones de abusos a los derechos humanos, el uso de criterios de selección y adjudicación que garanticen y/o promuevan el respeto por los derechos humanos, incorporación de mecanismo de fomento de la integridad, lucha contra la corrupción y transparencia, y consideración de la dimensión de género de la contratación pública.
- El criterio central para planificar la contratación pública sostenible con enfoque de derechos humanos debe ser la consideración de los riesgos a los derechos humanos con priorización de aquellos aspectos de mayor gravedad.
- La contratación pública sostenible y respetuosa de los derechos humanos debe abarcar todas las etapas de la contratación pública.

4.2 RECOMENDACIONES A GOBIERNOS LOCALES

MARCO NORMATIVO

- Disponer de un marco jurídico de compras y contrataciones que exija la contratación pública sostenible basada en el respeto de los derechos humanos, la protección ambiental y los principios de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

Específicamente se recomienda:

- Incluir como causal de recisión contractual el abuso de los derechos humanos. En caso de contar con causales de recisión específicos, como el incumplimiento de leyes laborales o la constatación de delitos de crimen organizado (como la trata de personas, terrorismo, lavado de dinero, entre otros), ampliar esos causales a cualquier abuso a los derechos humanos, sobre el argumento de la integralidad e interdependencia entre ellos.
- Incorporar como personas inhabilitadas para ser oferentes a aquellas empresas (o sus respectivas autoridades) que en ocasión de sus funciones hayan sido condenadas por graves abusos a los derechos humanos, contaminación ambiental o corrupción.
- Exigir un Programa de Integridad a las empresas como condición para ser oferente del Estado y no, como ocurre en algunos casos, simplemente como presupuesto para continuar ejecutando un proyecto en casos de denuncias por corrupción.

MARCOS ESTRATÉGICOS PARA FOMENTAR COHERENCIA POLÍTICA

- Incorporar el enfoque de empresas y derechos humanos, en los planes de adecuación local de la Agenda 2030 o, mejor aún, en el desarrollo de planes integrales de adquisiciones públicas sostenibles, enmarcados en el ODS 12. En particular, elaborar indicadores de seguimiento de la meta 12.7 sobre adquisiciones sostenibles considerando los estándares de una compra pública sostenible basada en derechos humanos.
- Incorporar dentro del capítulo o la sección de Empresas y Derechos Humanos de los Planes Locales de Acción en Derechos Humanos metas vinculas a la compra pública sostenible basada en derechos humanos.

EVALUACIÓN DE RIESGOS Y DEBIDA DILIGENCIA

- Realizar un mapeo de los riesgos más graves a los derechos humanos que la producción de determinado bien o servicio podría involucrar, como instrumento para desarrollar mecanismos de prevención a los abusos de los derechos humanos. Considerar especialmente cuáles son las principales empresas proveedoras del Estado, los rubros más contratados y las principales necesidades de contratación a futuro. Poner este análisis a disposición de las Unidades Operativas de Adquisición.
- Desarrollar una estrategia de prevención de abusos a los derechos humanos en función de los hallazgos detectados en la evaluación del riesgo, que incluya el diseño de cláusulas de verificación modelo de respeto por los derechos humanos por rubro o sector, Guías de Recomendaciones para su implementación, capacitaciones a unidades de compras, entre otros aspectos. Implementar medidas y comunicarlas a la comunidad en general. Complementar esta implementación con mecanismos de monitoreo y seguimiento de las medidas.

- En caso de que se disponga de Guías con Recomendaciones para la incorporación de criterios de sustentabilidad o se planifique su desarrollo, priorizar su elaboración en función al criterio de riesgo grave y probable a las personas y al ambiente. Es decir, evitar que la elección de temas responda a un criterio de prioridades de gobiernos no relacionadas con la compra pública y los riesgos específicos que conllevan determinadas cadenas de suministro.
- Garantizar que las Guías se basen en los criterios de la debida diligencia, contemplen todo el ciclo de vida del producto, incorporen mecanismos de verificación específicos y detallen criterios de criterios de adjudicación con pautas de ponderación claras, que les permita a las unidades ejecutoras no expertas en las temáticas, traducir esas recomendaciones en exigencias precisas en los pliegos de bases y condiciones particulares. Diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación del uso de las Guías por parte de las distintas dependencias del Estado.
- Diseñar una prueba piloto de requerimiento de debida diligencia a empresas proveedoras en un rubro determinado con acompañamiento, apoyo y capacitación a las empresas para evaluar posibilidades de implementación y capacidades.
- Incluir cláusulas de adjudicación con un puntaje significativo a empresas que demuestren llevar adelante procesos de debida diligencia en derechos humanos acorde a los estándares de empresas y derechos humanos de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

- Considerar los estándares de derechos humanos y empresas y de conducta empresarial responsable en las capacitaciones a funcionarios/as de distintas áreas con incidencia en contratación pública, en base a los estándares de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE y la Declaración Tripartita de la OIT, entre otros.
- Fortalecer también las capacidades de las empresas proveedoras en estándares de empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable.

CRITERIOS DE VERIFICACIÓN Y ADJUDICACIÓN QUE PROMUEVAN EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

- Incluir, en los pliegos de bases y condiciones, criterios de verificación o selección obligatorios de respeto por los derechos humanos, con especificación de medios de verificación concretos para constatar su cumplimiento. Para ello, se podrá solicitar al área pertinente un relevamiento de las regulaciones vigentes según rubro, sector, proceso y/o producto involucrado en la contratación para poder garantizar que en el proceso de compras se respeten derechos humanos y obligaciones ya previstas. También, se podrá sistematizar buenas prácticas por sector o rubro para considerarlas como medios potenciales de verificación.

- Potenciar el uso de las "cláusulas de sustentabilidad" de los Convenio Marcos incluyendo entre los requerimientos el respeto por derechos humanos de carácter obligatorio. Asimismo, precisar los medios de verificación concretos para constatar su cumplimiento de modo de facilitar el trabajo de las UOA. En caso de que se mantenga su carácter voluntario, incluir -en los pliegos de bases y condiciones- criterios de adjudicación con pautas de ponderación concretos para los oferentes que cumplan estos requerimientos, de forma de incentivar su cumplimiento.

- Fomentar la inclusión de otros grupos en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidades, el colectivo LGBTIQ+, las personas migrantes, entre otros, a través del establecimiento de criterios de adjudicación con pautas de ponderación claras en beneficio de empresas que dispongan de políticas que promuevan sus derechos.

EVALUACIÓN DE OFERTAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

- Al momento de evaluar a los oferentes, realizar un rastreo de los antecedentes jurisdiccionales del oferente a través de una consulta en los registros de organismos públicos provinciales y nacionales, a los efectos de la elegibilidad, que incluya responsabilidad por graves abusos a los derechos humanos, la contaminación ambiental y cuestiones vinculadas a corrupción.

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

- Prever sistemas de fiscalización, control y seguimiento de los derechos humanos respecto de las empresas proveedoras del Estado. Para ello, avanzar hacia una articulación más estratégica con otras agencias del Estado con competencia para vigilar e inspeccionar el cumplimiento de normas ambientales, laborales y de derechos humanos e instrumentar de forma conjunta, estrategias de monitoreo y de control del respeto de los derechos humanos en las empresas proveedoras y su cadena de suministro. Más allá de una instancia de ejecución de un contrato específico, las empresas que están registradas como proveedoras del Estado deberían estar sujetas a controles periódicos de respeto de los derechos humanos.[73]

- Diseñar mecanismos de monitoreo activo y no planificado (como son las auditorías espontáneas), y no sólo reactivos ante incumplimientos denunciados o de público conocimiento. Fortalecer esos sistemas en sectores de la economía o contextos en los que haya mayores riesgos a los derechos humanos (como puede ser cuando hay evidencia de la existencia elevada de talleres clandestinos a lo

[73] Por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología e Innovación de Argentina cuenta con un programa de "Compromiso Social Compartido" en el que se han identificado una serie de indicadores efectivos para alertar sobre el riesgo de contar con talleres textiles no registrados (y el consecuente riesgo de que existan situaciones de explotación laboral). Estos indicadores contrastan la producción declarada con el consumo de luz del taller, la cantidad de empleados/as declarados, el nivel de ruido de las máquinas que responde al ritmo de producción, entre otros.

largo de la cadena de valor de la industria textil). Adaptar los mecanismos de control a la actividad económica específica, recurriendo a la consulta con expertos.

MECANISMOS DE REPARACIÓN

- Establecer mecanismos de reclamo y reparación para los casos de abusos a los derechos humanos en la contratación pública.
- Exigir mecanismos operacionales de reparación a las empresas contratadas por el estado.

ARTICULACIÓN CON OTROS ACTORES Y PARTICIPACIÓN

- Diseñar estrategias intergubernamentales para apoyar a las pequeñas empresas en el cumplimiento de los criterios de sustentabilidad con el fin de que no se las excluya del proceso. Ello puede implicar brindar un tratamiento diferenciado a pequeñas y medianas empresas respecto de empresas grandes para evitar su exclusión del mercado público.
- Articular con otros Ministerios para el diseño de incentivos económicos y no económicos para empresas proveedoras del Estado que cumplan los estándares de derechos humanos.
- Promover la participación de los grupos de interés en la elaboración de las Guías sobre compras públicas sostenibles, así como en otras instancias relacionadas con el ciclo de contrataciones públicas.

TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- Publicar los pliegos de bases y condiciones de manera amplia y transparente.
- Garantizar que los procedimientos de compra directa, sin duda necesarios y especialmente relevantes en contextos de emergencia, no estén exentos de control y que sus procesos, por más inmediatos que sean, no dejen de ser transparentes.
- Ofrecer información de fácil acceso respecto de las contrataciones públicas, respecto a la planificación, ejecución de los contratos, montos de gastos devengados, así como información que permita individualizar las compras y contrataciones en función de rubros.
- Diseñar un mecanismo de reporte de datos que clasifique y sistematice las contrataciones según los criterios de sustentabilidad empleados, que se actualice periódicamente y que sea accesible al público.
- Asegurar que los sistemas soliciten la información de la manera más automatizada posible y que su incorporación sea obligatoria, para que los datos sean confiables y exhaustivos, sin depender de la discrecionalidad de la persona que los cargue.

ANEXOS

ANEXO 1

EJEMPLOS NORMATIVOS DE ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS Y CER EN NORMATIVA CON INCIDENCIA EN LA COMPRA PÚBLICA

Estándar de EDH/CER	Fuente Normativa	Referencia a las disposiciones
Integridad, anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas	Artículos 14, 15 y 109 de la Ley Nº2095 de Compras y Contrataciones (CyC) Artículos 3, 10. Inc.j28, 91,94,96,97 de la Ley Nº6246 Obra Pública (OP) Régimen de Integridad Pública N.º 6.357	Responsabilidad de funcionarios por incumplimiento de Ley de CyC en las etapas de la contratación Actos de corrupción como causal de rechazo de la propuesta u oferta y/o de rescisión del contrato Personas no habilitadas a ser oferentes, por ejemplo, aquellas sancionadas por delitos de corrupción. Las sanciones e inhabilitaciones previas pueden ser considerada como un factor para valorar la idoneidad de un oferente Monitoreo de los Programas de Integridad de las empresas (contratación de obra pública) Regulación sobre conflicto de intereses Compromiso del órgano de control de desarrollar mecanismos de prevención de la corrupción
Trabajo decente	Artículos 3, 5 inc. f, 51, 78 inc. b y 92 de Ley Nº6246 (OP)	Prohibición de fraude laboral Principio del trabajo seguro Facultad del órgano de control de inspeccionar las oficinas y los libros que estén obligados a llevar los contratistas El incumplimiento de las leyes de trabajo y el crimen organizado (por ejemplo, la trata de personas) como causal de recisión contractual Declaración jurada sobre condición de dador, intermediador o tallerista de producción

	Artículos 3, 5, 6 y 9 de la Ley Nº12713 de Trabajo a Domicilio Disposición N°139/DGPDT/2009	Obligación de presentar el certificado de inscripción al Registro de Dadores de Trabajo a Domicilio y Rúbrica. Habilitación del lugar Condiciones de higiene y seguridad Libro autorizado y rubricado de trabajadores con registro de salarios
Participación pública	Artículo 96 Ley Nº6246 de OP	Obligación de la autoridad de aplicación de la ley de establecer mecanismos de participación pública
Inclusión de grupos vulnerados	Artículos 92 y 101 de la Ley Nº2095 de CyC Artículo 23 de la Ley Nº6376 de Promoción de la Economía Social	Se otorga un margen de preferencia en los procesos a talleres protegidos (personas con discapacidad) Incluye la contratación directa de bienes y servicios para el caso de contrataciones con las Unidades Productivas de la Economía Social
Promoción del desarrollo económico de micro y pequeñas empresas	Artículo 110 de la Ley Nº2095 de CyC Artículo 90 de la Ley Nº6246 de OP	Se otorga un margen de preferencia en los procesos a las PyMEs
Protección ambiental	Artículo 10 de la Ley Nº3246/2009 para la reducción y optimización del consumo de la energía y disminución de emisiones de CO2 y otros gases Decreto 300/2010 GCABA Resolución Conjunta 1 DGCYC/APRA 20/04/2012 sobre Eficiencia Energética Ley Nº3540 de Gestión Ambiental Forestal	Obligación de incluir criterios ambientales de eficiencia energética en pliego de bases y condiciones Obligación de incorporar en la compra de artefactos eléctricos criterios de selección orientados a la adquisición de aquellos de mayor eficiencia Exige la compra de madera y sus derivados a proveedores que acrediten el certificado FSC (Forest Stewardship Council), PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) u otras certificaciones que garanticen la sustentabilidad ambiental de todo el circuito productivo
Derecho a la salud Acceso a la información	Reglamento Técnico Mercosur sobre Etiquetado de Productos Textiles Resolución Nº287 2000	La obligación de fabricantes nacionales e importadores de productos textiles/cazado de presentar Declaración Jurada de Composición de Productos (DJCP)

ANEXO 2

ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS GUÍAS TEMÁTICAS CON RECOMENDACIONES PARA COMPRAS SUSTENTABLES

Contenido de las Guías	Embalaje *Packaging* Envases	Eficiencia Energética	Papel	Artes gráficas	Enfoque de género
Información sobre la problemática asociada a la Guía	x	x	x	x	x
Marco legal de referencia para compra pública*					x
Marco legal de referencia general**				x	x
Marco de los PRNU	----------				
Marco en otros instrumentos de CER					x
Sustentabilidad como objetivo secundario					x
Marco de la Agenda 2030					x
Referencias a beneficios ambientales	x	x	x	x	
Referencias a beneficios sociales				x	
Referencias a beneficios económicos				x	
Descripción de impactos ambientales				x	
Descripción de impactos sociales					
Descripción de impactos económicos	----------				
Ciclo de vida/cadena de suministro/ producción			x	x	
Especificaciones técnicas del producto para considerar en la compra		x	x		
Especificaciones técnicas del embalaje, envase, *packaging* del producto	x				
Referencia a certificaciones disponibles		x	x		
Recomendaciones de naturaleza ambiental	x	x	x	x	
Recomendaciones de naturaleza social				x	

Recomendaciones de naturaleza económica				x	
Recomendaciones ambientales con inclusión de medios de verificación específicos ***				x	
Recomendaciones sociales con inclusión de medios de verificación específicos					x
Recomendaciones económicas con inclusión de medios de verificación					x
Criterios de evaluación y preferencia					x
Debida diligencia****	----------				
Gestión de riesgos	----------				
Mecanismos de reparación	----------				

*Incluye referencia a obligaciones específicas de considerar determinados criterios en la compra pública en función de las características del producto.

**Principales normas del sector que deberían considerarse al momento de efectuar la compra.

***Medios de verificación: se indica cómo pueden acreditarse el cumplimiento de consideraciones sociales, ambientales y económicas con referencia a declaraciones juradas, certificado de inscripción a registros etc.

****Incluye consideraciones sobre el proceso de debida diligencia en empresas proveedoras

ANEXO 3

DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CABA

1.- Planificación

El puntapié inicial de cualquier proceso de compras públicas es la planificación de las adquisiciones. Las UOA son quienes deben detectar las necesidades de bienes y servicios y planificar su adquisición. La ley de CyC exige que las UOA efectúen un Plan Anual de Compras para coordinar con el área que diseña el presupuesto y prever los gastos estimados. Asimismo, dicho Plan debe ser informado a la DGCYC.

2.- Confección del Pliego de bases y condiciones particulares

Los Pliegos de bases y Condiciones particulares deben contener los requisitos mínimos que indica el pliego de bases y condiciones generales, el criterio de evaluación y selección de las ofertas con la determinación de los parámetros[74] y las especificaciones técnicas[75].

3.-Llamado a convocatoria y recepción de ofertas

La autoridad contratante dicta un acto administrativo de llamado a convocatoria con todos los datos del proceso de compra. El organismo licitante debe publicar el pliego de bases y condiciones generales y particulares en la página web del GCABA. Sólo los proveedores previamente registrados en el RIUPP pueden ingresar sus ofertas.

4.-Evaluación de ofertas/adjudicación

La Comisión de Evaluación de Ofertas lleva adelante una evaluación técnica, administrativa y económica de las ofertas, asigna una orden de mérito y emite un dictamen de preselección y de preadjudicación. Los contenidos mínimos de dicho dictamen son: a. Examen de los aspectos formales, b. Aptitud de los oferentes, c. Evaluación de las ofertas, d. Recomendación sobre la resolución a adoptar para concluir el procedimiento.

A los efectos de la elegibilidad, la Comisión puede también considerar los antecedentes jurisdiccionales del oferente a través de la consulta de los registros de organismos públicos provinciales y/o nacionales[76] con el fin de verificar que no han sido suspendidos o inhabilitados de forma previa.

Algunos oferentes como las micro y pequeñas empresas, cooperativas y talleres protegidos creados por Ley Nº778 (a los que posteriormente nos referiremos en detalle) tienen un margen a favor del cinco por ciento (5%) en el valor ofertado en todos los procedimientos de contratación previstos en la ley de CyC.

La adjudicación debe ser informada a todos los oferentes y publicada. El contrato se perfecciona con la notificación fehaciente de la Orden de Compra o Venta al adjudicatario.

5.- Ejecución del contrato, monitoreo y aplicación de sanciones

Durante la ejecución del contrato, los adjudicatarios deben cumplir la obligación en la forma, plazos o fecha, lugar y demás condiciones establecidas en los pliegos de bases y condiciones. Para el caso de incumplimientos contractuales, la Ley prevé penalidades como la pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta o de cumplimiento del contrato, multa por incumplimiento de las obligaciones contractuales y rescisión del contrato por culpa del co-contratante. Asimismo, se estipulan sanciones para los co-contratantes como el apercibimiento, suspensión e inhabilitación referidas al

[74] Artículo 89
[75] Artículo 90
[76] Artículo 109.- Antecedente jurisdiccional - A fin de determinar la elegibilidad de las personas físicas o jurídicas que presenten ofertas podrá consultarse la información obrante en base de datos de organismos públicos tanto nacionales como provinciales. Se desestimarán con causa, las presentaciones u ofertas de aquellas que exhiban reiterados incumplimientos de sus obligaciones, en las condiciones que establezca la reglamentación. La reglamentación, establecerá de acuerdo al monto de la contratación la información a requerir, así como la modalidad de las certificaciones de los antecedentes establecidos en el presente artículo.

incumplimiento de los términos del contrato. En ningún caso, las penalidades o sanciones incorporan otras cuestiones vinculadas a abusos de derechos humanos de los que tenga conocimiento el contratista.

Esta etapa no recepta un sistema de monitoreo y seguimiento del contrato en términos de supervisión sino un sistema más de penalidades en casos de constataciones de incumplimientos contractuales.

ANEXO 4

REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE SELLO MUJER

El aporte fundamental que realiza esta Guía es brindar información clara a las UOA sobre los requisitos que deben cumplir las personas físicas o jurídicas para ser beneficiadas con esta política y los medios de verificación específicos que dispone la administración para exigir su acreditación.

Requisitos	Medios de Verificación
Tener el 50% o más de mujeres contratadas sobre el total de trabajadores empleados	Certificado 931 de la AFIP.
Haber adherido e implementado el Protocolo Marco de Prevención y Acción en casos de Violencia y Discriminación en el Ámbito Laboral de la CTIO.	Copia de Carta Compromiso vigente suscripta con la Subsecretaría de Industria, Trabajo y Comercio del GCABA.
Ejecutar políticas y/o estrategias de conciliación trabajo/familia, entendiendo por tales al conjunto de prácticas que favorezcan la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, y un equilibrio entre el ámbito laboral, familiar y personal, tomando para ello como parámetro los términos establecidos de la Ley N° 6147 del GCABA.	Sin perjuicio del ámbito de aplicación de esta Ley, si así correspondiera deberá indicarse –expresamente y mediante declaración jurada- qué políticas y/o prácticas descriptas en la Ley N° 6147 cumple (Anexo I).
Cuando el proceso lo autorice, subcontratar en el mismo proceso a empresas identificadas con el Sello Empresa Mujer.	Indicar mediante DDJJ cuál/es es/son la/s empresa/s subcontratada/s con Sello Empresa Mujer vigente a la fecha de apertura de las ofertas (Anexo II).
Participar de la Iniciativa Público-Privada por la Igualdad de Género en el Mercado de Trabajo de la Ciudad Autónoma de	Copia vigente de Acta digital de Adhesión a la iniciativa Público-Privada emitida por el GCBA.

Buenos Aires.	
Demostrar la participación en un 50% o más de mujeres en puestos de toma de decisiones dentro de la empresa.	Se entenderá como "puestos de toma de decisiones": presidencia, dirección, gerencias o equivalentes, de género femenino, que tengan a su cargo decisiones de administración y de control dentro de la empresa. DDJJ y documentación que acredite el porcentaje y puesto referidos. (Anexo III).

ANEXO 5

CLÁUSULAS DE SUSTENTABILIDAD DE LOS CONVENIOS MARCOS[77]

Convenio Indumentaria

Cláusula de información y recomendaciones sustentabilidad en Convenios Marco Indumentaria [78]
Aspectos obligatorios: -Proveer información sobre composición porcentual de las fibras en el caso de productos textiles y de materiales constitutivos en el caso de calzado. -Reducir envases, *packaging* y el embalaje a una mínima cantidad necesaria -Emplear embalaje con materiales reciclados certificados y/o reutilizables y no tóxicos
Aspectos voluntarios: -Materiales utilizados: informar sobre el uso de sustancias nocivas en la fabricación de hilos y tejidos, teñidos y producción de textiles y en que proporciones. - Procesos involucrados: informar sobre si llevan adelante procesos de producción más limpios, con menor consumo energético, que utilicen fuentes de energía más limpia, con menor consumo de agua, que impliquen la reducción de efluentes y/o programas de gestión ambiental; si posee una política de reducción de residuos y/o si da cumplimiento al Protocolo para la Medición de Contaminantes Químicos en el Aire en el Ambiente de Trabajo de acuerdo a las previsiones de la Ley N°19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo y la Resolución SRT N°861/2015.

[77] Fuente: elaboración propia en base a las cláusulas contractuales

[78] Convenio Marco de compra para la adquisición de indumentaria para uso de las reparticiones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

-Condiciones laborales: informar si llevan adelante medidas precautorias, de tutela y de cualquier otra índole con el objeto de prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos puestos de trabajo; si cumple con requisitos que garanticen un ambiente laboral adecuado; si brinda capacitación al personal involucrado relativa a condiciones de seguridad e higiene, buenas prácticas y/o similares; si realizan estudios de impacto ambiental que informen sobre la existencia y tratamiento de sustancias que pudieran representar algún riesgo para la salud humana, la seguridad o el ambiente. Informar sobre el cumplimiento de la normativa laboral local e internacional correspondiente, programas de responsabilidad social, prácticas inclusivas de personas con discapacidad y/o políticas que promuevan la equidad de género. -Productos: informar sobre la durabilidad, posibilidades de reutilización, reparación de los productos ofertados, utilización de fibras orgánicas o recicladas; asimismo, informar sobre la trazabilidad de los productos ofertados y su inocuidad respecto de la salud de los usuarios y/o el ambiente (…)
Valor de la información de sustentabilidad requerida: la información adicional de sustentabilidad es optativa ya que según el Convenio “podrá ser valorada positivamente” por las UOA y sirve para justificar la elección de un proveedor o producto respecto de otros disponibles
Medios de verificación: no exige declaración jurada de cumplimiento de criterios de sustentabilidad. Se requiere documentación respaldatoria, sin precisión del tipo de documentación. A modo ejemplificativa, se sugieren: “fichas técnicas, hojas de seguridad, certificados de producto, certificados de procesos, informes de ensayos, bases de datos oficiales, declaraciones juradas, etc.” En caso de no acompañarse la documentación respaldatoria requerida las afirmaciones se tendrán por no formuladas.
¿Contempla consecuencias de la falsedad de la información provista? No
¿Contempla algún tipo de incentivo de cumplimiento de la cláusula de sustentabilidad? No
¿Incluye la dimensión social de la sostenibilidad? Sí

Convenio de Artes Gráficas

Cláusula de información de sustentabilidad en Convenios Marco Artes Gráficas
Aspectos obligatorios: No contiene ningún criterio de sustentabilidad obligatorio. Los criterios de sustentabilidad ambiental obligatorios sobre embalaje están contemplados fuera de la cláusula de información de sustentabilidad. Se contempla como obligatorio sólo un deber de información respecto de cumplimiento de los criterios de sustentabilidad.
Aspectos voluntarios: Requerimientos de sustentabilidad en papel

Requerimientos de sustentabilidad de tintas y otras materias primas relacionadas Requerimientos de sustentabilidad en procesos de preimpresión, impresión y postimpresión
Valor de la información de sustentabilidad requerida: al momento de escoger el proveedor de la lista de adjudicados, las UOA deberán basar su elección “no solo en los factores económicos, sino que también ponderarán los criterios de sustentabilidad y de características técnicas de los servicios ofrecidos”, lo que implica una real obligación de las UOA de considerar la información de sustentabilidad. Igualmente, la mencionada Guía establece que “(…) los criterios de sustentabilidad con los que las firmas adjudicatarias declaran bajo juramento cumplir (…) podrán utilizarse como parámetros de evaluación al momento de optar por la oferta más conveniente…” Puede servir para justificar la elección de un proveedor.
Medios de verificación: exige una declaración jurada en la que se informe si los productos a adquirir cumplen con criterios de sustentabilidad en los procesos de elaboración, envasado, suministro, disposición final. También requiere documentación respaldatoria específica según el caso.
Consecuencias de la falsedad de la información provista: La falsedad de las declaraciones vertidas por el proveedor en relación a este apartado, lo harán pasible de la aplicación de las penalidades previstas en la Ley N° 2.095 (texto consolidado por Ley N° 6.017) reglamentada por el Decreto N° 168/19 y su modificatorio Decreto N° 207/19.
¿Contempla algún tipo de incentivo de cumplimiento de la cláusula de sustentabilidad? No
¿Incluye la dimensión social de la sostenibilidad? No