

## TEMA CENTRAL

# Contratación pública estratégica, social, ambiental y económicamente responsable

Strategic, Social,  
Environmental and  
Economically Responsible  
Public Procurement

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, Sede Ecuador  
Área de Derecho

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

ISSN 1390-2466 e-ISSN 2631-2484

Enero-junio 2025 • Número 43

*Foro: Revista de Derecho* es una publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional, que se edita bajo la responsabilidad del Área de Derecho, creada para cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento, cuya dinámica nos exige respuestas innovadoras a las complejas situaciones que se producen cotidianamente. *Foro* recoge trabajos de alto nivel que enfocan problemas jurídicos en los ámbitos nacional, regional e internacional resultantes de los procesos de análisis, reflexión y producción crítica que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros.

**DIRECTOR:** Dr. César Montaña Galarza, UASB-E (Ecuador).

**EDITORA:** Dra. Claudia Storini, UASB-E (Ecuador).

**EDITORA ADJUNTA:** Dra. María Augusta León, UASB-E (Ecuador).

**EDITORA TEMÁTICA:** Dra. Lina Parra Cortés, UASB-E (Ecuador).

**COEDITOR TEMÁTICO:** Mg. Juan Francisco Díaz, UASB-E (Ecuador).

**COMITÉ EDITORIAL:** Dra. Roxana Arroyo (Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador), Dra. Lilian Balmant (Universidade Federal do Rio de Janeiro. Brasil), Dr. Santiago Basabe (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador), Dra. Liliana Estupiñán (Universidad Libre de Colombia. Colombia), Dr. Rafael Lara (Universidad Pública de Navarra. España), Dr. Germán Pardo Carrero (Universidad de Rosario. Colombia), Dr. Fernando Serrano Antón (Universidad Complutense de Madrid. España), Dra. Elisa Sierra (Universidad Pública de Navarra. España).

**COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL:** Dr. Víctor Abramovich (Universidad de Buenos Aires. Argentina), Dr. Alberto Bovino (Universidad de Buenos Aires. Argentina), Dr. Antonio de Cabo de la Vega (Universidad Complutense de Madrid. España), Dr. Miguel Carbonell (Universidad Nacional Autónoma de México. México), Dra. Silvia Bagni (Universidad de Bolonia. Italia), Dr. Andrés Gil Domínguez (Universidad de Buenos Aires. Argentina), Dra. Aimeé Figueroa Neri (Universidad de Guadalajara. México), Dr. Rodrigo Uprimny (Universidad Nacional de Colombia. Colombia), Dr. Alberto Zelada (Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz. Bolivia), Dr. Francisco Zúñiga (Universidad de Chile. Chile), Dra. María Cristina Gómez (Universidad de Antioquia. Colombia).

**ASISTENTES ACADÉMICOS-EDITORIALES:** Dr. Fausto Quizhpe Gualán y Esp. Sebastián Páiz Larrea.

**SUPERVISIÓN EDITORIAL:** Jorge Ortega. **DIAGRAMACIÓN:** Margarita Andrade. **CORRECCIÓN:** Grace Sigüenza.

**CUBIERTA:** DISEÑO, Raúl Yépez, ARTE, Edwin Navarrete. **IMPRESIÓN:** Marka Digital, Av. 12 de Octubre N21-247 y Carrión, Quito.



**CORPORACIÓN  
EDITORA NACIONAL**



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

*Foro* es una publicación gestionada por su comité editorial que circula semestralmente desde noviembre de 2003. Para la selección de ensayos se utiliza el sistema de doble ciego (*peer review*). Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción si se cita la fuente.

*Foro* es parte de las siguientes bases de datos: *Aura*, *Catálogo 2.0 de Latindex*, *Dialnet*, *DOAJ*, *ERIH PLUS*, *LatinREV* (*Red Latinoamericana de Revistas*), *Redalyc*, *REDIB*, *SciELO Ecuador*, *Scopus*, entre otros.

## Contenido

### Editorial

*Lina Victoria Parra Cortés y Juan Francisco Díaz Colmachi* 3

### TEMA CENTRAL

#### **CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA, SOCIAL, AMBIENTAL Y ECONÓMICAMENTE RESPONSABLE**

¿Cómo puede contribuir la contratación pública ecológica a la sostenibilidad social?  
*Raquel Carvalho* 9

Contratación pública sostenible: entre el derecho europeo y el nuevo código italiano  
*Michele Cozzio y Edoardo Caruso* 27

El círculo virtuoso de la compra pública  
*Daniela Elena Véliz López* 45

Bases para la construcción de un sistema de compra pública participativa  
*Marcela Pérez Cárdenas y Antonio Alejandro Barreto Moreno* 63

Las mujeres y la compra pública: una mirada al procedimiento de feria inclusiva  
*Thalía Carolina Singaucha Armas* 83

La contratación pública y la economía social y solidaria en Ecuador  
*Marcela Karina Lozano Benavides* 109

### SECCIÓN ABIERTA

Políticas públicas en torno a la explotación del Yasuní ITT:  
¿deseos o necesidades básicas?  
*Bolívar Lenin Manobanda Núñez* 129

### RECENSIONES

Jorge Luis González Tamayo, *LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA*,  
por *Carolina Madrid* 149

Eddy De la Guerra Zúñiga y Álvaro Mejía Salazar, eds.,  
*TRIBUTACIÓN CONTEMPORÁNEA*, vol. I, por *Eddy De la Guerra Zúñiga* 152

Colaboradores 154

Normas para colaboradores 156

## Content

### Preface

*Lina Victoria Parra Cortés y Juan Francisco Díaz Colmachi* 3

### CENTRAL THEME

#### STRATEGIC, SOCIAL, ENVIRONMENTAL AND ECONOMICALLY RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT

How can Green Public Procurement contribute to Social Sustainability?  
*Raquel Carvalho* 9

Sustainable Public Procurement: Between EU Law and the new Italian Code  
*Michele Cozzio and Edoardo Caruso* 27

The Virtuous Circle of Public Procurement  
*Daniela Elena Véliz López* 45

Foundations for Building a Participatory Public Procurement System  
*Marcela Pérez Cárdenas and Antonio Alejandro Barreto Moreno* 63

Women and Public Procurement: A Review about 'Feria Inclusiva' Procedure  
*Thalía Carolina Singaicho Armas* 83

Public Procurement and the Social and Solidarity Economy in Ecuador  
*Marcela Karina Lozano Benavides* 109

### OPEN SECTION

Public Policies around the Exploitation of Yasuní ITT: Desires or Basic Needs?  
*Bolívar Lenin Manobanda Núñez* 129

### REVIEWS

Jorge Luis González Tamayo, *LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA*,  
by *Carolina Madrid* 149

Eddy De la Guerra Zúñiga and Álvaro Mejía Salazar, eds.,  
*TRIBUTACIÓN CONTEMPORÁNEA*, vol. I, by *Eddy De la Guerra Zúñiga* 152

Collaborators 154

Rules for collaborators 156

## Editorial

**E**n el contexto global actual, donde los desafíos medioambientales, sociales y económicos conllevan grandes desafíos, la contratación pública emerge como una herramienta esencial para que el Estado impulse impactos de cambio directos en el mercado y la sociedad, considerando que, en ejercicio de su poder adquisitivo, resulta ser el mayor comprador de una amplia gama de bienes, obras, servicios y consultorías.

El cambio de siglo, el calentamiento global, la huella de carbono, nos empujan a un cambio de mentalidad en la Administración pública y en las decisiones de compra, a fin de integrar criterios de sostenibilidad ambiental y social en las etapas del proceso de contratación, alejándose cada vez más, de la concepción tradicional que sugiere que el único objetivo de la compra pública debe ser obtener el precio más bajo. Este desafío no recae únicamente en los gobiernos, sino también en la sociedad civil que, como beneficiaria de los bienes, servicios y obras ejecutadas por el Estado, debe participar activamente en los procesos de compra como veedora, garantizando la transparencia y efectividad de estos procesos.

Por ello, este número de nuestra revista *FORO* ha buscado reunir investigaciones de vanguardia que exploran cómo los mecanismos de compra pública pueden ser orientados hacia una compra pública estratégica, inteligente, planificada y mejor aprovechada, y con una mirada innovadora. Los artículos presentados ofrecen nuevas perspectivas sobre la manera en que los sistemas de adquisición gubernamental pueden contribuir a un menor impacto ambiental y un mayor impacto social, transformando nuestro entorno en beneficio de una sociedad más equitativa y justa.

Para empezar, tenemos a la profesora internacional Raquel Carvalho, quien examina cómo las políticas de contratación pública ecológica pueden avanzar hacia una mayor justicia social y equidad; más adelante Cozzio y Caruso analizan la integración de estas prácticas en el contexto europeo y las recientes reformas del código italiano, destacando las oportunidades y retos en la implementación de políticas sostenibles. En esta misma línea, el artículo de Daniela Véliz explora el concepto del círculo virtuoso de la compra pública, ofreciendo

un modelo que ilustra cómo las decisiones de compra pueden generar impactos positivos con perspectiva internacional.

En relación con la inclusión y participación en la contratación pública, Pérez y Barreto Moreno presentan un marco para la construcción de sistemas de compra pública participativa, enfatizando el rol del ciudadano. Singaicho Armas, por su parte, ofrece una detallada visión crítica sobre el procedimiento de Feria Inclusiva, sustentada en análisis cuantitativos, en los que revisa cómo esta figura puede facilitar la participación de las mujeres y reflexiona sobre algunos de los pendientes en el tema de equidad de género. En tanto que Lozano Benavides examina el potencial de la contratación pública para fortalecer la economía social y solidaria en Ecuador, resaltando cómo esta estrategia puede contribuir a un desarrollo más equitativo, pues, como se mencionó, el Estado es uno de los mayores compradores de bienes y servicios, y, por tanto, un motor económico.

En la sección abierta se encuentra un análisis crítico de Manobanda sobre las políticas públicas en torno al proyecto Yasuní ITT en Ecuador. Basándose en el trabajo de Wiggins, en su artículo busca responder si dichas políticas se han diseñado considerando las necesidades de las comunidades, o si más bien se basan en deseos de unos pocos.

Por último, tenemos el espacio para las recensiones. Eddy De la Guerra presenta la reseña de la obra colectiva *Tributación Contemporánea*, vol. I, sin duda un texto de consulta obligada para juristas del Derecho público, que compila varias investigaciones alrededor de la materia tributaria, con la virtud de abordarla de forma interdisciplinaria. Por su parte, Carolina Madrid cierra este número con la revisión de la obra *La Contratación Pública como Sistema*, de autoría de Jorge Luis González. En esta el autor presenta una radiografía del sistema nacional de contratación pública, así como la forma en que podría mejorarse, aprovechando una amplia revisión de otros sistemas de la región. Sin duda, se trata de dos recensiones que animan a emprender la lectura de textos indispensables para entender mejor la Administración pública ecuatoriana, pero también aborda reflexiones para su mejora.

Este número no solo proporciona valiosas contribuciones académicas, sino que también abre un espacio para la reflexión crítica sobre cómo al aterrizar las políticas públicas, estas pueden responder a las necesidades reales y apremiantes de la sociedad. Las investigaciones presentadas destacan la importancia de adaptar los sistemas de contratación pública para enfrentar los desafíos contemporáneos, y proporcionan alternativas para mejorarla.

Queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a las y los autores que han contribuido con su conocimiento y dedicación a esta edición. Su trabajo enriquece el conocimiento en el campo de la contratación pública, y promueve un diálogo constructivo sobre el futuro de las compras públicas. Asimismo, reconocer el arduo trabajo de editores y revisores, que con brío y minuciosidad han aportado en la construcción de este número.

Les invitamos a explorar cada uno de los artículos, que ofrecen una mirada sobre cómo la contratación pública estratégica puede hacer que un procedimiento de compra cumpla más objetivos que el de simplemente recibir el objeto de contratación. Esperamos que ustedes, estimados lectores, hagan de esta revista una fuente de consulta imperativa en materia de contratación pública de actualidad y permita generar debate e ideas para la promoción de una Administración pública que planifica, que decide, pero que sobre todo resuelve los problemas de la ciudadanía.

*Juan Francisco Díaz y Lina Parra Cortés*



TEMA CENTRAL

**CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRÁTEGICA,  
SOCIAL, AMBIENTAL  
Y ECONÓMICAMENTE RESPONSABLE**



## How can Green Public Procurement contribute to Social Sustainability?

*¿Cómo puede contribuir la contratación pública ecológica a la sostenibilidad social?*

**Raquel Carvalho**

*Profesora asociada, Universidad Católica Portuguesa*

Oporto, Portugal

[rmcarvalho@ucp.pt](mailto:rmcarvalho@ucp.pt)

<https://orcid.org/0000-0001-8929-7936>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.1>

Fecha de recepción: 7 de junio de 2024

Fecha de revisión: 18 de agosto de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

Ya se ha escrito mucho sobre las políticas secundarias, luego promovidas a horizontales y ahora casi a la par con el objetivo primario de la contratación pública: la competencia.

Hay que tener en cuenta que la jurisprudencia europea, seguida por las directivas de contratación pública, siempre ha limitado el uso de la contratación pública como vehículo para la promoción de políticas medioambientales, sociales y de desarrollo sostenible, lo que recientemente se ha acentuado con la transición de la economía lineal a la economía circular. Por razones vinculadas al carácter transversal de las políticas medioambientales y a la conexión económica nacional de las políticas sociales, las primeras se prestan más a la armonización de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En consecuencia, la promoción del impacto social de la contratación pública suele limitarse a las materias en las que la Unión Europea realmente legisla: el ámbito laboral. O a las dimensiones más primarias de la constitucionalidad asociadas al principio de igualdad y a los derechos humanos. Por ello, la reflexión pretende ir un paso más allá de lo que la jurisprudencia y las directivas europeas consagran y reconocen, planteándonos si las políticas medioambientales no podrían contribuir también a la sostenibilidad social. Intentaremos lograrlo presentando ejemplos prácticos. Los casos presentados, como método, pretenden ser una “prueba de concepto”.

**PALABRAS CLAVE:** contratación pública sostenible; políticas medioambientales; sostenibilidad social; múltiples repercusiones; directivas europeas de contratación; contratación pública estratégica; compra pública verde; resultados sociales.

## ABSTRACT

Much has already been written about secondary policies, and then promoted to horizontal and now almost on a par with the primary objective of public procurement-competition. It should be noted that European jurisprudence, followed by the Public Procurement Directives, has always limited the use of public procurement as a vehicle for the promotion of environmental, social and sustainable development policies, which has recently become increasingly emphasised with the transition from linear to circular economy. For reasons linked to the cross-cutting nature of environmental policies and the national economic connection of social policies, the former are more suited for harmonising member states' legal systems. As a result, the promotion of the social impact of public procurement is of-

ten limited to matters in which the European Union legislates —the labour field— or to the more primary dimensions of constitutionality associated with the principle of equality and Human Rights. Our reflection therefore aims to go beyond what European case law and directives enshrine and recognise, asking whether environmental policies might contribute to social sustainability as well. We will try to prove this by presenting practical examples. The cases presented, as a method, are meant to be a “proof of concept”.

KEYWORDS: Sustainable Public Procurement; Environmental Policies; Social Sustainability; multiple impacts; European procurement directives; Strategic Public Procurement; Green Public Procurement; social outcomes.

FORO

## INTRODUCTION

Finding a specific area for public procurement (PP hereinafter) with a social sustainability dimension is not always straightforward or obvious.<sup>1</sup> Traditionally, we tend to relate social sustainability in PP to issues and areas of labour law. In fact, if we consider the European documentation on this subject, including the Directives, this is precisely the area that is the most emphasised.<sup>2</sup> For example, in the European Union document “15 Frequently Asked Questions on Socially Responsible Public Procurement”, the first question —“What is socially responsible public procurement (SRPP)?” refers “promoting employment opportunities and social inclusion; providing opportunities for social economy enterprises; encouraging decent work; ensuring compliance with social and labour laws”.<sup>3</sup> Many of these terms correspond to legal obligations of the Member States (MS hereinafter), which have already incorporated

- 
1. Kirsi-Maria Halonen, “Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28, n.º 4 (2021): 535-55, doi:10.1177/1023263X211016756.
  2. See recital (36) and (37) of Directive 2014/24/UE.
  3. European Union, “15 Frequently Asked Questions on Socially Responsible Public Procurement”, 2021, 3.

them into their legal systems.<sup>4</sup> When they are expressly included in the tender documents, either as terms or conditions or as attributes of tenders, they cannot be seen as the contracting authority's own options.<sup>5</sup> It is important to find room for social sustainability beyond the fulfilment of legal obligations. Only in these circumstances can we conclude that the PP tool pursues other policies, by decision of the contracting authority, in addition to seeking best value for money. Because it is only for the contracting authority to discern how that specific procedure and subsequent contract can be successful in implementing cross-cutting goals. It is possible to expect social sustainability outcomes from the application of factors linked to environmental policies and transition strategies from linear to circular economy.<sup>6</sup>

Therefore, the main questions are: Are social outcomes only attainable through resolute and specific social measures? Can Green Public Procurement (GPP hereinafter) be used as a catalyst for fostering social outcomes? Can horizontal policies have several goals?<sup>7</sup>

- 
4. See article 18 of Directive 2024/24/EU that sets up the obligation of economic operators to follow environmental, social and labour obligations established by Union law, national legislation, collective agreements, or the provisions of international environmental, social and labour law listed in Annex X.
  5. Sue Arrowsmith, "The purpose of the EU procurement directives: Ends, means and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 14 (2012): 1-47, doi:10.1017/S152887000000872; Marta Andhov, "Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement-A Relationship Defined by Discretion", en *Discretion in EU Public Procurement Law* (Oxford: Hart, 2019).
  6. A different issue is how to audit and evaluate those impacts, Fatima Hafsa, Nicole Darnall y Stuart Bretschneider, "Estimating the True Size of Public Procurement to Assess Sustainability Impact", *Sustainability* 13 (2021), doi:10.3390/su13031448. Monica Da Ponte, Megan Foley, y Charles H. Cho, "Assessing the Degree of Sustainability Integration in Canadian Public Sector Procurement", *Sustainability* 12, n.º 14 (2020): 5550, doi:10.3390/su12145550.
  7. Sofia Lundberg y Per-Olov Marklund, "Green public procurement and multiple environmental objectives", *Economia e Politica Industriale* 45, n.º 1 (3 de marzo de 2018): 37-53, doi:10.1007/s40812-017-0085-6. M. Cozzio, "Public Procurement as a Tool to Promote Sustainable Business Strategies: The Way Forward for the European Union", *International Community Law Review* 24, n.º 1-2 (2022): 166-82, doi:10.1163/18719732-12341488; Andrea Genovese, Jon Morris, y Adolf Acquaye, "An investigation into design and performance of supply chains for public procurement projects", *Production Planning & Control* 33, n.º 9-10 (2022): 811-30, <https://doi.org/10.1080/09537287.2020.1837930>; Tim Stoffel et al., "Multi-dimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP)-Exploring Concepts and Effects in Sub-Saharan Africa and Europe", *Sustainability* 11, n.º 22 (2019), doi:10.3390/su11226352.

After a brief overlook of European's guidelines on the issue, Portuguese law will be used as an example of the separation between the two (three) paths of sustainable development policies: environmental, (circular) and social policies.

Then, trying to answer the questions, several examples from other MS will show that these policies are intertwined and can be used from different perspectives and, thus, achieve different, yet linked impacts.<sup>8</sup>

## **SOCIALLY RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT**

Before entering the discussion, which, hopefully, will enable us to answer the main question and the subsequent ones, what does

Socially responsible public procurement" mean? According to the European Commission, it "aims to address the impact on society of the goods, services and works bought by the public sector. It recognises that public buyers are not just interested in buying at the lowest price or best value for money, but also in ensuring that procurement achieves social benefits and prevents or mitigates adverse social impacts during the performance of the contract. [...] Social considerations can be combined with green and circular criteria and procurement of innovation for a more comprehensive approach to sustainability in public procurement."<sup>9</sup>

Furthermore, the same document of *soft law* establishes that MS must strengthen the need for implementation of social policies through the PP mechanism. It suggests a variety of instruments to be included in PP to implement social considerations and identifies social outcomes beyond mandatory labour and social rules, such as promoting fair employment opportunities and social inclusion; providing opportunities for social economy and social enterprises; promoting decent work and fair trade,<sup>10</sup> and so on. However, most of these indications are related to legal or constitutional framework that bounds con-

- 
8. C. McCrudden, "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum* 28, n.º 4 (2004): 257-67, doi:10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x.
  9. European Commission, "Buying Social-a guide to taking account of social considerations in public procurement", 26 de mayo de 2021.
  10. Carmen Aviles Mendizabal, "Fair Trade in the Framework of Public Procurement", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 63 (2020): 237-67, doi:10.18543/ced-63-2020pp237-267.

tracting authorities. Therefore, besides GPP's social impact, there is still room for improvement in this area regarding social impact assessment.<sup>11</sup>

## CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL FRAMEWORK

Almost all MS' Constitutions foresee the right to labour, fair employment, and social inclusion.<sup>12</sup> Moreover, the European Union has the same protection in the Chart of Fundamental Rights: article 15<sup>th</sup> (Professional freedom and the right to work); article 23<sup>rd</sup> (Equality between men and women must be guaranteed in all areas, including employment, labour and pay); article 31<sup>st</sup> (Fair and equitable working conditions). And the European Social Charter, from the Council of Europe, seen as the "Social Constitution of Europe".<sup>13</sup> However, this very brief list allows us to conclude that the protection of labour and workers' rights is already an obligation of states bound by international treaties (even re-

- 
11. Ramon Bernal, Leire San-Jose, y Jose Luis Retolaza, "Improvement Actions for a More Social and Sustainable Public Procurement: A Delphi Analysis", *Sustainability* 11, n.º 15 (2019), doi:10.3390/su11154069.
  12. For instance, in Portuguese Constitution: article 13<sup>th</sup> (principle of equality); article 53<sup>th</sup> (Employment security); article 58<sup>th</sup> (Right to work), article 59<sup>th</sup> (Workers' Rights: without any discrimination, the right to "The remuneration of work, according to quantity, nature and quality, observing the principle that equal pay for equal work, in order to guarantee a decent existence; b) The organisation of work in socially dignified conditions, so as to facilitate personal fulfilment and allow the reconciliation of professional activity and family life; c) The provision of work in conditions of hygiene, safety and health; d) Rest and leisure, a maximum working day, weekly rest and periodic paid holidays; e) Material assistance when they are involuntarily unemployed; f) Assistance and fair compensation when they are victims of an accident at work or an occupational disease"; article 35<sup>th</sup> of Spanish Constitution: "Article 35 (1) All Spaniards have the duty to work and the right to work, to free choice of profession or trade, to promotion through work and to sufficient remuneration, profession or trade, promotion through work and sufficient remuneration to satisfy their needs and those of their family to satisfy their needs and those of their family, without discrimination on grounds of sex under any circumstances. 2. The law shall regulate the status of workers"; articles 36 and 37 of Italian Constitution; Slovenian Constitution also protects the freedom of work in article 49<sup>th</sup>. Although Chile does not belong to European Union, its Constitution also recognizes the freedom of work in article 16<sup>th</sup>.
  13. The European Social Charter <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter> accessed June 4<sup>th</sup>, 2024-Part I, n.º 2-4.

gional ones), by the EU Charter of Fundamental Rights, by the Member States and, from the outset, by their constitutions. Moreover, by internal legal norms.

The use of PP as a tool to help implement social policies cannot be seen as a tool to implement legal obligations. The possibility to include in PP policies other than economic ones must be understood as a step forward regarding the legal labour and social obligations (like social security systems).

## THE PORTUGUESE RULE ON HORIZONTAL POLICIES

Portugal has transposed articles 67 and 68 of Directive 2014/24/EU into only one article-article 75 of the Public Contracts Code (PCC hereinafter).<sup>14</sup> The limits of using factors that could implement other policies are “linked to the subject of the contract” (n.º 1).<sup>15</sup> However, the Portuguese legislator has tried to densify the term in nos. 4 and 5:

4. For the purposes of paragraph 1, factors and sub-factors shall be deemed to be related to the subject matter of the contract when they are related to the works, goods or services to be executed or supplied under that contract, in any respect and at any stage of their life cycle. 5. Even if they do not form part of the material substance of the contract, factors involved in the specific process of production or supply of the works, goods or services or in a specific process in relation to another phase of its life cycle shall be deemed to be related to the subject matter of the contract.

Reading the several nos. and paragraphs of article 75, the factors appear as “quality”, then the “organisation, qualifications and experience of the staff responsible for executing the contract” and only then:

- 
14. Raquel Carvalho, “Life-cycle costing in the Member States: Does the tool meet its goals?”, en *Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability*, 2019, 36-64; Katriina Alhola et al., “Exploiting the Potential of Public Procurement: Opportunities for Circular Economy”, *Journal of Industrial Ecology* 23, n.º 1 (febrero 2019): 96-109, doi:10.1111/jiec.12770.
  15. Fernando Olmo López, *Consideraciones sociales en la contratación pública: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Central de recursos contractuales* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2022).

the environmental or social sustainability of the way in which the contract is executed, in particular with regard to transport time and making the product or service available, especially in the case of perishable products, the designation of origin or geographical indication in the case of certified products, energy efficiency, especially in the supply of energy, and the use of organically produced products.

Here, some circular factors already can be found, even though the next paragraph is dedicated to that transition: “circularity, namely the use of circular products and services, the choice of short distribution circuits, the efficient use of materials and the reduction of environmental impacts”. The ecological dimension is very present. Only after all these paragraphs do more social dimensions arise, such as scientific employment, promotion of cultural activities and cultural heritage, and compliance with labour laws. For the last example, it is not within the range of contracting authority’s will to comply or not with labour laws. That mention should be redrawn from the law. Concerning life-cycling cost, a circular dimension, nos. 7 and ff. establishes several dimensions and rules that deepen the environmental policy.

Recently, the Portuguese Government has issued a Regulation-Council of Minister’s Resolution n.º 132/2023, de October 25<sup>th</sup>. This Regulation, which is hierarchically inferior to the Law, has been discussed in Portugal because it sets up some mandatory factors to be followed by some of the contracting authorities.<sup>16</sup>

## ILLUSTRATIVE CASES

There are several examples of GPP where we can name social outcomes:

a) Basque Country (Spain): linkage between environmental considerations and social ones. The primary goal of the procedure was “to address issues of plastic waste and to reduce spending on bottled water” and offer high quality drinking water at varying temperatures. Mutualia, a provider of social services

---

16. Raquel Carvalho, “Ecological factors in public procurement and corporate sustainability policies”, *Juridical Tribune-Review of Comparative and International Law* 14, n.º 1 (2024): 83-97; Raquel Carvalho, “Os fatores ambientais na contratação pública-apreciação crítica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro”, *Revista de Direito Administrativo* 20 (2024); Willem Janssen y Roberto Caranta, *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law-Reflections on a Paradigm Shift* (Oxford: Hart, 2023).

and medical care, running 17 service centres in the Basque country, decided “to install water fountains connected to the public water network, offering tap water instead of buying bottled water”. There were accessibility conditions in the ward criteria such the height of the fountains and conditions to people with reduced mobility. In 2019, it was possible to conclude that Mutualia saved “an estimated EUR 17 000 annually on water for its patients, employees, and visitors”. With this option, not only the use of plastic bottles were reduced (environmental outcome), but the quality factors helped the access to water by disabled or people with reduced mobility.<sup>17</sup> This case has clear social outcomes that are a result of environmental factors, in the public procurement procedure.

b) Söderhamn (Sweden): create opportunities to support social enterprises: “there was a tender to purchase fresh fruit basket deliveries for employees of the municipality once or twice a week. Only social enterprises had the opportunity to take part and submit tenders for this contract, which was below the threshold for application of the Public Procurement Directives”. The supplier had the opportunity to hire a person that had been long-term unemployed to deliver the fruit baskets. The cost of the baskets was fully comparable with a commercial company delivering to the private sector.<sup>18</sup> Not only did this solution enable EMS to enter public procurement procedures, but it also enforced labour public policies on long-term unemployment.

c) Pesaro School (Italy): Within the managing of school buildings and construction, and the “necessity to comply with EU directives on energy efficiency”, the city promoted public procurement procedures regarding buildings “friendly to the environment and people”. The tender requirements on this goal were “achieving zero annual energy balance using non-renewable energy sources and specific indoor air quality standards. EU GPP criteria, national energy standards, and LEED certification were utilized to formulate these requirements”. There were environmental impacts (the project enshrined a circular economy approach —“optimized sustainable building materials and technologies to reduce waste and save raw materials”) but social impacts as well:

an abandoned urban area [was transformed] into a communal space, which promotes social integration and inclusion. [...] the school has become a hub for com-

---

17. European Commission, “Buying Social—a guide to taking account of social considerations in public procurement”. 26 May 2021.

18. Ibid.

munity engagement, attracting families and educators, and stimulating local businesses and infrastructure development. This comprehensive revitalization has not only enriched the educational landscape but also invigorated the socio-economic fabric of the surrounding area, demonstrating a successful model for urban renewal and community development.<sup>19</sup>

This case is especially relevant for the “proof of concept”. This is since its’ primary goal was to improve school buildings environmentally, however the social outcomes were far better than expected.

d) Dutch Custodial Institution Agency (Netherlands): the primary goal was to address the “complaints about the lack of quality, flexibility and choice in prison foods, which has generated a large quantity of food waste”. However, due to the mission of the Agency, “the enforcement of sentences and custodial measures issued by Dutch courts as well as the day-to-day care and rehabilitation of detainees” could be boosted also through a better nutrition. Therefore, among other requirements, “the tenderer was instructed to describe how they can contribute to the social mission of DJI by guiding Offenders to a successful return to society”. The proposals were asked address several topics: how detainees could participate in the process for nutrition, regarding the several stages being the preparation, distributions or other stage; (ii) if detainees could assist and learn how to cook (iii) if there were strategies to guide detainees to employment”.<sup>20</sup>

e) Emilia Romagna’s Health System (Italy): an Agency develops electronic markets and acts like a central purchasing body. “The Agency intends to pursue both environmental and social goals in its tendering procedures”. Besides the requirements of promoting gender equality, eliminating payment gaps between men and women, measures to foster parenthood, it was also required to guar-

---

19. For further details, Green PP at Pesaro School: Enhancing sustainability in educational infrastructure-Case study of the city of Pesaro, Italy ([https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/green-public-procurement-pesaro-school-enhancing-sustainability-educational-infrastructure\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/green-public-procurement-pesaro-school-enhancing-sustainability-educational-infrastructure_en)) accessed 31<sup>st</sup> May 2024. Referring to the proximity factor in food products purchase, implementing circular economy features, Chiara Falvo y François Lichère, “Proximity in french public procurement: the caso of food products”, *Revista General de Derecho Administrativo* 64 (2023).

20. For further details, Reducing food waste by improving quality in prisons-Case study of the Dutch Custodial Institution Agency, Netherlands ([https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/reducing-food-waste-improving-quality-prisons\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/reducing-food-waste-improving-quality-prisons_en)) accessed 31<sup>st</sup> May 2024.

antee that exotic food products such as pineapples, bananas, and coffee bought abroad were produced for labour and environmental rights, it sought the supply of organic farming products and products from social agriculture. There were measures to reduce food waste and online training for staff:

on the techniques and methodologies of acceptance, storage and preservation of raw materials, and on different methods of processing, cooking, preservation and portioning of meals; preparation of menus that prevent food waste, including the provision of half portions and weightings designed with nutritionists to guarantee the correct caloric intake; the provision of doggy bags to the Health System's staff for leftovers; and distribution of unadministered meals to Food Banks and charitable organisations.<sup>21</sup>

As we can recognise, there were multiple environmental and social impacts from this procedure.<sup>22</sup>

f) Case study of Helsinki (Finland): "In 2020, the City of Helsinki opened its Urban Environment House to agglomerate its approximately 1,500 employees in the urban environment sector into a single office building". After a detailed process of planning led by the goal of carbon neutrality, the contracting authority wanted to seek for "restaurant, cafe and catering services for the Urban Environment House that were diverse, attractive, variable and considerate of potential environmental and climate impacts". There were technical specifications, factors in award criteria and contract clauses on climate goals. The healthiness of meals and compliance with recommendations from the National Nutrition Centre were mandatory requirements and "the restaurant was required to give preference to climate and environmentally friendly ingredients and recipes". Furthermore: (i) technical specifications included a wide range of vegetarian and vegan options, identification of the origin of meat; the species of fish available in the lunch options are restricted to those not marked with a "red traffic light"; "preference for vegetables, root vegetables and fruits is given to seasonal crops"; "Leftover lunch food is sold by the restaurant at an afford-

---

21. For further details, Provision of environmentally-friendly and socially responsible meals to the staff of Emilia Romagna's Health System-Case study of Intercent-ER, Italy [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/provision-environmentally-friendly-and-socially-responsible-meals-staff-emilia-romagnas-health\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/provision-environmentally-friendly-and-socially-responsible-meals-staff-emilia-romagnas-health_en) accessed 31<sup>st</sup> May 2024.

22. Ibid.

able price”; “friendly packaging materials and recyclable disposable containers from renewable sources”; (ii) award criteria: “the service provider’s commitment to employ two or three persons in a weak labour market position during the contract period. This includes the long-term unemployed, young people, immigrants, people with disabilities and people with partial work capacity”; several monitoring processes; assist in determining the carbon footprint of the restaurant.<sup>23</sup>

From the technical specifications to the factors in award criteria we can unfold both environmental and social policies and social impacts from environmental policies. Mainly, social concerns regarding healthy nutrition (season food, compliance with nutrition standards, vegan meals, regime of leftovers-social concerns).<sup>24</sup>

g) Case study of the cities of Stavanger, Sandnes, Sola, and Randaberg, (Norway): the city of Stavanger adopted a long-term development strategy to tackle environmental issues, diversity, public health and societal security. The procurement object was the acquisition of medical consumables “to serve a variety of institutions such as nursing homes, health and welfare centres, emergency rooms, housing associations, care homes, children’s care homes, home nursing and others”. Concerning the award criteria, “tenderers must have an environmental management system in place” and they “had to demonstrate that they had at least a ‘basic’ ethical approach to trace and assess risks along the supply chain (minimum level of due diligence)”. Besides the compliance with OECD’s Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, it should “identify and assess adverse impacts in operations, supply chains and business relationships”, and focus on traceability. According to present knowledge, “disposable medical gloves are classified as presenting a high-risk of violations of workers’ and human rights with regard to assembly/manufacturing, components”. Through this procedure, the city of Stavanger strongly believes “that

---

23. For further details, Meeting Sustainability Objectives in the Helsinki Urban Environment House’s Restaurant and Café Services-Case study of Helsinki, Finland ([https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/meeting-sustainability-objectives-helsinki-urban-environment-houses-restaurant-and-cafe-services\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/meeting-sustainability-objectives-helsinki-urban-environment-houses-restaurant-and-cafe-services_en)) accessed June 3rd 2024.

24. Adrian Morley, “Procuring for change: An exploration of the innovation potential of sustainable food procurement”, *Journal of Cleaner Production* 279 (enero de 2021), doi:10.1016/j.jclepro.2020.123410.

traceability is key to identifying and assessing adverse impact on human rights he supply chain”.<sup>25 26</sup>

h) Case study of the municipality of Rincón de la Victoria (Spain): the city wanted to acquire services to maintain public spaces, embodying both environmental and social concerns. The public procedure had the MEAT criteria. There were several environmental and social factors:

Vehicles and machinery; technological improvements and innovations aimed at reducing environmental impact, use of alternative fuels, reduction of noise and pollutant emissions (2 points); materials and chemical products to be used in the execution of the contract: taking into account their contribution to sustainability, longer useful life, less need for conservation, manufacturing process respectful of the environment, etc. (1 point); processes: design of contractual processes in accordance with environmental criteria (minimisation of fuel and electricity consumption, greenhouse effect and optimisation of resources of all types) (1 point); Impact:

- 
25. For further details, Procuring medical consumables by tackling social considerations along the supply chain-Case study of the Cities of Stavanger, Sandnes, Sola, and Randaberg, Norway ([https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/procuring-medical-consumables-tackling-social-considerations-along-supply-chain\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/procuring-medical-consumables-tackling-social-considerations-along-supply-chain_en)) accessed June 3<sup>rd</sup> 2024. Olabisi D. Akinkugbe, “Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer”, *Business and Human Rights Journal* 6, n.º 1 (febrero 2021): 174-7, doi:10.1017/bhj.2021.1; Olga Martin-Ortega et al., “Towards a Business, Human Rights and the Environment Framework”, *Sustainability* 14, n.º 11 (mayo 2022): 6596, doi:10.3390/su14116596; Olga Martin-Ortega, “Public Procurement as a Tool for the Protection and Promotion of Human Rights: A Study of Collaboration, Due Diligence and Leverage in the Electronics Industry”, *Business And Human Rights Journal* 3, n.º 1 (enero 2018): 75-95, doi:10.1017/bhj.2017.35; O. Martin-Ortega, O. Outhwaite, y W. Rook, “Buying power and human rights in the supply chain: Legal options for socially responsible public procurement of electronic goods”, *International Journal of Human Rights* 19, n.º 3 (2015): 341-68, doi:10.1080/13642987.2015.1029295; Olga Martin-Ortega y Clarire Methven O’Brien, *Public Procurement and Human Rights* (Elgar, 2019); F. McGaughey et al., “Public procurement for protecting human rights”, *Alternative Law Journal* 47, n.º 2 (2022): 143-9, doi:10.1177/1037969X221083832. John C. Mubangizi y Prenisha Sewpersadh, “A Human Rights-based Approach to Combating Public Procurement Corruption in Africa”, *African Journal of Legal Studies* 10, n.º 1 (2017): 6-90, doi:10.1163/17087384-12340015; Raquel Carvalho, “Contratação Pública e Direitos Fundamentais”, en *Estudos em Homagem ao Professor Doutor João Caupers* (Gestlegal, 2024), 1211-31.
  26. H.-T. Liao y C.-L. Pan, “The Role of Resilience and Human Rights in the Green and Digital Transformation of Supply Chain”, en *2021 IEEE 2nd International Conference on Technology, Engineering, Management for Societal Impact using Marketing, Entrepreneurship and Talent, TEMSMET 2021*, 2021, doi:10.1109/TEMSMET53515.2021.9768730.

minimisation of the impact of the service on the environment and urban landscape (up to 1 point); planning of training programmes for staff assigned to the service (1 point); collaboration and work plan with Special Employment Centres, whose focus is to provide workers with disabilities with remunerative employment and to facilitate their access to the labour market (1 point); prevention, occupational health and safety measures to be applied (0,5 points); measures to reconcile work and family life (0,5 points); measures for equality between men and women (0,5 points); Integration of persons with disabilities, disadvantaged people, or members of vulnerable groups (0,5 points).

Not to mention the public space recuperation and the social impacts: more interconnection in the community, more quality air and health.<sup>27</sup>

i) Environment and Resources Authority (Malta): the Environment and Resources Authority of Malta launched a public procurement for green cleaning services in 2019. There was a National Plan that required that all public contracts under the Directives should include green factors in this subject. The Authority had been trying to apply a combination of environment and social criteria. One of the factors was ecolabels as proof of several information: “For each product offered, a list of all substances contained in a quantity that exceed 0,01 % by weight of the final product, together with their Chemical Abstracts Service (CAS)-Number 3 (where available) and any risk phrases with which they are classified; The name and function of all biocides. For all biocides classified as R50/53 or R51/53” some information was mandatory; “total quantity of elementary phosphorus; the total quantity of phosphates per wash”. There were forbidden a certain type of ingredients on Phosphorus and biocides. There were also social clauses about written contracts and wages paid by credit transfer. There was also required to meet some health and safety features such as safe working environment (“e.g. via provision of appropriate signage for wet floors, provision of necessary implements such as gloves, etc.”); “to include measures taken to ensure safety, for example, provision of harnesses, adequate

---

27. For further details, Reaching social and environmental objectives through maintenance of public green spaces-Case study of the Municipality of Rincón de la Victoria, Spain ([https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/reaching-social-and-environmental-objectives-through-maintenance-public-green-spaces-0\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/good-practice-library/reaching-social-and-environmental-objectives-through-maintenance-public-green-spaces-0_en)) accessed June 3<sup>rd</sup> 2024.

equipment enabling reaching of windows located at high floors from a lower one, etc.”.<sup>28</sup>

Besides the labour clauses, we would say that all the environmental factors, alongside the ecological concerns and impacts, also had social impacts on the health of buildings’ workers and users where the cleaning services were provided. Thus, once more, this example proves the close relationship between environment and social impacts.

## CONCLUSION

There are three key points to underline as a conclusion:

- a) The social impacts of PP are more difficult to implement than the environmental one due to the different context of the two policies.
- b) Social policies, as horizontal policies to be pursued by PP, cannot resume to the legal obligations, in labour law.
- c) There are already several examples where the connection between environmental and social impacts are perceived by contracting authorities and put into action.
- d) There is room for improvement regarding PP with social impact.

Therefore, the answer to the question is: yes, GPP can contribute to social sustainability; no, social outcomes are not only attainable through adamant and specific social measures; yes, horizontal policies can have several goals.

## BIBLIOGRAPHY

Akinkugbe, Olabisi D. “Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer”. *Business and Human Rights Journal* 6, n.º 1 (febrero 2021): 174-7. <https://doi.org/10.1017/bhj.2021.1>.

Alhola, Katriina, Sven-Olof Ryding, Hanna Salmenperä y Niels Juul Busch. “Exploiting the Potential of Public Procurement: Opportunities for Circular Econo-

---

28. For further details, Environmentally and Socially Friendly Cleaning Services-Malta (<https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/35a0b84e-e368-4c67-b3eb-6080a75867b8/>). June 4<sup>th</sup> 2024.

- my". *Journal of Industrial Ecology* 23, n.º 1 (febrero 2019): 96-109. <https://doi.org/10.1111/jiec.12770>.
- Andhov, Marta. "Contracting Authorities and Strategic Goals of Public Procurement-A Relationship Defined by Discretion". En *Discretion in EU Public Procurement Law*. Oxford: Hart, 2019.
- Arrowsmith, Sue. "The Purpose of the EU Procurement Directives: Ends, Means and the Implications for National Regulatory Space for Commercial and Horizontal Procurement Policies". *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 14 (2012): 1-47. <https://doi.org/10.1017/S1528887000000872>.
- Aviles Mendizabal, Carmen. "Fair Trade in the Framework of Public Procurement". *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 63 (2020): 237-67. <https://doi.org/10.18543/ced-63-2020pp237-267>.
- Bernal, Ramon, Leire San-Jose y Jose Luis Retolaza. "Improvement Actions for a More Social and Sustainable Public Procurement: A Delphi Analysis". *Sustainability* 11, n.º 15 (2019). <https://doi.org/10.3390/su11154069>.
- Carvalho, Raquel. "Contratação Pública e Direitos Fundamentais". En *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor João Caupers*, 1211-31. Gestlegal, 2024.
- . "Ecological Factors in Public Procurement and Corporate Sustainability Policies". *Juridical Tribune-Review of Comparative and International Law* 14, n.º 1 (2024): 83-97.
- . "Life-Cycle Costing in the Member States: Does the Tool Meet Its Goals?". En *Cost and EU Public Procurement Law: Life-Cycle Costing for Sustainability*, 36-64. 2019.
- . "Os Fatores Ambientais na Contratação Pública-Apreciação Crítica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de Outubro". *Revista de Direito Administrativo* 20 (2024).
- Cozzio, M. "Public Procurement as a Tool to Promote Sustainable Business Strategies: The Way Forward for the European Union". *International Community Law Review* 24, n.º 1-2 (2022): 166-82. <https://doi.org/10.1163/18719732-12341488>.
- Da Ponte, Monica, Megan Foley y Charles H. Cho. "Assessing the Degree of Sustainability Integration in Canadian Public Sector Procurement". *Sustainability* 12, n.º 14 (julio 2020): 5550. <https://doi.org/10.3390/su12145550>.
- European Commission. "Buying Social-A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement". 26 de mayo de 2021.
- European Union. "15 Frequently Asked Questions on Socially Responsible Public Procurement". 2021.
- Falvo, Chiara, y François Lichère. "Proximity in French Public Procurement: The Case of Food Products". *Revista General de Derecho Administrativo* 64 (2023).

- Genovese, Andrea, Jon Morris y Adolf Acquaye. "An Investigation into Design and Performance of Supply Chains for Public Procurement Projects". *Production Planning & Control* 33, n.º 9-10 (2022): 811-30. <https://doi.org/10.1080/09537287.2020.1837930>.
- Hafsa, Fatima, Nicole Darnall y Stuart Bretschneider. "Estimating the True Size of Public Procurement to Assess Sustainability Impact". *Sustainability* 13 (2021). <https://doi.org/10.3390/su13031448>.
- Halonen, Kirsi-Maria. "Is Public Procurement Fit for Reaching Sustainability Goals? A Law and Economics Approach to Green Public Procurement". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28, n.º 4 (agosto 2021): 535-55. <https://doi.org/10.1177/1023263X211016756>.
- Janssen, Willem, y Roberto Caranta. *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law-Reflections on a Paradigm Shift*. Oxford: Hart, 2023.
- Liao, H.-T., y C.-L. Pan. "The Role of Resilience and Human Rights in the Green and Digital Transformation of Supply Chain". En *2021 IEEE 2nd International Conference on Technology, Engineering, Management for Societal Impact using Marketing, Entrepreneurship and Talent, TEMSMET 2021*, 2021. <https://doi.org/10.1109/TEMSMET53515.2021.9768730>.
- Lundberg, Sofia, y Per-Olov Marklund. "Green Public Procurement and Multiple Environmental Objectives". *Economia e Politica Industriale* 45, n.º 1 (marzo 2018): 37-53. <https://doi.org/10.1007/s40812-017-0085-6>.
- Martin-Ortega, Olga. "Public Procurement as a Tool for the Protection and Promotion of Human Rights: A Study of Collaboration, Due Diligence and Leverage in the Electronics Industry". *Business and Human Rights Journal* 3, n.º 1 (enero 2018): 75-95. <https://doi.org/10.1017/bhj.2017.35>.
- Martin-Ortega, Olga, Fatimazahra Dehbi, Valerie Nelson y Renginee Pillay. "Towards a Business, Human Rights and the Environment Framework". *Sustainability* 14, n.º 11 (mayo 2022): 6596. <https://doi.org/10.3390/su14116596>.
- Martin-Ortega, Olga, y Claire Methven O'Brien. *Public Procurement and Human Rights*. Elgar, 2019.
- Martin-Ortega, Olga, O. Outhwaite y W. Rook. "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods". *International Journal of Human Rights* 19, n.º 3 (2015): 341-68. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1029295>.
- McCrudden, C. "Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes". *Natural Resources Forum* 28, n.º 4 (2004): 257-67. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>.
- McGaughey, F., R. Faugno, E. Bant y H. Cullen. "Public Procurement for Protecting Human Rights". *Alternative Law Journal* 47, n.º 2 (2022): 143-9. <https://doi.org/10.1177/1037969X221083832>.

- Morley, Adrian. "Procuring for Change: An Exploration of the Innovation Potential of Sustainable Food Procurement". *Journal of Cleaner Production* 279 (enero 2021). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123410>.
- Mubangizi, John C., y Prenisha Sewpersadh. "A Human Rights-Based Approach to Combating Public Procurement Corruption in Africa". *African Journal of Legal Studies* 10, n.º 1 (2017): 66-90. <https://doi.org/10.1163/17087384-12340015>.
- Olmo López, Fernando. *Consideraciones sociales en la contratación pública: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. Las falsas cláusulas sociales. Especial referencia a la doctrina del Tribunal Central de Recursos Contractuales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- Stoffel, Tim, Carol Cravero, Annamaria La Chimia y Geo Quinot. "Multidimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP)-Exploring Concepts and Effects in Sub-Saharan Africa and Europe". *Sustainability* 11, n.º 22 (2019). <https://doi.org/10.3390/su11226352>.

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.

# Contratación pública sostenible: entre el derecho europeo y el nuevo código italiano

*Sustainable Public Procurement:  
Between EU Law and the new Italian Code*

**Michele Cozzio**

*Profesor de Derecho de la Unión Europea y Sistemas Jurídicos Comparados,  
Universidad de Trento*

Trento, Italia

[michele.cozzio@unitn.it](mailto:michele.cozzio@unitn.it)

<https://orcid.org/0000-0001-8103-2001>

**Edoardo Caruso**

*Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Ferrara*

Ferrara, Italia

[edoardo.caruso@unife.it](mailto:edoardo.caruso@unife.it)

<https://orcid.org/0009-0002-1832-3847>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.2>

Fecha de recepción: 12 de junio de 2024

Fecha de revisión: 19 de agosto de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

Actualmente, la elección de ingresar al mercado del desarrollo sostenible es un proceso común que conecta a países con diferentes estilos de vida económicos, culturales y tradicionales de Oriente a Occidente, aunque con diferentes resultados. La Unión Europea (UE) ha incorporado los objetivos de sostenibilidad a sus políticas, estrategias y reglas en materia de contratación pública. En este contexto, el modelo italiano se caracteriza por el valor innovador de las soluciones adoptadas en materia de contratos verdes y socialmente sostenibles, soluciones hacia las que ahora también tiende el legislador de la UE. El principio de “no causar un perjuicio significativo” —también conocido como principio DNSH (del inglés *Do No Significant Harm*)— se encuentra entre los instrumentos más prometedores para el desarrollo de contratos públicos a favor de los objetivos de descarbonización y, más en general, de la transición verde. Todas las innovaciones descritas permiten captar una evolución del sistema europeo de contratos públicos, cuya *connotación económica inicial* adquiere un papel instrumental para la consecución de los objetivos del *pilar social europeo* y de la transición ecológica.

**PALABRAS CLAVE:** sostenibilidad, contratación pública sostenible, cláusulas ambientales y sociales, modelo regulatorio europeo, modelo regulatorio italiano, nuevo código italiano de contratos públicos, perspectivas, compra verde.

## ABSTRACT

The choice to enter the sustainable development market is a common process that connects countries with different economic, cultural, and traditional lifestyles from East to West, albeit with varying outcomes. The European Union has integrated sustainability goals into its policies, strategies, and rules concerning public procurement. In this context, the Italian model is characterized by the innovative value of solutions adopted for green and socially sustainable contracts, directions now also favored by EU legislators. The principle of *do no significant harm* (DNSH) is among the most promising tools for developing public contracts in support of decarbonization goals and, more broadly, the green transition. All these innovations depict an evolution in the European public procurement system, where its initial economic connotation plays an instrumental role in achieving the objectives of the European social pillar and ecological transition.

**KEYWORDS:** Sustainability, Sustainable public procurement, Environmental and social clauses, European regulatory model, Italian regulatory model, New Italian Public Procurement Code, Perspectives, Green Public Procurement.

— FORO —

## INTRODUCCIÓN

El cambio climático y la pérdida de ecosistemas están causando daños irreversibles y sin precedentes en todas las zonas del mundo, y están, cada vez más, asociados a episodios concretos de efectos devastadores, con consecuencias negativas también en términos de protección de los trabajadores y de los derechos humanos. El compromiso con la transición hacia modelos de desarrollo sostenible se encuentra, por tanto, entre los temas fundamentales de nuestro tiempo, y en el espacio de algunas décadas se ha consolidado en la política gubernamental de todos los países.

## LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA LA SOSTENIBILIDAD

La combinación resultante de impulso y cambio es abrumadora. También podemos observar esto si nos centramos en la perspectiva jurídica. Los principios y objetivos compartidos en las cumbres internacionales, desde la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (1972) hasta el Acuerdo de París (2015) y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (2015), se traducen en soluciones del *hard* y *soft law* que abordan transversalmente todos los *ámbitos* de la vida económica y social, con poderes que afectan cada vez más a la configuración de las actividades económicas. La conciencia de los límites del planeta está llevando a una reconfiguración de las formas y métodos de producción, impulsando la transición de modelos de economía *lineal*, que corresponden a la lógica de tomar, consumir y tirar, a modelos de economía *circular*, en los que se reducen los residuos.

También encontramos muestras de estos cambios en la evolución de los sistemas de negociación pública. La elección de orientar estos mercados hacia la sostenibilidad constituye una tendencia global que une los esfuerzos de muchos Estados, independientemente de los contextos socioeconómicos, culturales y de sus tradiciones jurídicas. Podemos decir que la sostenibilidad, aunque en diferentes grados, ha pasado a formar parte de las políticas y reglas de las contrataciones públicas en todas las regiones del mundo.

“El tema está presente en el plan de acción global para la sostenibilidad de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con referencias directas e indirectas a la sostenibilidad de la contratación pública”.<sup>1</sup>

Las políticas y soluciones regulatorias de la UE y los 27 Estados miembros están alineadas con los objetivos de la Agenda 2030. “La UE ha contribuido activamente a la definición de los objetivos de la Agenda 2030 y los ha incorporado a sus políticas y estrategias de desarrollo”,<sup>2</sup> incluso en lo que se refiere a la negociación pública.

En este contexto, el problema actual no surge de decisiones políticas recientes, sino de la continuación y el rechazo del proceso iniciado en los años 1990, especialmente después de la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El caso principal es *Concordia Bus Finland* (2002).<sup>3</sup> Los jueces europeos se han puesto de acuerdo por primera vez sobre los requisitos para evaluar las ofertas en la adjudicación de licitaciones. Desde esta decisión, las autoridades de todos los Estados miembros podrán utilizar criterios no económicos, como el medioambiente o el bienestar social, para evaluar ofertas y concursos.

La sentencia mencionada y otros pronunciamientos judiciales<sup>4</sup> condujeron a la superación de la finalidad económica de las normas europeas de contratación pública que solo se preocupaban por garantizar el uso más rentable de los recursos públicos.

Esta interpretación del Tribunal de Justicia fue adoptada tanto en el contexto de la Unión Europea establecido por las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE como en la posterior revisión de la Directiva de 2014. Menciona explícitamente el uso de medidas contractuales para alcanzar objetivos medioambien-

- 
1. José María Gimeno Feliú, “Los retos de futuro de la contratación pública: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como nuevos ejes de una estrategia pública socialmente responsable”, en *Contratación pública*, coords. R. Cancino Gómez y M.A. López Olvera (Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2023), 73-82.
  2. Comisión Europea, *Competitividad en la UE: más hasta 2030*, COM (2023) 168, de 16 de marzo de 2023.
  3. TJUE, “Sentencia de 17 de septiembre de 2002 (C-513/99)”, *Concordia Bus Finland*.
  4. TJUE, “Sentencia de 20 de septiembre de 1988 (C-31/87)”, *Gebroeders Beentjes BV*; TJUE, “Sentencia de 3 de abril de 2008 (C-346/06)”, *Dirk Rüffert*; “Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (C-341/05)”, *Laval un Partneri Ltd*; “Sentencia de 28 de septiembre de 2014 (C-549/13)”, *Bundesdruckerei GmbH*; “Sentencia de 10 de mayo de 2012 (C-368/10)”, *Comisión vs. Reino de los Países Bajos*.

tales (contratación pública verde), objetivos sociales, innovación (contratación pública para la innovación), la lucha contra la corrupción o el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.<sup>5</sup>

## EL MODELO EUROPEO ENTRE SOLUCIONES VINCULANTES Y VOLUNTARIAS

Conforme el art. 18 de la Directiva 2014/24/EU, los Estados miembros adoptarán medidas apropiadas para garantizar, en el contexto de los convenios colectivos, que los contratistas cumplan las obligaciones medioambientales, sociales y laborales aplicables establecidas en el derecho de la Unión, el derecho nacional, y las disposiciones generales o el derecho internacional. Esta disposición constituye —como se pone de relieve en la decisión del TJUE en el caso *Tim SpA*<sup>6</sup>— un valor básico de la contratación pública. El Tribunal ha subrayado que los Estados miembros deben respetar esta norma, la cual constituye un valor clave en la regulación europea de contratación pública.

En algunas regiones, la legislación ha incluido disposiciones específicas sobre cuestiones sociales y medioambientales. Los ejemplos incluyen regulaciones que se aplican a la compra de vehículos de carretera y equipos de oficina, así como al rendimiento y la energía de los edificios.

De igual forma, los objetivos relacionados a la sostenibilidad también pueden implementarse de forma voluntaria a través de diferentes estrategias:<sup>7</sup> la selección de inversores económicos, la definición de las características ambientales y sociales de los productos y servicios, deben realizarse mediante descripciones técnicas o etiquetas pertinentes, incluidas disposiciones adicionales, en términos de costos y cumplimiento contractual, como la productividad laboral o los costos del ciclo de vida del producto.

---

5. Para más información, véase Javier Serrano Chamizo, “Tribunal de Justicia de la Unión Europea y compra pública verde: la construcción del derecho europeo a partir de la jurisprudencia del TJUE”, en *Compra pública verde y cambio climático*, ed. Ximena Lazo Vitoria (Barcelona: Taller, 2022), 289-302.

6. TJUE, “Sentencia de 30 de enero de 2020 (C-395/18)”, *Tim SpA*.

7. Véase también Teresa Medina Arnaiz, “La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública”, en *Observatorio de los Contratos Públicos 2021*, dir. José María Gimeno Feliu (Cizur Menor: Aranzadi, 2022), 123-33.

Este doble enfoque subyace al problema de la contratación pública en Europa: algunas medidas no son obligatorias, pero permiten a los gobiernos implementar disposiciones de contratación sostenible, mientras que otras son obligatorias pero limitadas a ciertos sectores.<sup>8</sup>

## EL MODELO ITALIANO

El cambio introducido por la jurisprudencia del TJUE y luego implementado por el legislador de la UE ha tenido un profundo impacto en la evolución del sistema europeo de contratos públicos, caracterizándolos cada vez más como un instrumento de política económica en apoyo de la transición ecológica.

Las soluciones desarrolladas por el legislador italiano también surgen de estos cambios, confirmando el modelo nacional entre los más avanzados a nivel europeo sobre contratación sostenible.

A nivel nacional, cabe destacar la reciente adopción del nuevo Código de Contratos Públicos<sup>9</sup> que reforma la legislación anterior, impulsando los compromisos asumidos por Italia con la UE en el marco del programa *Next Generation EU* destinado a relanzar la economía tras la fuerte desaceleración provocada por la pandemia de COVID-19.

El nuevo Código introduce numerosas innovaciones. Entre las principales, cabe mencionar la opción de dedicar los primeros 12 artículos a los principios generales, definiendo también una jerarquía entre ellos. En particular, se ha situado en primer lugar el “principio del resultado”, que obliga a las administraciones a perseguir “el resultado de la adjudicación del contrato y su ejecución con la máxima puntualidad y la mejor relación posible entre calidad y precio”. Como efecto de este principio, “la competencia entre operadores económicos es funcional para lograr el mejor resultado posible en la adjudicación y ejecución de los contratos” (art. 1). El legislador reconoce que los tres primeros

---

8. Este tema se desarrolla ampliamente en Marta Andhov, Roberto Caranta, Willem Janssen y Olga Martín-Ortega, *Shaping Sustainable Public Procurement Laws in the European Union. An analysis of the legislative development from “how to buy” to “what to buy” in current and future EU legislative initiatives* (The Greens/EFA in the European Parliament, 2022).

9. Código de contratos públicos, “Decreto Legislativo n.º 36 de 31 de marzo de 2023”, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 31 de marzo de 2023, <https://www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentacion/documentacion/base-de-datos-docex/disposiciones/decreto-legislativo-31-marzo-2023-n-36-codice-dei-contratti-pubblici-attuazione-dellarticolo-1-della>.

principios (del resultado, de confianza y de acceso a los mercados) tienen una función “ordenadora y nomofiláctica” con respecto a la interpretación y aplicación de todas las disposiciones del Código (art. 4).

## **OBLIGATORIEDAD DE LAS CLÁUSULAS DE COMPRA VERDE**

El legislador nacional introdujo la obligación para las administraciones de perseguir objetivos de sostenibilidad medioambiental en la adjudicación de contratos públicos de cualquier importe. Esta obligación implica la aplicación de *criterios ambientales mínimos* (por sus siglas CAM).

Tras una fase inicial de experimentación, esta solución se convirtió en la regla general del sistema, regulándose de forma expresa por primera vez en el *Código de Contratos Públicos* de 2006 (para servicios y suministros), posteriormente en el *Código de Contratos Públicos* de 2016 (para obras, servicios y suministros) y, finalmente, en el nuevo *Código de Contratos Públicos* de 2023 (que establece la aplicación de las CAM también a las concesiones). De esta forma se observa cómo durante todos estos años el legislador nacional ha mantenido su opción de fijar criterios de sostenibilidad medioambiental vinculantes. Dicha opción es significativa dado que, como se ha mencionado, hasta ahora ha prevalecido a nivel europeo un enfoque diferente y voluntario.

Los criterios ambientales mínimos son integrados en cláusulas que las administraciones deben incluir en el anuncio de licitación y en el contrato. Los CAM se refieren a:

- las características de los operadores económicos;
- las especificaciones técnicas de los bienes y servicios a adquirir;
- los criterios de adjudicación;
- las condiciones de ejecución del contrato.

El contenido de los criterios ambientales mínimos lo establece el Ministerio del Medio Ambiente de forma diversificada en función del tipo de bienes o servicios de que se trate. Hasta la fecha, el Ministerio ha establecido CAM para 19 tipos de productos.<sup>10</sup>

---

10. El listado está disponible en el portal web del Ministerio del Medio Ambiente y se refiere a: mobiliario interior, mobiliario urbano, ayudas para la incontinencia, calzado de trabajo

La obligatoriedad de los CAM se refiere a los contratos públicos y a las concesiones que afectan a estos productos, y afecta exclusivamente a las especificaciones técnicas y a las condiciones de ejecución. La aplicación de estos criterios puede ser adaptada por las administraciones, en relación con el valor de los bienes y servicios objeto del contrato y sus especificidades (art. 57, apartado 2, nuevo Código).

Por lo demás, los CAM referidos a las características de los operadores económicos y a los criterios de adjudicación no tienen carácter vinculante. Las decisiones de los jueces nacionales confirmaron la decisión del legislador.

Por ejemplo, los jueces han considerado que la falta de mención explícita de los CAM en los pliegos de licitación constituye la elusión de una norma imperativa derivada del Código Civil, lo que comporta una falta de legitimidad de la *lex specialis*. Los jueces administrativos aclaran que la obligatoriedad de los CAM deriva de la necesidad de garantizar “que la política nacional en materia de contratos públicos (sostenibles) incida no solo en el objetivo de reducir los impactos ambientales, sino en el objetivo de promover modelos de gestión más sostenibles, producción y consumo circulares”.<sup>11</sup>

Cabe preguntarse si el modelo italiano basado en la obligatoriedad de los CAM es eficaz, si es capaz de satisfacer las necesidades del buen funcionamiento del mercado de adquisiciones y si realmente contribuye a la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

La respuesta debería basarse, en primer lugar, en elementos cuantitativos capaces de demostrar el impacto que provoca la obligatoriedad de la CAM. Sin embargo, actualmente el sistema nacional no cuenta con herramientas para monitorear sistemáticamente estos datos.

Los datos están disponibles solo de forma fragmentaria, y casi siempre se refieren a contextos territoriales o sectoriales específicos, lo que dificulta la realización de análisis y comparaciones fiables a gran escala.

---

y complementos de cuero, papel, cartuchería, construcción, eventos culturales, alumbrado público (suministro y diseño), iluminación, servicio, lavado industrial y alquiler de textiles y colchones, limpieza e higienización, residuos urbanos y limpieza viaria, restauración colectiva, servicios energéticos para edificios, imprentas, textiles, vehículos y zonas verdes públicas.

11. Tribunale Amministrativo Regionale Veneto, “Sentencia n.º 329 de 18 de marzo de 2019”; Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia, “Sentencia n.º 685 de 24 de abril de 2020”; Consiglio di Stato, “Sentencia n.º 8773 de 14 de octubre de 2022”; Consiglio di Stato, “Sentencia n.º 4701 de 27 de mayo de 2024”.

La falta de datos impide, por ahora, evaluar el impacto de la solución regulatoria; es una cuestión crítica del sistema europeo, no solo del italiano. La Comisión Europea presentó, en marzo de 2023, un plan para la creación de un espacio europeo para la recogida, almacenamiento y tratamiento de datos relacionados con el mercado de contratos públicos.<sup>12</sup>

## OBLIGATORIEDAD DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES

El primer pilar de los contratos públicos socialmente sostenibles en Italia está constituido por las normas que establecen la garantía de un trato justo, tanto regulatorio como remunerativo, de los trabajadores empleados en la fase de ejecución del contrato.

El tema, en efecto, no es nuevo para Italia; ya en 1978, con el art. 36 del Estatuto de los Trabajadores, había encontrado un reconocimiento general para los contratos públicos.<sup>13</sup>

En el período más reciente, en particular con el Código de Contratos Públicos de 2016, esta *política* se ha implementado a través de una doble obligación: i. que la empresa aplique, en fase ejecutiva, un convenio colectivo nacional de trabajo (CCNL) (art. 30, apartado 4); ii. que los poderes adjudicadores utilicen, para el cálculo del importe de la licitación, los costes laborales presentes en las tablas elaboradas por el Ministerio de Trabajo sobre la base de los convenios colectivos estipulados entre asociaciones de empresarios y de trabajadores más representativas a nivel nacional. Como reflejo de esta obligación, corresponde a las empresas presentar ofertas con costes laborales acordes con las tablas ministeriales, so pena de exclusión del procedimiento.

- 
12. Comisión Europea, “Un espacio de datos para mejorar la opinión pública, mejorar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso a las licitaciones”, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 98, de 16 de marzo de 2023. Un sistema de contratación pública responde a estándares modernos de sostenibilidad *si* se basa, entre otras cosas, en *una gobernanza adecuada*, es decir, capaz de implementar la transparencia, con reglas funcionales para la producción de datos completos, accesible y con formas de seguimiento también participadas por la sociedad civil.
  13. La ley obliga a las administraciones a incluir una cláusula explícita en los pliegos de licitación que obligue a la empresa a aplicar condiciones a los empleados que no sean inferiores a las establecidas por los convenios colectivos de trabajo pertinentes.

El sistema introducido por el legislador en Italia en 2016 ciertamente aumentó la protección de los trabajadores, pero también presentó una ambigüedad fundamental: por un lado, el legislador estableció indicaciones específicas sobre la elección del CCNL que la empresa debía aplicar en la fase ejecutiva (debía ser de un CCNL líder, “estrictamente conectado” con la actividad objeto del contrato). Por otro lado, la notable fragmentación que caracteriza la negociación colectiva en Italia (donde no existe ningún convenio colectivo con eficacia *erga omnes*) dejó un margen importante de *compras contractuales* para las empresas.

En otras palabras, el sistema esbozado en 2016 redujo, pero no eliminó, el *dumping social* en los contratos públicos, lo que resulta problemático tanto desde el punto de vista de la protección de los puestos de trabajo y de los trabajadores.

Algunas administraciones han intentado prevenir este riesgo indicando en los pliegos de condiciones el CCNL que se aplicará en la fase ejecutiva, pero los jueces han considerado ilegítimo este *modus operandi* al considerarlo contrario a la libertad de empresa (art. 41 de la Constitución italiana).

En este punto se encuentra una importante aportación del nuevo Código de Contratos Públicos de 2023, en particular el art. 11 (“Principio de aplicación de los convenios colectivos nacionales”) vuelve a proponer la disciplina antes mencionada y, además, consagra la facultad del poder adjudicador de identificar el nivel (mínimo) de protección que debe garantizarse a los trabajadores empleados en el contrato, permitiendo a los licitadores reducir los costes laborales solo si está justificado por eficiencias organizativas.

En este sentido, la ley obliga expresamente a los poderes adjudicadores a indicar en los pliegos de la licitación el CCNL que se aplicará en la ejecución del contrato; al mismo tiempo, reconoce la posibilidad de que los operadores económicos indiquen un convenio colectivo diferente en la oferta, siempre que garantice a los empleados las mismas protecciones que el indicado por el órgano de contratación.

Por último, se releva que el nuevo Código 2023 ha extendido estas garantías de trato justo a los trabajadores de cualquier empresa subcontratista (el llamado principio de igualdad de protección laboral en la subcontratación).

El segundo pilar de los contratos públicos socialmente sostenibles en Italia están constituidos por las llamadas cláusulas de reabsorción. Estas cláusulas pretenden garantizar la estabilidad en el empleo en caso de “sucesión” en el contrato: la legislación, de hecho, obliga a las administraciones a exigir a los

licitadores que se comprometan, en caso de adjudicación del contrato, a contratar a los trabajadores utilizados por el contratista saliente.

El nuevo Código confirma esta obligación y, al mismo tiempo, amplía su ámbito de aplicación, afectando ahora a todos los contratos de obras y servicios distintos de los de carácter intelectual.

No obstante, esta obligación se aplica de forma flexible, en el sentido de que la obligación de reabsorción puede imponerse en la medida y dentro de los límites en que restrinja desproporcionadamente las opciones organizativas de la empresa. De esta obligación, por tanto, no puede derivarse un deber indiscriminado y generalizado de absorber todo el personal empleado por la empresa saliente.

Los jueces administrativos y la autoridad reguladora del sector han reconocido la legitimidad de esta interpretación flexible de la obligación de reabsorción, también para hacer compatibles estas cláusulas sociales con los principios de libertad de empresa, igualdad de trato y *favor* de participación.

El art. 57 del nuevo Código obliga también a las administraciones a incluir en los pliegos de licitación cláusulas sociales específicas que soliciten, como requisitos necesarios de la oferta, medidas encaminadas a garantizar “la igualdad de oportunidades generacionales, de género y de inclusión laboral de personas con discapacidad o desfavorecidas”. Se trata de una disposición que, al promover el empleo de los jóvenes, las mujeres y el personal desfavorecido o discapacitado, está en línea con las *políticas más recientes* establecidas tras la pandemia de COVID-19. Sin embargo, el legislador debería haber dado más indicaciones a las administraciones respecto a cómo coordinar dos objetivos sociales (el empleo estable de los trabajadores del anterior adjudicatario y la contratación de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad) que difícilmente pueden perseguirse simultáneamente en el mismo procedimiento de adjudicación. Las descritas hasta ahora son las cláusulas sociales *obligatorias*.

El Código siempre otorga a las administraciones el derecho a perseguir objetivos sociales a través de opciones *ad hoc* que pueden referirse a la atribución de puntuaciones adicionales (por ejemplo, para las ofertas que mejor garantizan un trato justo a los trabajadores) o criterios de calificación y ejecución (por ejemplo, en relación con la protección de los derechos humanos a lo largo de la cadena de suministro).

## NUEVAS SOLUCIONES: EL PRINCIPIO *DNSH*

El principio de “no causar un perjuicio significativo” —también conocido como principio DNSH (del inglés *Do No Significant Harm*)— se encuentra entre los instrumentos jurídicos más prometedores para el desarrollo de contratos públicos a favor de los objetivos de la descarbonización y, más en general, de la transición verde.

Lo definimos como un principio, pero su naturaleza es compleja. Los juristas suelen considerar los principios como formulaciones de contenido amplio, destinadas a iluminar el contenido de las normas, con el fin de facilitar aplicaciones uniformes frente a la inevitable heterogeneidad de la realidad.

En el caso del principio DNSH, nos encontramos ante una norma formulada de forma extremadamente general pero que, en la fase de aplicación, puede adquirir un grado de detalle considerable hasta el punto de convertirse en una norma de conducta vinculante para administraciones y operadores.

El principio DNSH no tiene su origen en la legislación italiana. Su formulación es reciente y deriva de la legislación de la Unión Europea sobre sostenibilidad de los servicios financieros (Reg. UE 2019/2088), y se refiere a la definición de “inversiones sostenibles” (art. 2, pt. 17).<sup>14</sup> El principio establece que una actividad económica se considera ambientalmente sostenible si no causa daños significativos al medioambiente. Su aplicación tiene como objetivo garantizar que las actividades sujetas a inversiones y financiación (públicas y privadas) contribuyan a la protección del ecosistema sin causar daños significativos al medioambiente.

Posteriormente, el Reglamento (UE) 2020/852, relativo al establecimiento de una marca para facilitar las inversiones sostenibles (llamada Taxonomía Europea)<sup>15</sup> ha integrado la definición del principio DNSH, estableciendo los criterios generales sobre los cuales evaluar si una actividad económica causa daños significativos. El sistema de clasificación se basa en métodos y criterios uniformes, válidos para todos los Estados de la UE. La clasificación de acti-

---

14. Reglamento (UE) 2019/2088, 27 de noviembre de 2019, “Sobre la difusión de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 317, 9 de diciembre de 2019.

15. Reglamento (UE) 2020/852, 18 de junio de 2020, *Relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles*, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 198, 22 de junio de 2020.

vos permite evaluar si una inversión está orientada a actividades sostenibles y, en consecuencia, si puede calificarse (y comercializarse) como una inversión sostenible. De esta manera, la Taxonomía crea las condiciones para un funcionamiento sostenible de la economía, en particular para incorporar finanzas sostenibles al sistema. La Taxonomía se aplica a los macrosectores económicos que más contribuyen a las emisiones de CO<sub>2</sub>: agricultura, pesca-silvicultura, manufactura, electricidad, gas, calefacción, logística y transporte, construcción e inmobiliario.

El principio DNSH se integró luego en el Reglamento (UE) 2021/241,<sup>16</sup> entre *las condiciones* para la prestación de recursos de la UE a los Estados miembros. El principio DNSH establece que los recursos europeos solo financian inversiones que respeten el principio DNSH (art. 5, co. 2). Esto significa, por ejemplo, que las inversiones del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) no deben producir emisiones significativas de CO<sub>2</sub> y deben limitar el aumento de las temperaturas en 1,5 °C hasta 2030.

Y nuevamente, significa que cualquier inversión que implique el uso de combustibles fósiles, que comprometa el estado cualitativo de los recursos hídricos, o que utilice materiales y recursos naturales de manera ineficiente y produzca residuos cuya recuperación no sea posible, no puede financiarse con recursos europeos.

Las repercusiones en el ámbito de las adquisiciones públicas son comprensibles, dado que la mayor parte de los recursos para las inversiones del PNRR pasan por el mercado a través de las adquisiciones. Corresponde a las administraciones garantizar la aplicación del principio en las diferentes fases, desde la planificación hasta la información, realizando una actividad de control sin precedentes *ex ante*, *in itinere*, *ex post*.

## **SOSTENIBILIDAD EN EL FUTURO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN LA UE**

El derecho europeo constituye el componente, en gran medida, más innovador de los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Hoy en día, en muchos sectores, Bruselas es el centro del que emanan nuevas reglas y soluciones, y es

---

16. Reglamento (UE) 2021/241, 12 de febrero de 2021, *por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021.

allí donde debemos mirar para captar los cambios que también afectan al sector de los contratos públicos.<sup>17</sup>

En particular, en materia de contratos públicos sostenibles, la legislación europea avanza en dos direcciones. La primera se refiere a la transición de soluciones voluntarias a soluciones obligatorias.

De hecho, a partir de 2019, el legislador europeo de la UE está introduciendo en muchas regulaciones sectoriales la obligación de aplicar cláusulas con criterios mínimos ambientales y sociales en la contratación pública (siguiendo el ejemplo del modelo italiano), especialmente en relación con productos y servicios clave para objetivos climáticos y de economía circular.<sup>18</sup>

No se trata de episodios aislados sino de un nuevo ciclo del derecho contractual público europeo. Nos encontramos, como se ha observado,<sup>19</sup> en medio de un verdadero “tsunami” regulatorio destinado a cambiar el enfoque del modelo europeo de contratos públicos sostenibles, que hasta ahora se ha basado en medidas voluntarias.

Las nuevas obligaciones también reflejan un cambio significativo en el alcance de la legislación europea: si en el pasado regulaba principalmente los métodos de realización de los trámites (y, por tanto, *cómo* comprar), ahora constituye un derecho más sustancial que interviene sobre *qué* comprar.<sup>20</sup>

La segunda dirección se refiere a la renovación de la estrategia comercial europea en un contexto internacional sacudido por tensiones que la hacen cada vez más multipolar y competitiva. Esta renovación afecta también a la regulación de los contratos públicos, importante vía de acceso al mercado europeo para empresas, bienes y servicios de terceros países y, a la inversa, de acceso a los mercados de estos Estados para empresas, bienes y servicios de la UE.

---

17. Para profundizar el tema, consultar Cristian Matti, Kathrine Jensen, Laurent Bontoux, Petra Goran, Alberto Pistocchi y Maurizio Salvi, *Towards a fair and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023), doi:10.2760/804844.

18. W. Janssen y R. Caranta, eds., *Mandatory sustainability requirements in EU public procurement law* (Oxford: Hart Publishing, 2023).

19. J.J. Pernas García, “El principio de no causar daño significativo al medio ambiente (conocido como “DNSH”) y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation”, en *Observatorio de Contratación Pública* (2021).

20. Sobre este tema, véase también Chiara Falvo y Federica Muscaritoli, “Toward deforestation-free procurement? Reflections on the interplay between the new Deforestation Regulation and Public Procurement in the EU”, *SAPIENS Network* (2024).

## CONCLUSIONES

El acceso al mercado europeo sigue siendo el centro de la estrategia comercial de la UE. La novedad es la introducción de una serie de *condicionantes* (para el acceso) basadas en el respeto de los valores, intereses y objetivos del sistema europeo, con referencia a los aspectos del crecimiento sostenible, la atenuación de las dependencias, el respeto del Estado de derecho, la apertura a la cooperación internacional y las garantías de reciprocidad.

El acceso al mercado se configura así como una poderosa palanca de negociación equilibrada por la condicionalidad y las garantías de reciprocidad establecidas por la UE, con soluciones *hard law* (reglamentos y directivas) que la Comisión Europea define como verdaderos instrumentos de defensa comercial.<sup>21</sup>

Todas las innovaciones descritas permiten captar una evolución general del sistema europeo de contratos públicos, cuya *connotación económica inicial* adquiere un papel instrumental también en el proceso de consecución de los objetivos del *pilar social europeo* y de la transición ecológica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andhov, Marta, Roberto Caranta, Willem Janssen y Olga Martin-Ortega. *Shaping Sustainable Public Procurement Laws in the European Union. An analysis of the legislative development from “how to buy” to “what to buy” in current and future EU legislative initiatives*. The Greens/EFA in the European Parliament, 2022.
- Benacchio, Gian Antonio. *L’Unione Europea e il diritto privato. Fenomenologia di un’evoluzione*. Milano: Wolters Kluwer Italia, 2024.
- Caranta, Roberto, y Martin Trybus, eds. *La ley de contratación social y ecológica en Europa*. Copenhagen: Djøf Publishing, 2010.
- Caranta, Roberto, y Willem Janssen, eds. *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*. Oxford: Hart Publishing, 2023.
- Caruso, Edoardo. “Contratti pubblici e applicazione dei contratti collettivi: le nuove frontiere del principio di equo trattamento”. En *Studi sui principi generali del Codice dei contratti pubblici*, editado por Riccardo Ursi, 323-30. Napoli: Editoriale Scientifica, 2024.

---

21. Comisión Europea, *La competitividad de la UE después de 2030*, COM (2023), 168, 16 de marzo de 2023.

- . “Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo”. *Diritto Amministrativo*, n.º 4 (2023): 863-98.
- . “I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri”. *PA-Persona e Amministrazione*, n.º 1 (2022): 284-348.
- . “Riflessioni sulle finalità concorrenziali della disciplina dei contratti pubblici”. *Rivista Trimestrale degli Appalti*, n.º 4 (2022): 1483-518.
- Comisión Europea. *Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030*. COM(2023) 168, de 16 de marzo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0168>.
- . “Un espacio de datos para mejorar la opinión pública, mejorar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso a las licitaciones”. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 98, 16 de marzo de 2023.
- Consiglio di Stato (Italia). “Sentencia n.º 8773 de 14 de octubre de 2022”.
- . “Sentencia n.º 4701 de 27 de mayo de 2024”.
- Costanzo, Rosaria. “Lo sviluppo sostenibile negli appalti pubblici. I criteri ambientali minimi”. *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, n.º 1 (2023): 1-18.
- Cozzio, Michele. “La nueva política comercial de la Unión Europea (UE) y sus efectos en la contratación pública internacional”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n.º 1 (2024): 283-302. doi:10.22201/fder.24488933e.2024.288.87939.
- . “La transparencia en un sistema de contratos públicos sostenibles”. En *Congreso Internacional: el desafío de la recuperación y el papel de la contratación pública*, dirigido por José María Gimeno Feliu, coordinado por Carmen de Guerrero Manso, 125-53. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- . “Public Procurement as a Tool to Promote Sustainable Business Strategies: The Way Forward for the European Union”. *International Community Law Review*, n.º 1 (2022): 166-82. doi:10.1163/18719732-12341488.
- Díaz Colmachi, Juan Francisco. “Cómo será la contratación pública del futuro?”. *Revista Escuela Jacobea de Posgrado*, n.º 25 (2023): 63-78.
- Falvo, Chiara, y Federica Muscaritoli. “Toward deforestation-free procurement? Reflections on the interplay between the new Deforestation Regulation and Public Procurement in the EU”. *SAPIENS Network*, 2024.
- Fracchia, Fabrizio. *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2024.
- Gimeno Feliú, José María. “Los retos de futuro de la contratación pública: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como nuevos ejes de una estrategia pública socialmente responsable”. En *Contratación pública*, coordinado por Rodolfo Cancino Gómez y Miguel Ángel López Olvera, 73-82. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2023.

- Matti, Cristian, Kathrine Jensen, Laurent Bontoux, Petra Goran, Alberto Pistocchi y Maurizio Salvi. *Towards a fair and sustainable Europe 2050: Social and economic choices in sustainability transitions*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2023. doi:10.2760/804844.
- Martin-Ortega, Olga, y Claire Methven O'Brien. *Public Procurement and Human Rights. Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer*. Cheltenham: EE Publishing, 2019.
- Medina Arnaiz, Teresa. "La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública". En *Observatorio de los Contratos Públicos 2021*, dirigido por José María Gimeno Feliu, 123-33. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- Melon, Lela, ed. *Sustainability in Public Procurement, Corporate Law and Higher Education*. Nueva York: Routledge, 2024.
- Pernas García, Juan José. "El principio de no causar daño significativo al medio ambiente (conocido como "DNSH") y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation". *Observatorio de Contratación Pública*. 16 de octubre de 2021. <https://www.obcp.es/opiniones/el-principio-de-no-causar-un-perjuicio-significativo-al-medio-ambiente-conocido-como-dnsh>.
- . "La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos: posibilidades y límites de un proceso en construcción". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 61 (2024): 59-106.
- Serrano Chamizo, Javier. "Tribunal de Justicia de la Unión Europea y compra pública verde: la construcción del derecho europeo a partir de la jurisprudencia del TJUE". En *Compra pública verde y cambio climático*, editado por Ximena Lazo Vitoria, 289-302. Barcelona: Taller, 2022.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. "Sentencia de 30 de enero de 2020 (C-395/18)". *Tim SpA*. ECLI:EU:C:2020:58.
- . "Sentencia de 20 de septiembre de 1988 (C-31/87)". *Gebroeders Beentjes BV*. ECLI:EU:C:1988:422.
- . "Sentencia de 17 de septiembre de 2002 (C-513/99)". *Concordia Bus Finland*. ECLI:EU:C:2002:495.
- . "Sentencia de 4 de diciembre de 2003 (C-448/01)". *EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich*. ECLI:EU:C:2003:651.
- . "Sentencia de 3 de abril de 2008 (C-346/06)". *Dirk Rüffert*. ECLI:EU:C:2008:189.
- . "Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (C-341/05)". *Laval un Partneri*. ECLI:EU:C:2007:809.
- . "Sentencia de 28 de septiembre de 2014 (C-549/13)". *Bundesdruckerei GmbH*. ECLI:EU:C:2014:2235.

---. “Sentencia de 10 de mayo de 2012 (C-368/10)”. *Comisión vs. Reino de los Países Bajos*. ECLI:EU:C:2012:284.

Tribunale Amministrativo Regionale (Italia, Lombardia). “Sentencia de 24 de abril de 2020, n.º 685”.

Tribunale Amministrativo Regionale (Italia, Veneto). “Sentencia de 18 de marzo de 2019, n.º 329”.

UN Environment Programme, *2022 Sustainable Public Procurement Global Review: Parts I and II*. París: 2022. <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/sustainable-public-procurement-2022-global-review-parts-i-and-ii>.

#### **DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES**

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.

#### **DECLARACIÓN DE AUTORÍA**

Michele Cozzio y Edoardo Caruso participaron en la conceptualización, investigación, escritura del borrador, y escritura, revisión y edición del artículo final.

# El círculo virtuoso de la compra pública

## *The Virtuous Circle of Public Procurement*

**Daniela Elena Véliz López**

*Profesora del diplomado de Compras Públicas, Universidad de Viña del Mar*

Viña del Mar, Chile

danielavelizlopez@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-9554-740X>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.3>

Fecha de recepción: 27 de junio de 2024

Fecha de revisión: 7 de agosto de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

Tradicionalmente, la compra pública se concebía simplemente como un medio para que los Estados adquirieran bienes y servicios, con el precio como único criterio de eficiencia. No se otorgaba relevancia a otros factores como la calidad o el impacto social. Sin embargo, a lo largo del tiempo, esta visión ha cambiado debido a transformaciones sociales, económicas, climáticas y culturales. Actualmente, se promueven diversas políticas públicas que han dado lugar a nuevos enfoques en la contratación pública, tales como la compra pública estratégica, las compras verdes, las compras públicas sostenibles y el concepto de “valor por dinero”. Estas nuevas formas de contratación no solo buscan obtener bienes y servicios a precios justos, sino también generar un impacto positivo en el entorno social, ambiental y económico. En este artículo se estudia cómo el desarrollo de la compra pública con valor social incluye criterios como el fomento de pequeñas empresas, la equidad de género, la sustentabilidad y la inclusión social. Así, la contratación pública se convierte en una herramienta para impulsar objetivos más amplios, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la creación de un mercado más inclusivo y responsable. Esto marca una nueva era en la que la contratación pública busca cumplir con fines sociales y ambientales, más allá de lo meramente económico.

**PALABRAS CLAVE:** valor social; compras públicas sostenibles y sustentables; compras públicas estratégicas; inclusión; equidad; compra virtuosa; compra pública en Chile; valor por dinero.

## ABSTRACT

Traditionally, public procurement was simply conceived as a means for States to acquire goods and services, with price as the sole criterion for efficiency. Other factors, such as quality or social impact, were not given relevance. However, over time, this vision has changed due to social, economic, climatic, and cultural transformations. Today, various public policies are promoted that have given rise to new approaches in public procurement, such as strategic public procurement, green procurement, sustainable public procurement, and the concept of ‘value for money’. These new forms of procurement not only aim to obtain goods and services at fair prices but also seek to generate a positive impact on the social, environmental, and economic landscape. This article explores how the development of public procurement with social value includes criteria such as the promotion of small businesses, gender equity, sustainability, and social inclusion. In this way, public procurement becomes a tool to advance

broader objectives, contributing to sustainable development and the creation of a more inclusive and responsible market. This marks a new era in which public procurement aims to fulfill social and environmental goals, beyond merely economic ones.

KEYWORDS: Social Value; Sustainable Public Procurement; Strategic Public Purchases; Inclusion; Equity; Virtuous Procurement; Chilean Public Procurement; Value for Money.

FORO

## INTRODUCCIÓN

La nueva visión de la contratación pública alude a comprender que, si bien la compra pública sigue siendo una herramienta de gestión, el objetivo que persigue es un fin público que busca satisfacer una necesidad pública y cumplir un interés general. Por eso la relevancia que reviste, por cuanto permite ejecutar políticas públicas estatales de contratación. No podemos olvidar que a través de la compra pública se distribuyen y administran los recursos públicos de un Estado, tarea que debe ser ejecutada con una exigencia mayor por el impacto que genera no solo en la economía de un país sino en la vida de las personas.

La demanda de bienes y servicios ha sido vista como una oportunidad de poder contratar con el Estado y de esta forma acceder a los beneficios que emanan de esa relación contractual. Actualmente, existe una gran cantidad de políticas públicas que tienen por objeto posicionar la compra pública en un lugar preponderante dentro de los Estados. Los organismos públicos nacionales e internacionales han puesto sus esfuerzos en relevar la contratación pública, desarrollando principios, directrices, lineamientos, y un *dossier* de medidas que tienen por objeto que el valor de la compra pública sea visible, aplicable y exigible.

## LA NUEVA VISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En estos avances la doctrina ha sido la encargada de desarrollar los conceptos de compra verde, compra pública sustentable, compra pública sostenible (CPS) y valor por dinero,<sup>1</sup> denominaciones que aluden al valor de la compra. En este sentido, las compras públicas sustentables se pueden definir como el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos, obteniendo “el mejor valor por el dinero gastado” en términos de generación de beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente.<sup>2</sup> Esta figura tiene la potencialidad de convertirse en un auténtico instrumento de mercado de protección ambiental en la medida que es eficaz no solo para reducir el impacto ambiental, sino también para dirigir la conducta de los operadores económicos hacia estándares de protección ambiental mediante nuevas formas de producción y consumo; actuando el órgano de contratación, a tales efectos, como impulsor de las conductas socialmente responsables de los operadores económicos.<sup>3</sup>

El *valor por dinero* promueve el uso íntegro, efectivo, eficiente y económico de los recursos destinados a las contrataciones públicas, lo que requiere la evaluación de los costos, la calidad y la sostenibilidad de la oferta. En cuanto a la *consideración de costos*, implica valorar los costes y riesgos del ciclo completo de vida; *calidad* significa cumplir con una especificación que es adecuada en cuanto a su propósito y suficiente para satisfacer los requisitos de necesidad, y *sostenibilidad* comprende los beneficios económicos, sociales y ambientales según corresponda al objeto de la contratación.<sup>4</sup> Para lograr el desarrollo sostenible de los Estados es que la compra pública es una herramienta o el vehículo que contribuye a alcanzar dicho propósito. Estos principios y dimensiones de-

- 
1. Véase, en este sentido, Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles, en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2021), 9.
  2. Victoria Beláustegui, “Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos claves para su desarrollo”, *Programa ICT4GP/Documento de trabajo*, n.º 3, Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2011), 10.
  3. Purificación López Toledo, “La consideración de aspectos ambientales en la contratación pública” (tesis doctoral, Universidad Castilla La Mancha, 2014), 380.
  4. Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles, Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2021), 9.

ben observarse no solo en la definición de la estrategia de contratación, sino durante todo el procedimiento administrativo, resguardando el cumplimiento del valor en todas las etapas del proceso, y con mayor preponderancia en la ejecución del contrato.

El Estado, con el poder adquisitivo, tiene en sus manos no solo la distribución y ejecución del presupuesto público, sino también la importante tarea de, a través de la compra pública, favorecer a los grupos sociales emergentes desventajados. Comprar no es solo adquirir bienes o servicios a un menor precio, sino que se ha transformado en un área estratégica y la puerta de entrada del valor público.<sup>5</sup> En palabras del profesor Gimeno Feliú, la estrella polar de la contratación pública, entre otros principios que “brillan con fuerza” (como la transparencia, la rendición de cuentas o la integridad), debe ser la calidad y el valor del resultado de la prestación. Y no el precio, en una errónea visión economicista, que confunde el verdadero significado del principio constitucional de eficiencia con el objetivo del “ahorro” sin pensar en los efectos que pueda tener en la calidad de los servicios públicos que debemos prestar a la ciudadanía, lo que se alejaría de las exigencias del derecho a una buena administración que, como bien ha señalado J. Tornos Mas, “es el alma de la nueva administración”.<sup>6</sup>

La vinculación del Estado y las personas a través de la compra pública refleja la existencia de la corresponsabilidad que debe darse entre ambos a fin de concretar los fines públicos perseguidos. Gran relevancia cobra el sentido de la horizontalidad de los derechos que nos exige relacionarnos con las personas, ya no desde una relación vertical jerarquizada, sino desde la colaboración y trabajo conjunto con los privados. Estas premisas son el *quid* para poder entender en qué momento nos encontramos hoy. Nadie puede, ni debe, quedar fuera de este cambio. Los esfuerzos están radicados en propiciar y ejecutar compras públicas estratégicas, a tal punto que, en algún momento, al hablar de compra pública se entienda *per se* que esta es estratégica sin necesidad de decirlo.

---

5. Véase, en este sentido, Juan Carlos Flores Rivas, “Revisión de los contratos administrativos: el adecuado equilibrio entre potestades exorbitantes y los derechos contractuales”, *Revista de Derecho* 53 (2019): 67-98.

6. José María Gimeno Feliú, “Reflexiones sobre la aplicación de la normativa contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar”, *Observatorio de los contratos públicos* (2022), 18.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.7, “Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, hace un llamado expreso a los Estados a empoderarse y ser un sujeto desarrollador de mercados innovadores y más sostenibles, que otorguen soluciones a los actuales desafíos sociales y ambientales; alejarse del enfoque de contratación que se centra en principios exclusivamente económicos; integrar criterios ambientales y sociales dentro de los procesos administrativos estatales, y así promover una producción y consumo responsable e implementar políticas públicas que se basen en una amplia perspectiva de derechos, donde el desarrollo sostenible sea una cualidad típica de cada una de sus acciones.<sup>7</sup> Podemos concordar en que los Estados han cumplido con la creación de políticas públicas referidas a la contratación pública estratégica, pero algo impide que la bajada de esas políticas sea la esperada.<sup>8</sup> Entonces nos preguntamos: ¿por qué es lenta la incorporación de la sostenibilidad y el valor social en la contratación pública?, ¿qué nos falta por hacer?<sup>9</sup>

## EL VALOR SOCIAL DE LA COMPRA PÚBLICA

El valor se refiere a una cualidad positiva y de importancia. Para la Real Academia Española, “valor” viene del latín “tardío valor”, que alude al grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite o al alcance de la significación o importancia de una cosa, acción, palabra o frase. En la contratación, el valor alude a las cualidades positivas que posee o se atribuyen a la compra pública. Históricamente, las contrataciones han tenido como único objetivo comprar al precio más bajo. Sin

- 
7. Véase en este sentido *Manual para agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe*, elaborado por The International Institute for Sustainable Development, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>.
  8. Véase, en este sentido, RICG, “Los obstáculos financieros para la participación de las pymes en las compras públicas. Las soluciones ensayadas en la región y en el mundo”, *Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Programa ICT4GN° 2*, Serie Pólíce Briefs, <http://www.ricg.org/>.
  9. Véase, en este sentido, José Pernas García, “Hacia una compra pública verde ‘en serio’ de la mano del principio DNSH: propuesta básica para su necesaria articulación jurídica y técnica”, *Observatorio de Contratación Pública (ObCP)*, 2 de noviembre de 2022, <https://www.obcp.es/opiniones/hacia-una-compra-publica-verde-en-serio-de-la-mano-del-principio-dnsh-propuesta-basica>.

embargo, con los cambios sociales, climáticos, culturales y económicos que hemos experimentado como sociedad, así como la relevancia que ha recobrado la función pública del Estado, que tiene como centro a las personas y el bien común, se ha podido abandonar estas antiguas convicciones y ver en la contratación pública otras cualidades que han generado lo que podemos denominar el “círculo virtuoso de la compra pública”.

El modelo tradicional de contratación es el que se busca modificar para ampliar los oferentes disponibles y, por otra parte, incorporar valor a la compra pública.<sup>10</sup> El valor social de la compra pública, si bien por algunos autores se encuentra comprendido dentro del concepto de sostenibilidad, estimamos referirlo de forma individual, señalando que, en lo específico, contempla el poder lograr impactar positivamente en la sociedad, promoviendo la contratación de mujeres, el fortalecimiento de las pequeñas empresas, la inclusión y también una mayor responsabilidad ambiental.

En 2011, la Comisión Europea definió la contratación pública socialmente responsable como

las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas (RSE).<sup>11</sup>

En este sentido, los grupos sociales emergentes son aquellos proveedores que hoy denominamos pequeñas empresas, pymes, pequeños productores, empresas lideradas por mujeres, empresas locales o empresas familiares. Estos grupos comparten la característica de ser de un menor tamaño, poseer un capital reducido, considerando que parte de ellas corresponden incluso a empresas

---

10. Véase, en este sentido, José Antonio Moreno Molina, “El proceso de formación de un derecho global de la contratación pública”, *Revista DIXI* 14 (2012): 15, 157.

11. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, “Orientaciones para incorporar la perspectiva de género en la compra y contratación de servicios en los Organismos Iberoamericanos 2023”, *OISS*, accedido 22 de noviembre de 2024, [https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/08/Licitacion\\_con\\_PdG\\_OOIB-1.pdf](https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/08/Licitacion_con_PdG_OOIB-1.pdf); también véase, en este sentido, José Pernas García, ed., *Contratación pública estratégica* (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2013).

familiares, y tener poca experiencia previa en contratos similares o bien ser de bajos montos.

Por su parte, la perspectiva de género en la contratación busca disminuir la brecha de género en el acceso a los contratos.<sup>12</sup> La evidencia refleja que invertir en el empoderamiento económico de las mujeres contribuye directamente a la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo. Sin embargo, hoy las mujeres todavía no participan equitativamente en las economías.<sup>13</sup> La compra con perspectiva de género implica entonces considerar en los procesos de contratación criterios y exigencias que promuevan y fomenten a las proveedoras mujeres a fin de facilitar su acceso al mercado.

El COVID-19 afectó fuertemente el abastecimiento mundial, generándose escasez en distintas materias primas y productos, de los cuales no siempre se pudo encontrar sustitutos. Disminuyeron las importaciones y exportaciones, se contrajo el mercado, y fueron naciendo otras alternativas de compra, como fue la producción propia y la entrada al mercado de las pequeñas empresas. El inicio de estos grupos sociales emergentes permitió, a través de la compra pública, reactivar la economía interna, fomentar el comercio local, beneficiar a los proveedores con fuentes de trabajo para sus colaboradores, y otorgar un lugar en el mercado que antes no poseían.

El Estado se hace responsable de permitir y promover el acceso a la contratación pública a grupos minoritarios, así como proteger el medioambiente y resguardar las condiciones laborales y ambientales que rodean la compra. Por ello, cuando hablamos del círculo virtuoso de la compra pública estamos haciendo alusión a ese conjunto de cualidades positivas que se producen con la acción de comprar como un efecto multiplicador, y en el cual podemos ver un impacto social, ambiental, laboral y económico. Lo denominamos círculo virtuoso porque de una sola acción surgen efectos positivos concatenados que impactan fuertemente en distintas dimensiones, generando resultados eficaces y óptimos.

---

12. Licitacion\_con\_PdG\_OOIB.pdf (oiss.org). Véase, en este sentido, [https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/CM\\_Boletin\\_46\\_Compras-publicas-con-enfoque-de-genero.pdf](https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/CM_Boletin_46_Compras-publicas-con-enfoque-de-genero.pdf).

13. Orientaciones para incorporar la perspectiva de género en la compra y contratación de servicios en los organismos iberoamericanos, 2023, <https://www.segib.org/?document=orientaciones-para-incorporar-la-perspectiva-de-genero-en-la-compra-y-contratacion-de-servicios-en-los-organismos-iberoamericanos>.

Nos encontramos experimentando el antes y después de la compra pública, siendo parte activa de este fenómeno que nos exige ser protagonistas desde el lugar que ocupemos, ya que ha sido comprobado que el trabajo conjunto es la clave para contar con una compra pública estratégica y duradera.

## INCORPORACIÓN DEL VALOR SOCIAL EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

El valor social se crea cuando los recursos, procesos y políticas se combinan para mejorar la vida de las personas o de la sociedad en conjunto. La incorporación del concepto de valor social en la legislación pretende reconocer e impulsar iniciativas que favorezcan el bienestar de aquellos colectivos o personas menos favorecidas, así como la promoción de su reinserción o inclusión en la sociedad y la promoción de valores solidarios y de carácter medioambiental.<sup>14</sup>

Esta incorporación debe ser progresiva. La gestión del cambio no es una cuestión que pueda imponerse a las entidades compradoras, sino que exige un proceso previo de conocimiento, capacitación, difusión y acompañamiento.<sup>15</sup> La inclusión del valor social tiene mayores dificultades en su incorporación que los aspectos ambientales y de calidad de los bienes y servicios. La Comisión Europea plantea que, dentro del marco legal existente, es relativamente “más fácil” incluir requerimientos ambientales como especificaciones técnicas o de desempeño para bienes, servicios y obras *públicas*. Lograr la inclusión de criterios sociales o éticos puede resultar más complejo dentro de las regulaciones existentes para el proceso de compra, aunque hay algunas excepciones que ya funcionan en este sentido.<sup>16</sup>

Para abordar el desafío que se presenta al implementar el valor social en las compras públicas, podemos identificar ciertos elementos que ayudarán a su incorporación, tales como: considerar criterios sociales en las bases técnicas; contemplarlos como criterios de evaluación y/o desempate; dar mayor puntaje a aquellas empresas que sean de menor tamaño lideradas por mujeres o que tengan contratadas personas con discapacidad o jóvenes desempleados; reque-

---

14. Marta Solórzano García y Julio Navío Marco, “Incorporación de valor social a la contratación pública en España: situación y perspectivas”, *REALA*, n.º 4 (2015): 42.

15. Véase, en este sentido, Jaime Rodríguez Arana y Enrique Díaz Bravo, *La profesionalización en la contratación pública estratégica* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2023), 260.

16. López Toledo, “La consideración de aspectos ambientales en la contratación pública”, 21.

rir solo documentos indispensables para evaluar o contratar, evitando solicitar antecedentes sin trascendencia; usar lenguaje claro en los pliegos de condiciones; fijar adjudicación múltiple por línea o lote, permitiendo que estos pequeños grupos puedan pujar y ganar; fiscalizar en la ejecución y desarrollo del contrato, el cumplimiento de los criterios con valor social, pues en esta etapa es donde se concretan y reflejan los beneficios de carácter social, económico y medioambiental.<sup>17</sup>

Otro aspecto fundamental es la planificación de las contrataciones. Sin una planificación eficiente no se podrán generar compras virtuosas. Hay que conocer y analizar el mercado, definir los rubros viables de impactar con este valor social, determinar la capacidad de respuesta que tengan los eventuales proveedores a contratar.

Una premisa importante a tener en consideración es que no toda compra pública es estratégica y no todo es sostenible o viable de agregar valor social.<sup>18</sup> Asimismo, lo que funciona para un Estado no necesariamente funcionará para otro. Esto porque el dinamismo de la contratación pública hace que tengamos necesidades diferentes para las que también hay soluciones diversas. Levantado el análisis de la planificación de compra, y seleccionados los procesos que pueden incorporar valor, es una buena práctica realizar un plan piloto que permita de forma progresiva gestionar el cambio del modelo de compra y de esa forma fomentar el desarrollo de mercados de producción interna sostenible y de proveedores emergentes.

Igualmente, es relevante contar con una capacitación que permita a los funcionarios/as compradores/as acceder a los conocimientos de las compras públicas estratégicas con valor social. Una de las barreras que dificultan la incorporación del valor social en las compras es la falta de conocimientos y concienciación por parte de los compradores públicos, quienes al no contar con las herramientas necesarias difícilmente podrán incluir este valor en sus procesos de compras. La incorporación del valor social exige no solo tener las políticas públicas y normativas pertinentes, sino un programa de capacitación intensivo y exigente, de carácter permanente, que permita disminuir la brecha en conocimiento que existe en los compradores públicos de los distintos orga-

---

17. Véase, en este sentido, Ximena Lazo Vitoria, “Compra Pública Verde”, *Atelier* (2018), 460.

18. Véase José María Gimeno Feliú, *La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público*, n.º 415 (2020): 89-97.

nismos públicos. Esta profesionalización es necesaria para asegurar el éxito de una contratación pública inteligente y estratégica.<sup>19</sup>

## CHILE Y LAS COMPRAS PÚBLICAS CON VALOR SOCIAL<sup>20</sup>

En el caso chileno, la Ley n.º 19886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su Reglamento, y las Directivas de la Dirección de Chilecompra se han encargado de establecer y consolidar políticas públicas referidas a las compras públicas sostenibles. La normativa chilena es comprensiva de la contratación pública estratégica, y a través de diversos mecanismos se ha preocupado por fomentar su aplicación.

En materia legal, se regula al efectuar licitaciones públicas ciertas exigencias que deben ser previstas obligatoriamente en las bases de licitación a fin de fomentar las compras sustentables. Así, el art. 6 de la Ley 19886 indica que las bases de licitación deben establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros.

Asimismo, se da relevancia a las bases de licitación de los servicios de recolección de residuos sólidos domiciliarios y de los servicios de alimentación a establecimientos de educación.<sup>21</sup> Estas exigencias buscan proteger a los trabajadores/as que son contratados para prestar estos servicios, desde el punto de vista laboral, fijando un mínimo en cuanto a sus remuneraciones, en el caso de los servicios de recolección de residuos, y mejorando las condiciones de empleo y remuneración.<sup>22</sup>

---

19. Véase Rodríguez-Arana Muñoz y Díaz Bravo, eds., *La profesionalización en la contratación pública estratégica*, 217-57.

20. Véase Gabriel Alejandro Moya Varela, *Compras públicas sustentables en Chile: estado de avance en la aplicación de criterios de sustentabilidad en licitaciones públicas* (2021), <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/184341>.

21. Véase Rocío Para Cortés, “La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible: antecedentes y perspectivas para promover el consumo y la producción sostenibles en Chile”, *Revista de Derecho Ambiental* (2018): 99-121.

22. Véase Leandro Arozamena y Federico Weinschelbaum, *Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. Documento de Trabajo, n.º 1, Programa ICT4G* (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2010).

Con la reforma a la ley de compras, practicada por la Ley 21634, de fecha 11 de diciembre de 2023, se fortalece fuertemente la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación, con el objeto de fortalecer su participación. Asimismo, se establece el deber de los organismos de promover la participación de proveedores locales, de empresas de menor tamaño y la equidad de género.<sup>23</sup>

La Dirección de Chilecompra, por medio de sus directivas ha orientado a los organismos públicos hacia las compras públicas sostenibles, dando directrices sobre cómo incorporar la sustentabilidad, la protección laboral, la igualdad de género y la eficiencia en los procesos de compra. Para dichos efectos, se han publicado las siguientes directivas enfocadas en ello: la Directiva n.º 9, Eficiencia energética; la Directiva n.º 13, Compras Sustentables; la Directiva n.º 16, Subcontratación y Ley de Compras; la Directiva n.º 17, Igualdad de Oportunidades en el Mercado Público; la Directiva n.º 20, Enfoque de Género; la Directiva n.º 22, Unión Temporal de Proveedores; la Directiva n.º 25, Criterios Ambientales; la Directiva n.º 26, Recomendaciones para Mayor Eficiencia; la Directiva n.º 33, Recomendaciones para Compras Innovadoras; y la Directiva n.º 43, Promoción de Mipymes.<sup>24</sup>

En la cuenta pública de la Dirección Chilecompra año 2023<sup>25</sup> se destacó la alta presencia de empresas de menor tamaño como proveedoras públicas, e informó que el 97% de los proveedores participantes son de este tipo de empresas, las que han visto un aumento sostenido en los montos adjudicados, que representa un 56% de crecimiento en los últimos 11 años.

## EXPERIENCIAS DE COMPRAS PÚBLICAS CON VALOR SOCIAL

A fin de compartir experiencias en compras públicas con valor social, es necesario comentar dos contrataciones: la primera hace relación a la prestación de un servicio de reciclaje de vestuario institucional, y la segunda con el servicio de aseo. El reciclaje del vestuario institucional era una necesidad histórica.

---

23. Véase <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2007/06/26/compras-publicas-verdes-una-tendencia-emergente-en-chile>.

24. Directivas disponibles en [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl).

25. Cuenta pública disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-18-cuenta-pu%CC%81blica-ChileCompra.pdf>.

Habiendo realizado diversas consultas a los proveedores de este rubro, llegamos a una pequeña empresa familiar (pyme) liderada por una mujer que era su representante legal, que contaba con presencia local, y que dentro de su objeto social tenía el cobrar un precio justo que fomentara el reciclaje.

En cuanto al mecanismo de contratación, el art. 8, letra g) de la Ley n.º 19886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y el art. 10, núm. 7, letra n) de su Reglamento, señalan que el trato directo procede, con carácter de excepcional: n) Cuando se trate de adquisiciones inferiores a 10 UTM, y que privilegien materias de alto impacto social, tales como aquellas relacionadas con el desarrollo inclusivo, el impulso a las empresas de menor tamaño, la descentralización y el desarrollo local, así como aquellas que privilegian la protección del medioambiente.

En este caso nos encontrábamos frente a lo que podemos denominar una compra virtuosa: se contrata a una pyme (fomento desarrollo económico), que es representada por una mujer (equidad de género), que se encuentra ubicada en la comuna (desarrollo local), y el servicio tiene por objeto el reciclaje textil (sustentabilidad). Esta compra pública contiene todos esos valores que hemos comentado que se pueden lograr a través de ella.<sup>26</sup>

En el caso del servicio de aseo, la estrategia fue establecer criterios de evaluación donde se otorgaba mayor puntaje a las empresas que acreditaran las siguientes condiciones: fueran lideradas por mujeres; contratación de personas con alguna discapacidad o mayores de edad, desempleados o jóvenes; que el domicilio fuera local; que ofrecieran mejores condiciones de empleo y seguridad social; que sus artículos e insumos de aseo fueran ecológicos o ciertas etiquetas que validaran el ser sustentables y que tuviera un sistema de reciclaje. Estas experiencias demuestran la concreción de medidas específicas para poder generar compras públicas sostenibles, contratando “Empresas con Propósito”.<sup>27</sup>

---

26. Véase Leslie Harper y Trinidad Inostroza, “Sello Empresa Mujer: herramienta efectiva para promover la participación de las mujeres en la contratación pública”, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/participacion-de-las-mujeres-contratacion-publica/>.

27. Véase, en este sentido, Pernas García, *Contratación pública estratégica*, 401.

## CONCLUSIONES

Conforme el resultado de la investigación realizada, podemos concluir que el sentido y objetivo de la contratación pública ha cambiado profundamente. A través de ella se concreta el cumplimiento de diversos fines públicos que enriquecen el quehacer de un país. En la compra, y por medio de ella, se encuentra un valor trascendental que se demuestra en el impacto que genera a nivel social, medioambiental y económico. Este triple impacto nos obliga a dejar de ver el precio como un factor relevante y adoptar en su reemplazo otros criterios que incorporan una mayor valía a la contratación, como el valor por dinero, la sustentabilidad, la equidad de género, el fomento de las pequeñas empresas y la inclusividad.

En este sentido, las Compras Públicas Sostenibles son un poderoso motor para el desarrollo del nuevo mercado de empresas que crean valor económico, social y ambiental. Este compromiso fortalece el mercado y, debido al efecto ejemplificador con respecto a lo sostenible, promueve la conciencia social y ambiental sobre el poder de compra, produciendo un efecto retroalimentador en la economía.<sup>28</sup>

No podemos dejar de señalar que la capacitación y profesionalización de los compradores es esencial para la eficacia de las políticas públicas, y es un aspecto que aún no podemos cumplir.<sup>29</sup> Tener la capacidad de comprender la relevancia de la contratación es el requisito básico para poder realizar compras con valor social. Esta habilidad debe ir necesariamente acompañada de herramientas que permitan a los compradores realizar compras estratégicas, abandonando antiguos paradigmas y abriéndose al futuro, de la contratación sostenible e innovadora. Hay que trabajar fuertemente en la capacitación, difusión y sensibilización de la contratación, de manera tal que, en un futuro, los porcentajes de procesos de compras de esta categoría aumenten progresivamente. Atreverse al cambio es el corazón del éxito en la implementación de las compras con valor social.

---

28. Constanza De Pasquale Connolly y Soledad Franco Noel, “La compra pública como motor de desarrollo de la economía de triple impacto: herramientas para avanzar en su implementación”, *Biblioteca Digital*, accedido 22 de noviembre de 2024, 12, <https://biblioteca.academab.org/items/show/160>.

29. Véase <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Habilidades-verdes-cuales-son-y-por-que-son-clave-para-el-mercado-laboral-y-el-mundo-20220822-0101.html>.

Nada se logra al primer intento, pero si vamos sumando experiencia en los distintos procesos de compra podremos lograr que todos estos objetivos y políticas públicas se cumplan y dejen de ser simplemente buenos deseos o declaraciones políticas que nunca tuvieron un comienzo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arozamena, Leandro, y Federico Weinschelbaum. *Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas. Documento de Trabajo, n.º 1. Programa ICT4GP*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2010.
- Belaustegui, Victoria. “Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos claves para su desarrollo”. En *Programa ICT4GP/Documento de Trabajo n.º 3 de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales* (2011): 41-50.
- Burzaco Samper, María. “Contratación Pública. Esquemas”. 2018, 543.
- Celis Danzinger, Gabriel. “Derecho de Compras Públicas”. 2022, 604.
- Conolly, Constanza De Pasquale, y Soledad Franco Noel. “La compra pública como motor de desarrollo de la economía de triple impacto: herramientas para avanzar en su implementación”. 2020.
- Díaz Bravo, Enrique, y José Antonio Moreno Molina, eds. *Contratación pública global: visiones comparadas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- Díaz Colmachi, Juan Francisco. “Cómo será la contratación pública del futuro?”. *Revista Escuela Jacobea de Posgrado* 25 (2023): 63-78.
- Flores Rivas, Juan Carlos. “Revisión de los contratos administrativos: el adecuado equilibrio entre potestades exorbitantes y los derechos contractuales”. *Revista de Derecho (Valparaíso)* 53 (2019): 67-98.
- Gimeno Feliú, José María. “La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública”. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas* 159 (2019).
- . “La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público”, 415 (2020): 89-97.
- . “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”. *Anuario del gobierno local* (2017).
- . “Los retos de futuro de la contratación pública: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como nuevos ejes de una estrategia pública socialmente responsable”. En *Contratación pública*, coordinado por Rodolfo Cancino Gómez y Miguel Ángel López Olvera. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2023.

- . “Reflexiones sobre la aplicación de la normativa contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar”. En *Observatorio de los contratos públicos* (2022).
- Lazo Vittoria, Ximena. “Compra pública verde: novedades introducidas por la Directiva 2014/24UE sobre contratación pública”. *Gestión de compras: la revista de los profesionales de compras, aprovisionamientos y gestión de materiales* 14, n.º 92 (2014): 44-7.
- . *Compra pública verde*. Atelier, 2018.
- López Toledo, Purificación. “La consideración de aspectos ambientales en la contratación pública”. Tesis doctoral, dirigida por José Antonio Moreno Molina y Alma Patricia Domínguez Alonso. Cuenca, Universidad Castilla La Mancha, Departamento de Derecho Público y de la Empresa, 2014.
- Loyola, Claudio. *Compras públicas sostenibles: el uso estratégico de la contratación pública, social y ambiental*. S.l.: Ed. Claudio Loyola, 2023. <https://books.apple.com/>.
- Magide Herrero, Mariano, y José Luis Lara Arroyo, eds. *Procedimiento administrativo y contratación pública en Iberoamérica: España, Portugal, Chile, Colombia y Perú*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- Medina Arnaiz, Teresa. “La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea en la contratación pública”. En *Observatorio de los Contratos Públicos 2021*, dirigido por José María Gimeno Feliú, 123-33. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- Moraga Klenner, Claudio. *Contratación Administrativa*. 2.ª ed. Santiago: Thomson Reuters, 2019.
- Moreno Molina, José Antonio. “El proceso de formación de un derecho global de la contratación pública”. *Revista DIXI* 14 (2012): 15, 157.
- Moya Varela, Gabriel Alejandro. *Compras públicas sustentables en Chile: estado de avance en la aplicación de criterios de sustentabilidad en licitaciones públicas*. 2021.
- Parra Cortés, Rocío. “La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible: antecedentes y perspectivas para promover el consumo y la producción sostenibles en Chile”. *Revista de Derecho Ambiental* (2018): 99-121.
- Pernas García, José. “El principio de no causar daño significativo al medio ambiente (conocido como ‘DNSH’) y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation”. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de octubre de 2021. <https://www.obcp.es/opiniones/el-principio-de-no-causar-un-perjuicio-significativo-al-medio-ambiente-conocido-como-dnsh63>.
- . “Hacia una compra pública verde ‘en serio’ de la mano del principio DNSH: propuesta básica para su necesaria articulación jurídica y técnica”. *Observatorio de Contratación Pública (ObCP)*, 2 de noviembre de 2022. <https://www.obcp.es/opi->

niones/hacia-una-compra-publica-verde-en-serio-de-la-mano-del-principio-dnsh-propuesta-basica.

Pernas García, José, ed. *Contratación pública estratégica* (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2013).

Pinto Valero, Silvia. “Los procesos de compra y la negociación con proveedores”. 2016, 300.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, y Enrique Díaz Bravo, eds. *La profesionalización en la contratación pública estratégica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

Serrano Chamizo, Javier. “Tribunal de Justicia de la Unión Europea y compra pública verde: la construcción del derecho europeo a partir de la jurisprudencia del TJUE”. En *Compra pública verde y cambio climático*, editado por Ximena Lazo Vitoria, 289-302. Barcelona: Taller, 2022.

Solorzano García, Marta, y Julio Navío Marco. “Incorporación de valor social a la contratación pública en España: situación y perspectivas”. *REALA* 4 (julio-diciembre 2015): 41-50.

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.



# Bases para la construcción de un sistema de compra pública participativa

*Foundations for Building a Participatory Public Procurement System*

**Marcela Pérez Cárdenas**

*Docente, Universidad de La Sabana*

Chía, Colombia

marcela.perez\_cont@unisabana.edu.co

<https://orcid.org/0009-0004-4426-5809>

**Antonio Alejandro Barreto Moreno**

*Profesor asociado, Universidad de La Sabana*

Chía, Colombia

antonio.barreto@unisabana.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-2180-9864>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.4>

Fecha de recepción: 27 de junio de 2024

Fecha de revisión: 11 de agosto de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

La Compra Pública Participativa (en adelante, CPP) es una estrategia regulatoria del Estado que busca promover la inclusión, la equidad y el diálogo social al acercar a ciertas comunidades o personas de bajos recursos que históricamente fueron excluidas de este mercado. Tiene como propósitos generar espacios de participación social, democratizar el ingreso, resaltar el rol de ciertos sujetos de especial protección constitucional, derribar desigualdades, generar sentido de responsabilidad en la ejecución de los recursos públicos y aportar en la construcción de país. Este artículo tiene como propósito estudiar la CPP como estrategia reguladora de la compra pública, que surge como uno de los diversos escenarios de la democracia participativa, por lo que no es una política reciente sino en constante construcción. En tal sentido, se realizará un análisis de los mecanismos de CPP con los que en Colombia se ha reflejado la democracia participativa en este escenario. También se mostrarán los esfuerzos de otros países de la región para fomentar la inclusión en el mercado de compra pública, para mostrar que se trata de herramientas aisladas y poco sistematizadas con tenues efectos. En todo caso se deberán tener en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE para lograr un mejor diseño e implementación de instrumentos de CPP.

**PALABRAS CLAVE:** ciudadanía, participación comunitaria, compra pública, contratación, inclusión social, democracia participativa, igualdad de oportunidades, desarrollo económico y social.

## ABSTRACT

Participatory Public Procurement is a State's regulatory strategy for public procurement, which seeks to promote inclusion, equity and social dialogue by bringing certain communities or low-income people who were historically excluded from this market. Its purposes are to generate spaces for social participation, democratize income, highlight the role of certain subjects of special constitutional protection, break down inequalities, generate responsibility in the execution of public resources and contribute to the construction of the country. The purpose of this article is to study the CPP as a regulatory strategy for public procurement, which emerges as one of the various scenarios of participatory democracy, so it is not a recent policy but one that is under constant construction. In this sense, an analysis will be made of the PPP mechanisms with which participatory democracy has been reflected in Colombia in the state contracting scenario. It will also show the efforts of other countries in the region to promote inclusion in the public procurement market, to show that these are isolated and poorly

systematized tools with tenuous effects. In any case, the recommendations of international organizations such as the OECD should be considered to achieve a better design and implementation of CPP instruments.

KEYWORDS: citizenship, community participation, public procurement, recruitment, social inclusion, participatory democracy, equal opportunity, social and economic development.

FORO

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política colombiana de 1991 determinó la transición de un modelo de democracia predominantemente representativo a un esquema marcado por mecanismos de participación que acercaran al ciudadano a los asuntos de interés público, la toma de decisiones y la ejecución de planes y políticas públicas, de tal forma que la administración de lo estatal se hiciera de cara y junto al ciudadano.<sup>1</sup>

La garantía del derecho a la participación debe comprenderse más allá del ejercicio de los derechos políticos para elegir a unos representantes a los que se les delega el poder político, también comprende la posibilidad de hacer parte de espacios de análisis, debate y resolución de asuntos de interés público.<sup>2</sup> Para tal propósito, el constituyente colombiano creó nuevos mecanismos de participación, fortaleció los ya existentes y asignó al legislador la tarea de regular dichos instrumentos, además de viabilizar el desarrollo de nuevos espacios de participación.

De manera preliminar, se plantea que existe una relación entre el derecho-deber de las personas de participar en las decisiones que les afectan y del Estado de promover y garantizar dicha participación. Entre las decisiones que interesan al ciudadano está el acceso a bienes y servicios que satisfacen necesidades y que

1. Rafael Rubio, “La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 50 (2021): 43-76, <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>.
2. Al respecto, ver Colombia, Corte Constitucional, Sentencias C-336-94, C-021-96, T-637-01, T-358-02.

corresponde solventar al Estado directamente o a través de contratos estatales que se vienen transformando orientados con el principio de participación ciudadana.

En este escrito se pretende estudiar la CPP como estrategia regulatoria del Estado en el mercado de compra pública con el propósito de sentar sus bases. Para dar trámite a este propósito, en la primera parte se analizan las expresiones de la democracia participativa en Colombia, y en particular, en el escenario de la compra pública a través de la denominada CPP. Luego, se analizarán algunas experiencias de países de la región en la materia y se examinarán algunas recomendaciones de organismos internacionales para una mejor implementación.

## **LA COMPRA PÚBLICA PARTICIPATIVA COMO EXPRESIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Para comprender cómo la CPP constituye una expresión de la democracia participativa, es preciso comprender cómo se han fortalecido los espacios de participación en Colombia, con la transición constitucional que se produce en 1991, para luego examinar la forma en la que se ha expresado la democracia participativa en el ámbito de la compra pública.

### **LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y EL TRÁNSITO A UN MODELO PARTICIPATIVO**

El período comprendido entre los siglos XIX y XX se caracterizó por la prevalencia de la democracia representativa,<sup>3</sup> modelo en el que el poder se ejerce a través de personas elegidas popularmente que actúan en nombre y representación del pueblo y lo vinculan por medio de las decisiones que adoptan.<sup>4</sup> Posteriormente, la justificación de este modelo como origen del poder político entró en crisis, dando paso a nuevos postulados del neoconstitucionalismo fundamentados en la democracia participativa, que defiende procedimientos

---

3. Marcelo Macedo Rizo, “La participación ciudadana en la Constitución del 91”, *Pensamiento Jurídico*, n.º 30 (2011): 131, <https://bit.ly/4d40ZHU>.

4. Armando Estrada Villa y Edgar William Cerón, “La transformación de la democracia: participativa, representativa, plebiscitaria y electrónica”, *Ratio Juris UNAULA* 17, n.º 34 (2022): 297, <https://doi.org/10.24142/raju.v17n34a13>.

deliberativos y participativos en la construcción de la política y de los textos fundamentales de los Estados.<sup>5</sup>

En Colombia, inicialmente, bajo la Constitución de 1886 la soberanía recaía sobre la Nación, por lo que el cambio sustancial que introdujo la Carta Política de 1991 consistió en delegar el poder soberano en el pueblo y promovió que el constituyente primario tuviera una injerencia superior en los asuntos de interés público.<sup>6</sup> Así pues, uno de los logros centrales del ordenamiento constitucional fue establecer un tránsito de una democracia predominantemente representativa a un modelo de democracia participativa a través de la creación de mecanismos de participación y el fortalecimiento de los ya existentes; lo que otorga relevancia al ciudadano al permitirle tener injerencia en los asuntos de interés público, control sobre los poderes públicos, exigir responsabilidad de las autoridades y la atención de las necesidades públicas.<sup>7</sup>

Para tal fin, el constituyente abogó por la creación de nuevos mecanismos que estimularan la generación de espacios y expresiones de participación.<sup>8</sup> De esta manera el constituyente instó al legislador a expedir normas de rango legal que regularan los mecanismos de participación ciudadana, labor que se vio plasmada con las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, que además contemplan la creación de otros espacios de participación, incentivos y acciones para su promoción y fortalecimiento.

Aunque algunos autores plantean que propósitos como el empoderamiento comunitario<sup>9</sup> aún sigue siendo un propósito difícil de materializar<sup>10</sup> y que los instrumentos de participación no responden a las demandas sociales,<sup>11</sup> lo cierto es que, tras más de 30 años de vida de la Constitución colombiana, se

---

5. Macedo, “La participación ciudadana en la Constitución del 91”, 131.

6. Óscar Iván Muñoz Giraldo, “Eficacia normativa de los escenarios de participación ciudadana en el marco jurídico colombiano”, *Ciencias Sociales y Educación* 7, n.º 13 (2018): 27-50, <https://doi.org/10.22395/csye.v7n13a1>.

7. Estrada y Cerón, “La transformación de la democracia”, 295.

8. Macedo, “La participación ciudadana en la Constitución del 91”, 152.

9. Aquiles Montoya, “La nueva economía popular: ¿una utopía realizable?”. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 23 (1991): 611-25, <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i23.5314>.

10. Eduin Tamayo Guisao, “Participación ciudadana y democracia experimentalista: el control social a la gestión pública a 23 años de la promulgación de la Colombia, Constitución Política”, *Vis Iuris* (en línea) 1, n.º 2 (2015): 135-62, <https://doi.org/10.22518/vis.v1i22014.659>.

11. Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (Buenos Aires: Katz Editores, 2015), 7.

han tenido avances en el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de lo público.<sup>12</sup> La participación implica que los ciudadanos pueden interactuar en plano de igualdad con los demás actores del sistema en la toma de decisiones<sup>13</sup> e influir en la producción de normas, por lo que quienes detentan el poder legislan con la crítica creadora y moderadora de las mayorías.<sup>14</sup> Aunado a los mecanismos de participación, se han edificado otros espacios de involucramiento de la ciudadanía en la compra pública, como se verá a continuación.

## LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EXPRESADA EN LA COMPRA PÚBLICA PARTICIPATIVA

La participación<sup>15</sup> supone que los ciudadanos influyan de manera incidente en el proceso de toma de decisiones sobre las actividades y objetivos de la administración.<sup>16</sup> Sin duda, el rol de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas es esencial, en tanto que serán los usuarios finales de los programas que se construyan.<sup>17</sup> En este sentido, es necesario que los ciudadanos cuenten con espacios para comunicar sus prioridades, involucrarse en la creación conjunta de políticas públicas<sup>18</sup> e incluso atender sus propias necesidades;<sup>19</sup> la participación ciudadana conduce a que se adopten políticas

- 
12. Jhoan Andrés Hurtado Mosquera y Lisneider Hinestroza Cuesta, “La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución”, *Justicia juris* 12, n.º 2 (2016): 59-76, <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>.
  13. Karla Pérez Portilla, *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos* (Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013), 21.
  14. Agustín A. Gordillo, *El método en derecho: aprender, enseñar, escribir, crear, hacer* (Agustín Gordillo, 1999).
  15. Fabio E. Velásquez C. y Esperanza González, *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas* (Bogotá: Fundación Corona, 2004), 2.
  16. Banco Interamericano de Desarrollo, *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco* (Washington D. C.: BID, 2004), 2.
  17. Miguel Fernando Manero, “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”, *Cuadernos Geográficos* 47 (2010): 47-71, <https://bit.ly/4dW3CwO>.
  18. Henry Saltos Navarrete y Yandry Mantuano Zambrano, “Participación ciudadana como instrumento de transparencia en los procesos de contratación pública desde la propuesta de la gobernanza institucional”, *593 Digital Publisher CEIT* 8, n.º 3-1 (2023): 68-86, <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1853>.
  19. Edwin Alberto Guerrero Utría, Esperanza Mosquera y Danna Polo, “Capítulo 5. Ecosistema de la economía popular”, en *La economía popular y comunitaria en Colombia: una oportu-*

informadas y basadas en evidencia, y que la ciudadanía aumente la confianza en las instituciones.<sup>20</sup>

En línea con lo anterior, el Estado ha buscado fortalecer la participación en el escenario del mercado de compra pública. Esto va en línea con lo planteado por autores como Sue Arrowsmith en cuanto a utilizar a la compra pública como instrumento de política social<sup>21</sup> y lo señalado por las Naciones Unidas en lo relativo a que el crecimiento económico debe ser inclusivo, para brindar oportunidades y bienestar a toda la población, y en especial a los grupos socialmente excluidos.<sup>22</sup>

En este sentido, “los gobiernos, al emplear fondos públicos para el suministro de bienes, obras y servicios, pueden y deben utilizar esta importante función para impulsar el desarrollo social y económico garantizando la inclusión de proveedores que, de otro modo, estarían excluidos”.<sup>23</sup> Así las cosas, la compra pública no puede verse reducida a una simple actividad económica en la que el Estado busca eficiencia presupuestal, sino que también constituye un valioso instrumento para alcanzar los objetivos sociales que se consideren prioritarios, teniendo en cuenta los valores y principios que se corresponden con el interés general.<sup>24</sup>

Este propósito se ha visto reflejado en la CPP como estrategia regulatoria del Estado, que busca promover la inclusión, la equidad y el diálogo social al acercar a ciertas comunidades o personas que históricamente fueron excluidas de la compra pública. Lo anterior, a través de la asignación de puntaje adicional, el establecimiento de criterios para la definición de desempates, la participación en la construcción de planes de adquisición por medio de presupuestos

---

*tunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento*, ed. Edwin Alberto Guerrero Utría (Santa Marta: Editorial Unimagdalena, 2023), 195-6.

20. Victoria Alsina, Valeria Gómez y Beth Simone Noveck, “Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada”, 2020, <https://bit.ly/4c1xPOZ>.
21. Sue Arrowsmith, “Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation”, *Law Quarterly Review* 111 (1995): 235-84.
22. Naciones Unidas, “TST Issues Brief: Sustained and Inclusive Economic Growth, Infrastructure Development, and Industrialization”, 2013, 1. <https://bit.ly/4cmRCno>.
23. John Brooks, Dick Commandeur y Eliana Vera, “Inclusive Procurement and Transparency: Connecting Smallholder Farmers to School Feeding” (SNV Netherlands Development Organisation, 2014), 5. <https://bit.ly/3RKuGGa>.
24. Daniel Martínez Fons, “Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública”, *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, n.º 153 (2009): 5, <https://bit.ly/4ezYyyf>.

participativos y otros instrumentos de planeación; asimismo, la realización de contratos bajo la modalidad de contratación directa del régimen general y de regímenes especiales.

Uno de los primeros acercamientos de la ciudadanía con la compra pública es en la fase de identificación de la cocreación de soluciones para atenderla. Un ejemplo de esta situación en Colombia es el Proceso de Participación Ciudadana en el proyecto de Corredor Verde de la Carrera Séptima de Bogotá. Este espacio buscó que la ciudadanía participara en el diseño conjunto de un proyecto para transformar la Carrera Séptima, en el que se incluyeran los sueños e ideas de los ciudadanos y también se lograra una transformación cultural en la relación de la ciudadanía con el desarrollo urbano.<sup>25</sup> Fruto de este proceso se recibieron más de 50 000 propuestas que hicieron parte del diseño general y estructuración del Corredor Verde de Bogotá.<sup>26</sup>

Desde antes de la expedición de la Ley 80 de 1993 —Estatuto General de Contratación de la Administración Pública—, el constituyente creó escenarios de participación ciudadana para fomentar el acercamiento de la población tradicionalmente excluida del mercado de compra pública. Así, el art. 355 de la Constitución Política faculta al Ejecutivo para celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro para “impulsar programas y actividades de interés público”.<sup>27</sup> En virtud de esta disposición constitucional, se han desarrollado figuras como los convenios solidarios, los convenios de asociación y convenios con ESAL, que involucran a organizaciones sociales y comunitarias como juntas de acción comunal y personas sin ánimo de lucro.

Con la Ley 1757 de 2015 se creó la figura de los presupuestos participativos, que constituye una de las formas más claras en que se ve materializada la garantía de la participación ciudadana, al pretenderse “recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible”.<sup>28</sup> Este mecanismo se puede desarrollar en doble vía: por un lado, la

---

25. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, “Proceso de participación ciudadana en el Corredor Verde de la Carrera Séptima” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021), 4.

26. Instituto de Desarrollo Urbano, “¿Cómo será ahora la participación en el Corredor Verde?”, accedido 26 de mayo de 2024, <https://bit.ly/4eEjTHx>.

27. Colombia, *Constitución Política*, 1991, art. 355, <https://bit.ly/4cIypw9>.

28. *Ibíd.*, arts. 90-92.

ciudadanía tiene la posibilidad de proponer iniciativas sobre la inversión de los recursos públicos y, de otra parte, también se han creado esquemas negociales para ejecutarlas v. gr. por medio de asociaciones público-populares, convenios solidarios y contratos con comunidades étnicas; ambas formas, en desarrollo de la CPP.

También se han desarrollado criterios de desempate o asignación de puntaje para promover la participación ciudadana, principalmente de sujetos de especial protección constitucional, v. gr. mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, personas en proceso de reincorporación,<sup>29</sup> personas con discapacidad, adultos mayores sin pensión, así como población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rrom o gitana.<sup>30</sup> De igual forma, se han creado mecanismos para la vinculación directa de estos actores; en efecto, la Ley 2160 de 2021 introdujo como causales de contratación directa en la Ley 1150 de 2007 los contratos con comunidades indígenas, negras y poblaciones afrocolombianas, raizales, palenqueras y otras expresiones organizativas para el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de estas comunidades.<sup>31</sup>

Mediante el Decreto Ley 1961 de 2023 se creó el Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR) cuyo objeto es el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de las vías regionales.<sup>32</sup> La norma facultó originalmente a este instituto para contratar directamente y sin consideración a la cuantía con “comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria, u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, comunidades en todas sus diversidades, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos e infraestructura vial”.<sup>33</sup> Sin embargo, en reciente decisión (C-398 de 19 de septiembre de 2024), la Corte Constitucional colombiana declaró inexecutable el régimen especial del INVIR por considerar que el Gobierno se extralimitó

29. Colombia, Congreso de la República, *Ley 2069 de 2020*, art. 35, <https://bit.ly/4eJVwlk>.

30. Colombia, Presidencia de la República, *Decreto 1860 de 2021*, art. 2.2.1.2.4.2.17, <https://bit.ly/3XLkTn5>.

31. Colombia, Congreso de la República, *Ley 2160 de 2021*, art. 2, <https://bit.ly/3zoLJY7>.

32. Colombia, Presidencia de la República, *Decreto Ley 1961 de 2023*, art. 2, <https://bit.ly/3W1gaMY>.

33. *Ibid.*, art. 35, párr. 1.º.

en sus facultades extraordinarias al no solicitar expresamente la posibilidad de crear un régimen exceptuado.

Como se observa, hay distintos ámbitos cuyo propósito es incentivar la CPP; de forma general, se distinguen al menos dos. Por una parte, al generar incentivos para la vinculación de estos agentes en empresas contratistas “tradicionales”, así si se contrata con proponentes que tienen dentro de sus miembros personas con discapacidad, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia, mujeres directivas, población étnica, personas de la tercera edad, personas en proceso de reincorporación, mipymes, industria nacional; se privilegiará vía puntos adicionales o criterios de desempate.<sup>34</sup>

De otro lado, se ha propendido por el desarrollo de nuevos instrumentos para vincular más activamente y de forma directa a “actores de la economía popular” en la compra pública.<sup>35</sup> En esta segunda expresión de la CPP, el agente o actor social no es parte de un contratista “tradicional”, sino que se convierte en el propio contratista, y su vinculación usualmente se realiza directamente. A título ilustrativo, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) en su art. 100 crea las asociaciones público-populares que permiten a las entidades estatales celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro de la economía popular y comunitaria, recientemente reglamentado por el Decreto 874 de 2024. El art. 101, por su parte, crea asociaciones de iniciativa público-popular como instrumentos de vinculación contractual entre entidades estatales y distintas formas asociativas de origen comunitario, condicionado al aporte económico del sujeto de la CPP.

La CPP como enfoque de la compra pública exige que se tengan en cuenta las particularidades de los sujetos que se buscan incluir, pues el perfil de contratista que se prevé a través de esta estrategia regulatoria no es el mismo que persiguió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993).

De esta forma, los sujetos de la CPP se distinguen por su exclusión del mercado de la compra pública debido a la existencia de barreras económicas, normativas y regulatorias que tradicionalmente han exigido una alta capacidad jurídica, financiera y organizacional, así como una amplia experiencia para la ejecución

---

34. Al respecto, ver Colombia, Congreso de la República, *Ley 2069 de 2020*, arts. 32, 35; *Decreto 1860 de 2021*, art. 2.º que adiciona el art. 2.2.1.2.4.2.17 al *Decreto 1082 de 2015*.

35. Marcela Pérez Cárdenas, “Apertura democrática de la compra pública en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo”, *Ámbito Jurídico*, 18 de julio de 2023, <https://bit.ly/3TnHsuW>.

de los objetos contractuales. Lo anterior discrepa de la capacidad del asociado de la CPP, que suele ser muy limitada y con escasa experiencia, a lo que se suma su exclusión del mercado de la compra pública por factores de origen, por haber pertenecido a grupos armados pese a haberse desmovilizado, también por su condición de discapacidad, edad e incluso por la condición de ser mujer; por lo que además de barreras regulatorias también hay factores de discriminación que han impedido su participación en la compra pública. La ausencia de medidas de enfoque diferencial ha supuesto el mismo tratamiento a contratistas tradicionales que a los sujetos de la CPP, lo que impone una barrera infranqueable para estos últimos.

El legislador colombiano en la Ley 80 de 1993 exige al contratista una sólida capacidad económica, consolidada experiencia, garantías suficientes e idoneidad que permita el logro de los objetivos contractuales. En este sentido, la Ley 80 en el art. 29, subrogado por el art. 5 de la Ley 1150 de 2007, establece que la selección del contratista se realizará de manera objetiva, sin tener en cuenta aspectos de naturaleza subjetiva y observando factores de escogencia como la capacidad jurídica, financiera y organizacional, las condiciones de experiencia, factores técnicos y económicos, el menor precio, entre otros aspectos.

En síntesis, el perfil de contratista que busca involucrar la CPP en el mercado de la compra pública es considerablemente distinto del previsto por los redactores de la Ley 80 de 1993. Lo que resulta más notable es que los requisitos habilitantes y factores de escogencia se han flexibilizado para favorecer la inclusión de actores que tradicionalmente han sido excluidos de la compra pública.

Como se evidenciará en el siguiente acápite, la experiencia en la implementación de la CPP no ha sido exclusiva de Colombia, pues en otros países de la región también se han llevado a cabo esfuerzos para fomentar la participación de otros sujetos distintos a los contratistas tradicionales.

## **ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LATINOAMÉRICA Y RECOMENDACIONES PARA UNA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN**

En esta segunda parte se examinarán de manera breve algunas expresiones de CPP de varios países de la región, para comprender sus experiencias en la implementación de estos mecanismos. Luego se analizarán algunas recomendaciones de organismos internacionales para aumentar la inclusión en la compra pública y mejores resultados en la implementación de mecanismos de CPP.

## **AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA**

Algunos países de la región se han destacado por implementar criterios de inclusión, desempate, puntaje adicional e incluso espacios de vinculación directa con actores de la CPP. A continuación, se examinan brevemente los esfuerzos de algunos países en fortalecer la vinculación de sujetos tradicionalmente excluidos de la compra pública. En particular, se examinarán las experiencias de Chile, México, Perú y Ecuador.

### **Chile**

Mediante la Directiva de Contratación Pública n.º 17 de Chile Compra, se busca brindar parámetros a las entidades públicas para fomentar y potenciar criterios de carácter inclusivo por personas con discapacidad, jóvenes desempleados, minorías étnicas, mujeres e igualdad de género, entre otras condiciones de vulnerabilidad social. El Reglamento de la Ley 19886 en el art. 10, num. 7, lit. n, establece a través de contratación directa aquellas adquisiciones inferiores a 10 UTM y que privilegien materias de alto impacto social, como el desarrollo inclusivo, el impulso de las empresas de menor tamaño, la contratación de personas con discapacidad o de vulnerabilidad social, entre otros.

### **México**

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México se contempla el otorgamiento de puntaje adicional a personas con discapacidad o a empresas que cuenten con personas con discapacidad en una proporción de al menos el 5 % de su planta de personal y una antigüedad de seis meses. También se otorga puntaje adicional a las micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica y a aquellas empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género.

### **Perú**

En la Directiva n.º 001-2019-OSCE/CD se contemplan algunos factores de evaluación vinculados a la acreditación de condiciones de igualdad de género

y a la inclusión laboral de personas con discapacidad. El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 344-2018-EF, contempla factores de desempate que buscan beneficiar a microempresas y pequeñas empresas integradas por personas con discapacidad o a los consorcios conformados en su totalidad por estas empresas. El mismo reglamento en el art. 50.1 contempla un puntaje adicional del 5 % sobre el total obtenido, para los proponentes que acrediten la condición de micro y pequeña empresa.

## Ecuador

Este país se destaca por la aplicación de los “Catálogos Dinámicos Inclusivos” con el que las entidades contratan de manera directa la adquisición de bienes y servicios provenientes de micro y pequeñas empresas, artesanos o actores de la economía popular y solidaria. Las entidades de este país también realizan las denominadas “Ferias Inclusivas”, que de acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se trata de un evento en el que las entidades públicas presentan sus necesidades de bienes y servicios, en el que pueden participar como proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, artesanos, micro y pequeños productores a través de procedimientos ágiles y transparentes. A través de estas ferias inclusivas se han adjudicado procesos para mobiliario escolar, alimentos escolares y no escolares, servicios de limpieza, uniformes escolares, servicios de mantenimiento vial, entre otros bienes.

Como se observa, los países de la región han realizado esfuerzos para eliminar las barreras que caracterizan al mercado de compra pública, para así fortalecer la vinculación de personas tradicionalmente excluidas como aquellas con discapacidad, mujeres, artesanos, mipymes, grupos étnicos y otros actores de la economía popular y comunitaria.<sup>36</sup> En el siguiente acápite se analizan algunos parámetros de organismos internacionales para lograr una mejor implementación de la CPP.

---

36. Ana Mercedes Sarria Icaza y Lia Tiribia, “Economía Popular”, en *La Otra Economía*, ed. Antonio David Cattani (Buenos Aires: Altamira, 2003), 175, <https://bit.ly/4bhRTXi>.

## RECOMENDACIONES DE LA OCDE PARA UNA MEJOR IMPLEMENTACIÓN

Finalmente, resulta preciso traer a colación algunas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para promover cambios en los modelos de compra pública de sus países miembros, indicaciones que resultan extensibles a la implementación de la CPP. Entre las recomendaciones de esta organización se destacan las siguientes: recomienda “que los Adherentes hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen”.<sup>37</sup> Para lograr este propósito, de acuerdo con el organismo internacional, se debe: i. disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean sólidos y razonables que resultan necesarios para fortalecer la participación en los procesos de adquisición de bienes y servicios en el sector público; ii. estructurar una documentación clara e integrada, normalizada y acorde con las necesidades que se pretenden solucionar en los procesos contractuales, y, iii. realizar procesos de adquisición abiertos a la participación, limitando los escenarios de contratación con único proveedor.

Otra de las recomendaciones de la OCDE a sus países miembros es reconocer que “todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación”.<sup>38</sup> Sin duda, este objetivo guarda estrecha relación con la CPP, pues a través de este enfoque regulatorio no solo se persigue el objetivo general relativo a satisfacer la demanda de bienes y servicios, sino también se busca lograr otros propósitos secundarios como el fortalecimiento de la participación ciudadana, la democratización del ingreso, la protección y garantías de igualdad para sujetos de especial protección constitucional<sup>39</sup> y su involucramiento en la construcción de país.

En tal sentido, la OCDE recomienda: i. evaluar la adecuación de la compra pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de acuerdo

---

37. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”, 2015, 8, <https://bit.ly/4ci5kYF>.

38. *Ibid.*, 9.

39. Jacinto Mendoza Rodríguez, Marcelo Abad Varas y Lupe García Espinoza, “La economía popular y solidaria: un medio para reducir la vulnerabilidad socioeconómica”, *Revista Multi-Ensayos* 7, n.º 14 (2021): 15-27, <https://doi.org/10.5377/multiensayos.v7i14.12002>.

con las prioridades concretas que se definan a nivel nacional; ii. elaborar una estrategia para la integración de estos objetivos secundarios en el sistema de compra pública de cada país; y, iii. definir criterios de medición del logro de estos objetivos secundarios a través del sistema de compra pública.

Finalmente, la OCDE recomienda fomentar “una participación transparente y efectiva de las partes interesadas”.<sup>40</sup> Para tal propósito, los países miembros deberán: i. diseñar un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de compra pública de cada país; ii. entablar espacios de diálogo con proveedores y asociaciones empresariales para darles a conocer los objetivos en materia de compra pública y asegurar un adecuado conocimiento de los mercados; y, iii. brindar espacios de participación a las partes interesadas externas en el sistema de compra pública.

Estas recomendaciones de la organización internacional tienen relación con lo que ya se ha indicado en otras oportunidades sobre la influencia de la OCDE en la compra pública como promotora de políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas, y las reformas que orienta a nivel local en cada uno de sus países miembros.<sup>41</sup>

## CONCLUSIONES

Con la Constitución Política de 1991, en Colombia se produjo un tránsito a un sistema de democracia participativa, por lo que se le otorgó importancia a la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Además de la creación de nuevos mecanismos de participación y el fortalecimiento de los ya existentes, se propendió por la promoción y creación de nuevos otros espacios de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de importancia pública. La tradicionalmente llamada contratación estatal ha sido uno de los escenarios donde se ha visto reflejado este propósito, a través de lo que se ha denominado en este escrito como Compra Pública Participativa, una estrategia regulatoria del Estado que busca promover la inclusión, la equidad y el diálogo social con sujetos tradicionalmente excluidos del mercado de compra pública.

---

40. Ibid.

41. Antonio Barreto Moreno, *El derecho de la compra pública: estudio jurídico de un mercado imperfecto* (Bogotá: Leguis, Universidad de La Sabana, 2019), 9.

En Colombia, esta política se ha expresado con mecanismos como la asignación de puntaje adicional, criterios de desempate, la participación con instrumentos de planeación, la contratación directa y bajo regímenes especiales que busca favorecer a actores históricamente excluidos de este mercado. En la región, se evidencian algunos esfuerzos en similar sentido, aunque no parece tratarse de una política sistematizada sino aislada, por lo que se pone en duda su eficacia. En todo caso, habrá que tener en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE para hacer de la compra pública un medio para alcanzar otros propósitos secundarios como el fortalecimiento de la participación ciudadana, la inclusión social, la democratización del ingreso y otros fines del Estado.

La implementación de la CPP exige que el Estado actúe de una manera distinta a como lo hace con la contratación tradicional. En este escenario, el Estado no busca que la entidad pública contratante obtenga ventajas económicas, sino que sea un escenario de promoción de la participación. En este sentido, con la CPP la preocupación no gira en torno al aspecto económico, es decir, en la utilidad que tiene la entidad estatal, sino que se busca lograr otros propósitos como la generación de empleo, la movilización de recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, la activación de sectores económicos tradicionalmente relegados en la economía, la creación y fortalecimiento de empresas, entre otros. Esto encuentra sustento en las finalidades sociales que la Constitución colombiana le asigna al Estado y que se materializa a través de políticas públicas que buscan la reducción de desigualdades, redistribución de recursos, generación de oportunidades, fomento de la participación ciudadana y, en general, el logro de un estado de bienestar.

A diferencia de la contratación tradicional donde el Estado realiza el proceso de selección del contratista, vigila el contrato y en caso de incumplimiento activa los mecanismos sancionatorios; en la CPP este esquema funciona de manera distinta, pues el Estado tiene la calidad de asociado con los sujetos que se buscan integrar al mercado de compra pública. En este último escenario, el Estado debe suplir las falencias de su asociado en materia de falta de experiencia, aseguramiento, capacidad técnica y operacional; el asociado, por su parte, ofrecerá su conocimiento empírico, mano de obra y demás recursos con los que cuente el servicio de la atención de la necesidad pública. No se desconoce que la implementación de esta política regulatoria supone costos económicos, pero a largo plazo traerá consigo grandes beneficios sociales y dinamización del mercado de compra pública, mucho más allá de las meras finalidades económicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alsina, Victoria, Valeria Gómez y Beth Simone Noveck. “Laboratorios de Innovación Pública en América Latina y el Caribe desde una perspectiva comparada”, 2020. <https://bit.ly/4clxPOZ>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Washington D. C.: BID, 2004.
- Barreto Moreno, Antonio Alejandro. *El derecho de la compra pública: estudio jurídico de un mercado imperfecto*. Bogotá: Leguis, Universidad de La Sabana, 2019.
- Brooks, John, Dick Commandeur y Eliana Vera. “Inclusive Procurement and Transparency: Connecting Smallholder Farmers to School Feeding”. SNV Netherlands Development Organisation, 2014. <https://bit.ly/3RKuGGa>.
- Cattani, Antonio David, ed. *La Otra Economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2003. <https://bit.ly/4bhRTXi.s>.
- Colombia, Congreso de la República. “Ley 2069 de 2020 ‘Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia’. D.O. 51.544”, 31 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/4eJVWIk>.
- . “Ley 2160 de 2021 ‘Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007’”, 25 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3zoLJY7>.
- . *Constitución Política del Estado*. Gaceta Constitucional, n.º 116. 20 de julio de 1991. <https://bit.ly/4clypw9>.
- . “Decreto 1860 de 2021 ‘Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones’”, 24 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3XLkTn5>.
- . “Decreto Ley 1961 de 2023 ‘Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones’”, 15 de noviembre de 2023. <https://bit.ly/3W1gaMY>.
- Estrada Villa, Armando, y Edgar William Cerón. “La transformación de la democracia: participativa, representativa, plebiscitaria y electrónica”. *Ratio Juris UNAULA* 17, n.º 34 (abril 2022): 289-318. <https://doi.org/10.24142/raju.v17n34a13>.
- Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2015.
- Gordillo, Agustín A. *El método en derecho: aprender, enseñar, escribir, crear, hacer*. Agustín Gordillo, 1999.
- Guerrero Utria, Edwin Alberto, Esperanza Mosquera y Danna Polo. “Capítulo 5. Ecosistema de la economía popular”. En *La economía popular y comunitaria en Colombia: una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno*

- y *el emprendimiento*, editado por Edwin Alberto Guerrero Utria. Santa Marta: Editorial Unimagdalena, 2023. <https://bit.ly/3XCgz9i>.
- Hurtado Mosquera, Jhoan Andrés, y Lisneider Hinestroza Cuesta. “La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución”. *Justicia juris* 12, n.º 2 (2016). <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>.
- Instituto de Desarrollo Urbano. “¿Cómo será ahora la participación en el Corredor Verde?”. Consultado 26 de mayo de 2024. <https://bit.ly/4eEjTHx>.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. “Proceso de participación ciudadana en el Corredor Verde de la Carrera Séptima”. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021.
- Macedo Rizo, Marcelo. “La participación ciudadana en la Constitución del 91”. *Pensamiento Jurídico*, n.º 30 (2011). <https://bit.ly/4d40ZHU>.
- Manero, Miguel Fernando. “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”. *Cuadernos Geográficos* 47 (2010). <https://bit.ly/4dW3CwO>.
- Martínez Fons, Daniel. “Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública”. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, n.º 153 (2009). <https://bit.ly/4ezYyfy>.
- Montoya, Aquiles. “La nueva economía popular: ¿una utopía realizable?”. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 23 (1991): 611-25, <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i23.5314>.
- Muñoz Giraldo, Óscar Iván. “Eficacia normativa de los escenarios de participación ciudadana en el marco jurídico colombiano”. *Ciencias Sociales y Educación* 7, n.º 13 (2018). <https://doi.org/10.22395/csye.v7n13a1>.
- Naciones Unidas. “TST Issues Brief: Sustained and Inclusive Economic Growth, Infrastructure Development, and Industrialization”, 2013. <https://bit.ly/4cmRCno>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”, 2015. <https://bit.ly/4ci5kYF>.
- Pérez Cárdenas, Marcela. “Apertura democrática de la compra pública en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo”. *Ámbito Jurídico*, 18 de julio de 2023. <https://bit.ly/3TnHsuW>.
- Pérez Portilla, Karla. *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*. Colección de Textos sobre Derechos Humanos. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.
- Rodríguez Mendoza, Jacinto, Marcelo Abad Varas y Lupe García Espinoza. “La economía popular y solidaria: un medio para reducir la vulnerabilidad socioeconómica”. *Revista Multi-Ensayos* 7, n.º 14 (2021): 15-27. <https://doi.org/10.5377/multiensayos.v7i14.12002>.

- Rubio, Rafael. “La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera”. *Revista Derecho del Estado*, n.º 50 (agosto 2021). <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>.
- Salto Navarrete, Henry, y Yandry Mantuano Zambrano. “Participación ciudadana como instrumento de transparencia en los procesos de contratación pública desde la propuesta de la gobernanza institucional”. *593 Digital Publisher CEIT* 8, n.º 3-1 (2023). <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1853>.
- Sue Arrowsmith. “Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation”. *Law Quarterly Review* 111 (1995).
- Tamayo Guisao, Eduin. “Participación ciudadana y democracia experimentalista: el control social a la gestión pública a 23 años de la promulgación de la Colombia, Constitución Política”, *Vis Iuris* (en línea) 1, n.º 2 (2015): 135-62, <https://doi.org/10.22518/vis.v1i22014.659>.
- Velásquez C., Fabio E., y Esperanza González. *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas*. Bogotá: Fundación Corona, 2004.

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.

#### DECLARACIÓN DE AUTÍA

Marcela Pérez Cárdenas y Antonio Alejandro Barreto Moreno participaron en la conceptualización, investigación, escritura del borrador, y revisión y edición del artículo final.



## **Las mujeres y la compra pública: una mirada al procedimiento de feria inclusiva**

*Women and Public Procurement:  
A Review about 'Feria Inclusiva' Procedure*

**Thalía Carolina Singaicho Armas**

*Magíster en Finanzas Públicas, Universidad Técnica de Ambato*

Ambato, Ecuador

thalia.singaicho@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8927-0282>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.5>

Fecha de recepción: 30 de junio de 2024

Fecha de revisión: 8 de agosto de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

Las compras públicas con enfoque de género se han constituido como una herramienta para contribuir a la reducción de brechas laborales y al empoderamiento económico de las mujeres, generando impactos positivos. En 2022, el órgano rector de la contratación pública ecuatoriana publicó el primer estudio con enfoque de género, revelando que las mujeres participan solo del 18,29 % de los recursos adjudicados en el mercado público. Por ello, resulta indispensable analizar el único procedimiento que explícitamente incluía un elemento relacionado con la igualdad de género: la Feria Inclusiva. A través de la doctrina y complementándose con un análisis estadístico del período 2018-2021, esta investigación analiza la participación de las mujeres en el procedimiento de Feria Inclusiva y sus principales características ligadas a la igualdad de género como criterio de evaluación. Los principales hallazgos sugieren que las brechas de género respecto a cargos directivos, montos y volumen de contratos públicos son menores que la tendencia global de la compra pública ecuatoriana; sin embargo, no se debería a la aplicación del parámetro de igualdad de género, sino sería un efecto colateral de la reserva de mercado aplicada a las empresas más pequeñas del tejido empresarial. También se evidencia la reducida incidencia del parámetro de igualdad en la adjudicación de contratos.

**PALABRAS CLAVE:** adquisiciones, contratación pública, feria inclusiva, género, igualdad, acciones afirmativas, objetivos sociales, mujeres.

## ABSTRACT

Gender-responsive public procurement have been established as a tool to contribute to the reduction of labor gaps and the economic empowerment of women, generating positive impacts. In 2022, the Ecuadorian Institute for Public Procurement (SERCOP) published the first gender-responsive public procurement study, revealing that women participate in only 18.29 % of the public market. In this context, it is essential to analyze the only procedure that explicitly included an element related to gender equality: the 'Feria Inclusiva' procedure. Through doctrine and complemented by a statistical analysis of the 2018-2021 period, this paper analyzes the participation of women in the 'Feria Inclusiva' procedure and its main characteristics linked to gender equality as an evaluation criterion. The main findings suggest that gender gaps regarding management positions, amounts and volume of public contracts are smaller than the global trend. However, it would not be due to the application of the gender equality parameter, but rather it would be a collateral effect of the preferences applied to the

smallest enterprises. The reduced incidence of the equality parameter in the awarding of contracts is also evident.

KEYWORDS: public procurement, contracting, smallest enterprises, gender, equality, affirmative actions, social objectives, women.

FORO

## INTRODUCCIÓN

En la Administración pública contemporánea, el género ha emergido como un componente de justicia social y un elemento estratégico fundamental para el desarrollo inclusivo, la eficiencia gubernamental, el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos,<sup>1</sup> reflejando nuevas realidades sociales. Existen ambigüedades respecto a la definición de género, pero podríamos partir de que “es una categoría de análisis que nos aporta con nuevas luces para aprecia[r] problemas viejos y nos ayuda a apreciar críticamente las relaciones sociales y políticas”.<sup>2</sup> De manera que nos permite reconocer a la mujer como un ser humano que demanda el ejercicio de todos sus derechos en igualdad al hombre, visibilizando sus experiencias, sus historias, sus expectativas, así como los conflictos, las barreras, las complejas relaciones jerarquizadas y todas aquellas brechas entre mujeres y hombres, que surgen de las asimetrías de poder. Estas brechas de género trascienden la esfera pública y privada, y se ponen de manifiesto incluso en la actividad laboral,<sup>3</sup> por ello, los Estados propendiendo hacia sociedades más justas y equitativas han encontrado en la contratación pública

1. Juan Alejandro Martínez, “Igualdad de género e inteligencia artificial”, en *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, coords. Teresita Rendón y Miriam Ivanega (Guanajuato: Fontamara, 2024), 15-7.
2. Ramiro Ávila, “Género, derecho y discriminación. ¿Una mirada masculina?”, *UASB, Ecuador*. 20 de junio de 2012. <https://bit.ly/4eHoF74>.
3. Cristina Molina y Raquel Osborne, “Evolución del concepto de género (selección de textos de Beauvoir, Millet, Rubin y Butler)”, *EMPIRIA*, n.º 15 (2008): 147-82, <http://bit.ly/3zkY7Z5>.

una herramienta estratégica<sup>4</sup> de política pública orientada a la consecución de derechos humanos.

La contratación pública además de satisfacer las necesidades institucionales de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones técnicas y económicas para el Estado, tiene un gran potencial para promover el dinamismo y desarrollo de las economías nacionales ligado al fomento productivo, generación de empleo e inclusión de actores económicos de sectores vulnerables, principalmente por tres factores: i. la gran cantidad de recursos monetarios que transfiere entre agentes económicos, ii. la capacidad adquisitiva del Estado para direccionar la demanda hacia ciertos sectores, especialmente aquellos menos favorecidos y, iii. la capacidad regulatoria del Estado en el mercado público. Por ello, se ha desarrollado una tendencia mundial en los sistemas de compras públicas de introducir objetivos en materia económica, medioambiental, social y de relaciones internacionales,<sup>5</sup> orientados a garantizar “el respeto por los derechos fundamentales”,<sup>6</sup> destacando el fomento de las pequeñas empresas, la redistribución de la riqueza, la cohesión social, la inclusión laboral de personas con discapacidad y la igualdad de género.<sup>7</sup> Estos objetivos sociales o “políticas horizontales” no se supeditan a aspectos comerciales ni son ilegítimas<sup>8</sup> pero tienen un enfoque diferente al inicialmente concebido para las compras estatales.

- 
4. María Vitoria Santucho y María Guillermina Fortunati, “Contrataciones públicas con perspectiva de género. Una necesaria mirada trasversal”, en *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, coords. Teresita Rendón y Miriam Ivanega (Guanajuato: Fontamara, 2024), 149-51.
  5. Khi V. Thai, “Public Procurement Re-examined”, *Journal of Public Procurement* 1, n.º 1 (2001): 9-50, <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001>.
  6. Teresa Medina-Arnáiz, “Integrating gender equality in public procurement: The spanish case”, *Journal of Public Procurement* 10 (2010): 545, <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-04-2010-B003>.
  7. Jaime Villacreses, “Contrataciones públicas socialmente responsables”, en *Contrataciones públicas en el marco de los derechos sociales*, ed. INAP (Madrid: INAP, 2017), 346.
  8. Sue Arrowsmith, “Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2019): 225-34, <https://bit.ly/3L50wcZ>.

## LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Bajo los preceptos constitucionales de valor, principio y derecho, la igualdad en las licitaciones públicas se erige como un presupuesto fundamental que garantiza que todas las etapas de la formación de un contrato administrativo deben establecer condiciones que permitan a los interesados tener las mismas oportunidades para competir en el proceso de selección del contratista, suprimiendo factores exógenos que favorezcan a unos y perjudiquen a otros, es decir, las entidades contratantes deben brindar un trato idéntico a los proveedores, sin favoritismos y creando las condiciones necesarias para una participación competitiva y permitiendo que todos los oferentes cuenten con posibilidades reales de adjudicación, sin ignorar las condiciones particulares que los diferencian.<sup>9</sup>

Estas consideraciones cobran relevancia cuando hablamos del enfoque de género, pues implica que el trato idéntico a los oferentes en la etapa precontractual no es suficiente cuando mujeres y hombres provienen de contextos estructurales desiguales, por ello, es indispensable que las contratantes configuren condiciones preparatorias para que los oferentes partan de condiciones iguales.<sup>10</sup> Entonces, las compras públicas con enfoque de género no solo propenden a la integración e igualdad de condiciones laborales de las mujeres, sino también a transformar estructuras discriminatorias<sup>11</sup> que inciden en su participación en el mercado público. En cierto modo, el principio de igualdad se encuentra ligado al de concurrencia como causa y efecto, pues equiparar estas condiciones permitiría convocar a un mayor número de oferentes mujeres, permitiéndole a la Administración pública encontrar la mejor oferta.<sup>12</sup>

Ahora bien, reconociendo la desventaja competitiva de las mujeres como proveedoras del Estado, algunos países han implementado medidas

- 
9. Jorge Luis González, *La contratación pública como sistema* (Quito: UASB-E / CEP, 2021), 57, <https://bit.ly/3XBGY7F>.
  10. Roberto Dromi, “Renovación axiológica y normativa de la licitación pública”, *Revista de Derecho Público* (2006): 96-8.
  11. Juan David Duque, *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva* (Bogotá: Tirant lo Blanch/ Universidad del Rosario, 2022), 319.
  12. Efraín Pérez, *Derecho Administrativo. Normativa comparada y doctrina jurídica* (Quito: CEP, 2021), 213.

de discriminación positiva<sup>13</sup> tales como: reservas de mercado para empresas constituidas mayoritariamente por mujeres, mecanismos de financiación como el *ordering* y *confirming*,<sup>14</sup> así como otras orientadas al “análisis y promoción del mercado público, la sensibilización, capacitación y asistencia técnica a todos los actores del sistema, la regionalización de las compras públicas, la participación de la ciudadanía y alianzas [...] y las ruedas de negocios”.<sup>15</sup> La implementación de estos regímenes preferenciales responde a un motivo social y de garantía de derechos de las mujeres, más que a un privilegio,<sup>16</sup> siguiendo la línea de *diferencia justificada* de la Corte Constitucional, cuando se promueve derechos en un sentido opuesto a la “diferencia discriminatoria que tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.<sup>17</sup>

Estas medidas han sido incluidas principalmente en la etapa precontractual con criterios de evaluación y en la etapa contractual mediante las condiciones contractuales;<sup>18</sup> sin embargo, no se limitan a ellas, sino que incluyen un abanico de mecanismos que pueden ser introducidos en todas las etapas,<sup>19</sup> desde el desarrollo de los estudios de contratación, hasta la verificación de cumplimiento de cláusulas contractuales.<sup>20</sup> Es decir, no deben ser genéricas sino el resultado de un ejercicio de análisis de los poderes adjudicadores en la

- 
13. Eguzki Urteaga, “Las políticas de discriminación positiva”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 146 (2009): 183.
  14. Jasbleidy Orjuela y Leslie Harper, “Toolkit. Promoción de la mujer en las compras públicas”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, agosto de 2018, <https://bit.ly/3zs7bLR>.
  15. Yokasta Guzmán, *La mujer y el mercado público*, citado en Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana, “Sistematización de Experiencias y Buenas Prácticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas en el Marco de la Transversalización de la Igualdad con Enfoque de Género” (2020): 8, <https://bit.ly/4czmFMw>.
  16. Pedro Grosz, “La contratación pública, el principio de libre concurrencia y los regímenes preferenciales”, *Revista de Derecho Público* (2006): 296.
  17. Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n.º 751-15-EP*, 17 de marzo de 2021, 98.
  18. Juan Bernete García, “Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local”, *Cuadernos de Trabajo Social* 26, n.º 1 (2013): 85-94, [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2013.v26.n1.40691](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.40691).
  19. Juan Carlos Morón, “Las cláusulas sociales en la contratación pública: hacia una contratación responsable”, en *Aportes para un Estado eficiente*, coord. Asociación Peruana de Derecho Administrativo (Lima: Palestra, 2012), 523.
  20. Santiago Lesmes, “Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales”, *EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer*, noviembre de 2019, <https://bit.ly/43Y1DUE>.

búsqueda de establecer las cláusulas más adecuadas que encajen en el proceso de contratación.<sup>21</sup> La transversalización de la igualdad de género a todas las etapas de un procedimiento requiere también de otros elementos clave para facilitar la obtención de resultados en el mercado público, entre ellos: razones suficientes o impulso legal, superar los atascos políticos, liderazgo político de alto nivel, inclusión en la planificación estratégica, seguimiento de la implementación, etc.,<sup>22</sup> en busca de establecer las cláusulas más adecuadas y que encajen.

## PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO DE LAS MUJERES AL MERCADO PÚBLICO

Las mujeres se enfrentan a un sinnúmero de obstáculos que limitan su participación como oferentes; sin embargo, estas barreras no son exclusivas del mercado público, sino que provienen principalmente de su “disvaliosa”<sup>23</sup> situación histórica, profundamente marcada por los roles de género. En ese sentido, el rol asignado a las tareas reproductivas, del cuidado y bienestar del hogar, reducen el tiempo que pueden dedicarle a la capacitación, revisión de convocatorias, asistencia a reuniones de socialización, preparación de ofertas y seguimiento a los cronogramas de los procesos. Se suma también el difícil acceso a los factores de producción, pues, contar con un menor grado de titularidad de activos implica menores garantías al momento de acceder a fuentes de financiamiento, limitando su capital de trabajo y, por ende, sus oportunidades para participar en contrataciones de montos elevados.

Los recursos económicos de las empresas lideradas por mujeres también se ven afectados por retrasos en los pagos de los contratos públicos, ya que, al recibir flujos de efectivo con menor frecuencia, sus índices de liquidez se deterioran más rápidamente que aquellos de empresas más grandes. En esa misma línea, la sostenibilidad de sus empresas —caracterizadas por un

- 
21. Isabel Diz y Alba Nogueira, “Las cláusulas sociales en la contratación pública: ¿escudo contra los recortes de derechos sociales?”, *Revista Española de Sociología* (2017): 82-3, doi:10.22325/fes/res.2017.36.
  22. Christopher McCrudden, “Procurement and Fairness in the Workplace”, en *Making Employment Rights Effective*, ed. Linda Dickens (Oxford, UK: Hart Publishing, 2012), 87-114.
  23. Graciela González, “Derecho de igualdad en materia de género”, *Revista de Derecho Laboral 2019-1: Igualdad de Oportunidades y de Trato* (2019): 251-3.

menor tamaño— se encuentra condicionada por la periodicidad con la que obtienen un contrato estatal, ya que, varias de ellas han iniciado sus actividades económicas teniendo como único mercado objetivo al público, y su continuidad depende de la frecuencia y cantidad de recursos económicos que este les genera.

Por otro lado, un factor exógeno que no debe pasar desapercibido es la corrupción, pues, además del menoscabo del patrimonio estatal, genera una percepción negativa sobre las posibilidades reales de las mujeres para ganar un contrato público.<sup>24</sup> Un aspecto no menos relevante es la falta de estadísticas desagregadas que terminan por invisibilizar a las mujeres, sus necesidades y su situación. Así, la falta de “marcadores” de género impide saber “cuáles y cuántas son las empresas de mujeres que están participando en los procesos de adjudicación para evaluar las compras públicas”<sup>25</sup> con una perspectiva de género.

## ¿QUÉ PASA EN ECUADOR?

El Sistema Nacional de Contratación Pública ecuatoriano se encuentra alineado al sistema económico social y solidario<sup>26</sup> de la nación, como elemento que promueve la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos, mediante regímenes preferenciales, tales como la reserva de mercado y los márgenes de preferencia.<sup>27</sup> En ese contexto, una primera aproximación de la igualdad de género surge en la normativa que reguló inicialmente el procedimiento de Feria Inclusiva (en adelante, FI). Así, se contempla la *condición de vulnerabilidad* como un parámetro que “permite priorizar la compra a los actores de sectores económicos vulnerables, o que no tienen fácil acceso a la contratación públicas”.<sup>28</sup> Si bien no se aludía explícitamente a

---

24. Value for Women & Open Contracting Partnership, “Promover el equilibrio de género en las adquisiciones públicas”, *Open Contracting Partnership*, 2020, <https://bit.ly/3vM2URT>.

25. Ana Joaquina Ruiz, “Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana”, *ILDA/Hivos*, julio de 2020, <https://bit.ly/45JLy5R>.

26. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 283.

27. Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto de 2008, art. 25.2.

28. Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Resolución INCOP n.º 047-2011*, Registro Oficial 402, 12 de marzo de 2011, art. 12.

la igualdad de género, se confería a las entidades contratantes la potestad discrecional de determinar qué sectores vulnerables incluiría en sus pliegos, pudiendo considerarse a las mujeres.

La *condición de vulnerabilidad* se plasmó en los modelos de pliegos de este procedimiento y se mantuvo sin ningún desarrollo expreso hasta la expedición de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP (en adelante, Codificación de Resoluciones) en 2016, cuando esta se reemplazó por los *criterios de igualdad* que especifica los criterios de inclusión a aplicarse y evaluarse; entre ellos, la identidad de género, que otorgará hasta 20 puntos si más del 25 % de los miembros de las empresas oferentes son mujeres.<sup>29</sup>

En 2018 estos criterios fueron modificados con la Resolución RE-SERCOP-2018-0000092, sustituyéndose el criterio “identidad de género” por “igualdad de género”. Esta modificación también implica una reforma a la condición de evaluación. Así, se establece que otorgará hasta 5 puntos adicionales a la puntuación alcanzada por el oferente,<sup>30</sup> bajo la condición de que este se encuentre conformado por al menos el 65 % de mujeres y con un tiempo mínimo de seis meses de antigüedad, previo al lanzamiento del proceso. Esta reforma normativa se traslada íntegramente al art. 230 del nuevo Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, Reglamento), expedido en 2022, de donde se desprenden los siguientes elementos de análisis:

- i. La condición de cumplimiento no está vinculada directamente al objeto de contratación, sino al sujeto (oferente); no cabe la posibilidad de que, dependiendo de las actividades requeridas para el cumplimiento del objeto contractual, el oferente se comprometa a contratar un determinado porcentaje de mujeres para la ejecución del contrato. No se considera que aún persisten objetos de contratación que involucren actividades altamente feminizadas o masculinizadas.
- ii. La entidad contratante exige el cumplimiento de este requisito únicamente en la etapa de presentación de la oferta. Es un requisito solicitado

---

29. Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP*, Registro Oficial 245, edición especial, 29 de enero de 2018, art. 345; derogada 3 de agosto de 2023.

30. Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Resolución n.º RE-SERCOP-2018-0000092*, Registro Oficial 360, 5 de noviembre de 2018, art. 6; derogada 3 de agosto de 2023.

al oferente que debe acreditar y presentar en la etapa precontractual de un proceso de contratación; sin embargo, no se establece una cláusula contractual que obligue al oferente a mantener esta condición durante la ejecución contractual o a la contratante a verificar su cumplimiento.

- iii. Al ser un parámetro estrictamente regulado en este procedimiento, la entidad contratante se encuentra imposibilitada de modificar condiciones, incluir otras o modificar el puntaje asignado; así, el criterio de igualdad se reduce a un número mayoritario de mujeres dejando de lado otras políticas empresariales de fomento a la inclusión femenina, como por ejemplo el “Sello Mujer”, planes de igualdad, la participación de una mujer en cargos directivos o de responsabilidad, etc.
- iv. Es necesario resaltar la reciente inclusión del criterio de sostenibilidad social en el Reglamento de 2022, pues se faculta taxativamente a las entidades contratantes a utilizar criterios de evaluación de ofertas que persigan la igualdad y el goce de los derechos humanos y su aplicación en calidad de acciones afirmativa que otorguen un puntaje adicional en la fase precontractual, con las excepciones establecidas.<sup>31</sup>

## LA FERIA INCLUSIVA

Este procedimiento tiene como principal objetivo fomentar la participación de los productores nacionales más pequeños del tejido empresarial ecuatoriano. Podría considerarse como el procedimiento con mayor componente social dentro de la contratación pública, pues en él se materializan varias preferencias enfocadas en sectores económicos excluidos y grupos de atención prioritaria. La FI, desde su concepción, no tuvo una base legal tan sólida, pues la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP en lo sucesivo) apenas define su objetivo y finalidad, mientras que el procedimiento se contemplaba someramente en el Reglamento,<sup>32</sup> desarrollándose como tal en varias resoluciones administrativas expedidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, SERCOP),

---

31. Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 87, Segundo Suplemento, 20 de junio de 2022, art. 87.

32. Francisco Poveda, *Instituciones de la Contratación Pública en el Ecuador. Doctrina y Derecho Positivo* (Quito: CEP, 2020), 237.

hasta llegar a consolidarse en la Codificación de Resoluciones de 2016. Sin embargo, solo hasta 2022 el nuevo Reglamento recoge y ratifica estos preceptos y procedimiento, dotándolos de mayor seguridad jurídica. El Reglamento de 2022 insiste en la preferencia de este sobre otros procedimientos precontractuales y fomenta una mayor difusión de las invitaciones mediante la página web institucional de las entidades contratantes. El cambio más relevante se refiere a la limitación de los objetos de contratación, pues se determina que el SERCOP, en coordinación con el ente rector de la Economía Popular y Solidaria (EPS), deben establecer los bienes y servicios que se podrán adquirir o contratar bajo este procedimiento. Además, se especifica que cuando el objeto de contratación se relacione con obras se observará las disposiciones emitidas previamente por el SERCOP.<sup>33</sup>

En 2024 se introduce una reforma importante al Reglamento, pues se establece que las obras se contratarán por otros procedimientos, mas no por FI,<sup>34</sup> descartándola por completo.

A continuación, se describen ciertas características relevantes de este procedimiento:

- i. Tiene el objetivo de fomentar la participación de los pequeños productores para lograr incluirlos en la contratación pública.
- ii. Se constituye como un símil a un mercado particular, en donde confluye la oferta y la demanda para transar productos, considerando las peculiaridades propias del mercado público, es decir, la entidad requiriente organiza y establece las condiciones y el oferente se somete a ellas.
- iii. Es el único procedimiento precontractual que prevé la interacción entre la entidad contratante y el oferente mediante un evento físico o un medio de comunicación.
- iv. Su aplicación tiene preferencia sobre los demás procedimientos precontractuales.
- v. Desarrolla la priorización de la producción nacional de actores de la Economía Popular y Solidaria y mipymes, con el mecanismo de

---

33. Ecuador, *Decreto Ejecutivo 458*, Registro Oficial 87, Segundo Suplemento, 20 de junio de 2022, art. 224.

34. Ecuador, *Decreto Ejecutivo 206*, Registro Oficial 524, Tercer Suplemento, 22 de marzo de 2024, art. 6, num. 84, lit. a) y b).

- reserva de mercado, creando un segmento exclusivo del mercado público para su participación.
- vi. El objeto de contratación se limita a bienes y servicios de producción nacional, independientemente de su normalización o catalogación. Los proveedores deben ser productores nacionales de la totalidad del objeto contractual.
  - vii. No se determinan montos mínimos ni máximos para su ejecución.
  - viii. Se sujeta al ámbito territorial que tendrá la convocatoria, que puede ser el lugar donde se va a proveer el bien o se va a prestar el servicio; o, el lugar donde se producen los bienes demandados. Salvo que no exista capacidad cantonal, se podrá ampliar el alcance a nivel provincial.
  - ix. El mejor costo como criterio de adjudicación adopta una dimensión distinta al mejor costo en función de los objetos contractuales, ya que se enfoca en el mayor grado de inclusión ofertado. Podríamos observar, entonces, los primeros indicios de desarrollo del criterio *mejor relación calidad-costo*, en el que la calidad también puede medirse en términos sociales.

## **CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS MEDIANTE FERIA INCLUSIVA**

Para este apartado, se trabajó sobre una base de datos estadística elaborada a partir de información proporcionada por el SERCOP y complementada con datos extraídos del Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE). Se seleccionó una muestra de 1401 contratos derivados de 419 procesos adjudicados y finalizados en el período 2018-2021, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, con una representatividad del 20,04% del total de montos adjudicados a nivel nacional. Las empresas adjudicadas fueron clasificadas por mujeres y hombres, a partir de lo cual se presentan los principales estadísticos descriptivos. Se acoge la recomendación del Value for Women & Open Contracting Partnership, que considera a empresas lideradas por mujeres (ELM) tanto a aquellas empresas unipersonales cuya propietaria es una mujer (personas naturales), así como a aquellas personas jurídicas cuya representación legal (o procuraduría común) se encuentra a cargo de una mujer.

Para determinar si las brechas entre hombres y mujeres fueron significativas o no, se aplicó la Prueba Estadística de Diferencias de Medias a las

variables (continuas) montos y números de contratos; y, la prueba Chi<sup>2</sup> de Pearson a la variable (discreta) objetos de contratación (bienes, servicios u obras), con un grado de error de 0,05. Respecto a los montos contractuales, el resultado ( $p=0,0498$ ) confirma que los montos adjudicados a los hombres sí tienen una media significativamente superior a los montos adjudicados a mujeres. En cuanto a números de contratos, el resultado ( $p=0,1783$ ) determinó que no existen diferencias significativas entre las medias de los números de contratos adjudicados a mujeres y hombres. En cuanto, a los objetos contractuales, los resultados ( $\chi^2=5,99$ ;  $\chi^2_{calc}=1,67$ ) indican que ser hombre o mujer sí incidió en los objetos de contratación que se adjudicaron.

Los procesos adjudicados mediante FI entre 2018 a 2021 totalizaron USD 74,88 millones, con una participación mayoritaria de hombres con el 65,40% (USD 48,97 millones) frente al 34,60% (USD 25,91 millones) de las mujeres (figura 1). En promedio, cada contrato adjudicado a una mujer bordeó un monto contractual de USD 39 554,00 versus cada contrato adjudicado a un hombre, que bordeó los USD 65 652,00.

En cuanto a los 1401 contratos adjudicados, el 46,75% (655) fue adjudicado a empresas lideradas por mujeres frente a un 53,25% (746) de los hombres. Las mujeres tuvieron una mayor participación como personas naturales frente a los hombres, quienes registraron una mayor participación como personas jurídicas. Aproximadamente, el 41% del total de cargos directivos de las empresas contratistas estuvieron ocupados por mujeres, frente a las estadísticas empresariales nacionales, en donde apenas el 27% del total de estos cargos lo ocupan las mujeres.<sup>35</sup> Lo que podría sugerir que las construcciones sociales y culturales como el techo de cristal es más propenso a romperse en las organizaciones económicas populares, debido al carácter social y a los principios de igualdad y solidaridad que guían el accionar de este tipo de empresas.<sup>36</sup>

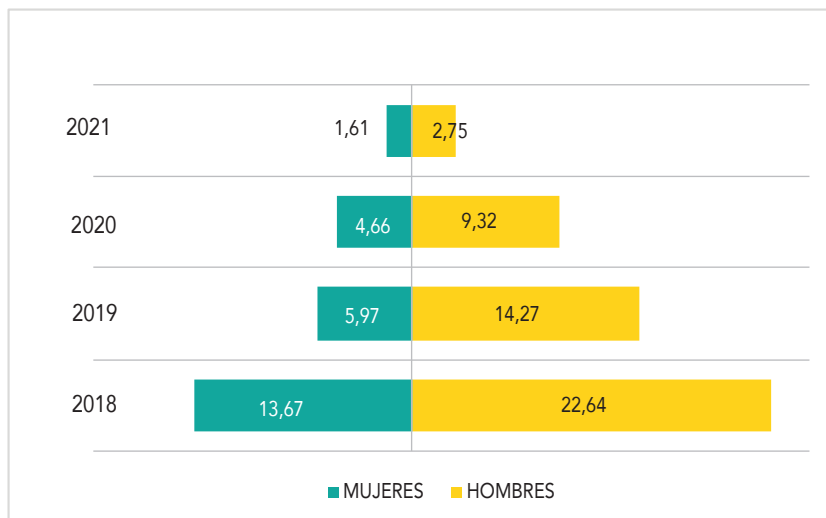
Es importante notar que los montos contractuales presentan una tendencia a la baja, con una reducción del 88% entre 2018 y 2021. La mayor caída se produce entre 2020 y 2021, años marcados por la reducción de la actividad económica por la pandemia del COVID-19. Además, en 2020 y

---

35. Ecuador Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, “Perspectiva de género en los cargos directivos de las empresas ecuatorianas 2013-2018”, *Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros*, 2020, 12, <https://bit.ly/4ashKfo>.

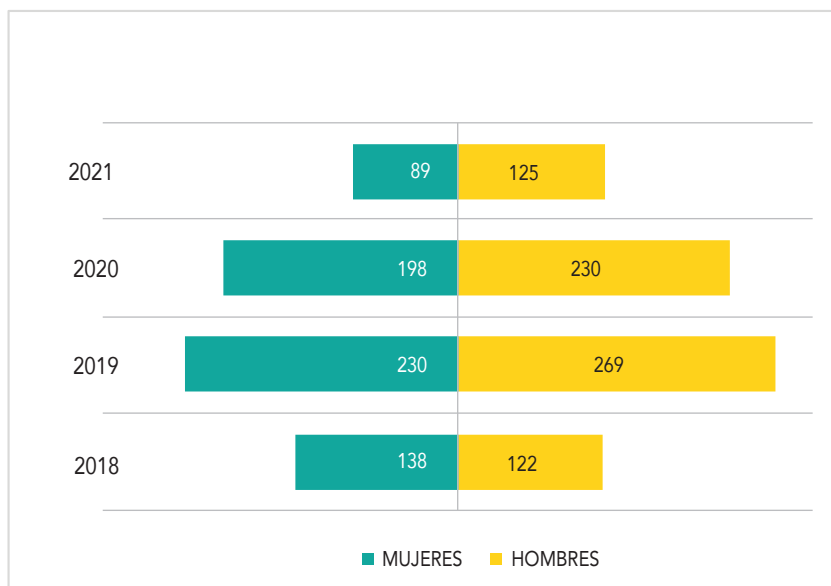
36. Elizabeth Oviedo, Norberto Portela y Martha Godoy, “El techo de cristal en cooperativas multiactivas en Colombia”, en *Economía Social y Solidaria y Género. Aportes transdisciplinarios desde Europa y Latinoamérica* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2020), 307-9.

**Figura 1. Montos adjudicados mediante el procedimiento de FI  
(en millones de dólares)**



Fuente: SERCOP.  
Elaboración propia.

**Figura 2. Número de contratos adjudicados mediante el procedimiento de FI**



Fuente: SERCOP/SOCE.  
Elaboración propia.

2021, las mujeres, en calidad de representantes legales, tuvieron una mayor participación en los montos contractuales relacionados con la prestación de servicios de transporte (actividad tradicionalmente masculinizada).

El análisis de estos primeros indicadores nos permite inferir que, en el segmento del mercado público generado por la FI, aunque las mujeres han tenido una mayor y más efectiva participación como oferentes, la capacidad productiva de las empresas que lideran sigue siendo inferior a aquellas lideradas por hombres, lo que se refleja en la adjudicación de contratos de cuantías menores a las de sus pares masculinos.

El rol de la mujer en el mercado laboral tradicionalmente ha estado ligado a aquellos sectores que no demandan un alto grado de formación o especialización<sup>37</sup> tales como la agricultura, servicios, educación y el trabajo autónomo.<sup>38</sup> En Ecuador, esta tendencia se mantiene en ciertos sectores económicos<sup>39</sup> y la compra pública no es la excepción, particularmente en este procedimiento precontractual que nace para promover la economía de las unidades productivas más pequeñas, caracterizadas por no contar con mano de obra especializada. Así, se observa que el principal objeto de los contratos públicos que mujeres y hombres le vendieron al Estado fueron servicios, con un 78,12% y un 83,85%, respectivamente, con un predominio de los relacionados con alimentación, seguido del transporte.

Los contratos de adquisición de bienes representaron un 20,17% de los ingresos de las ELM y un 13,06% para los hombres. La diferencia en este objeto contractual se debió a una mayor participación de las mujeres en la provisión de materiales de construcción que le representaron alrededor del 17% del total de las ventas al Estado (ver figuras 3 y 4).

Podría pensarse *a priori* que los proveedores de servicios de alimentación y limpieza, además de participar en Ferias Inclusivas, también serían parte de los Catálogos Dinámicos Inclusivos por tener nichos de mercado similares; sin embargo, únicamente 81 proveedores adjudicados en FI tam-

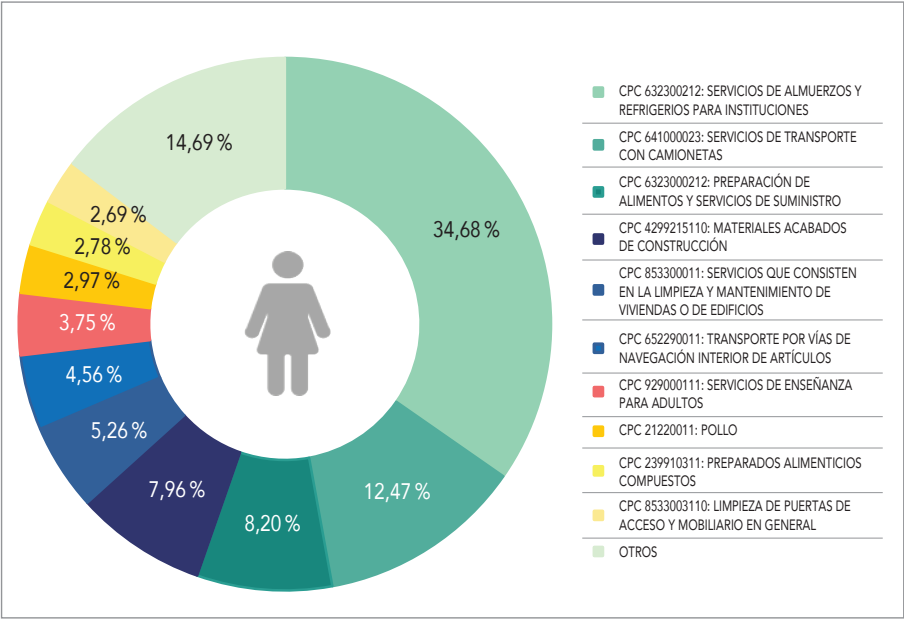
---

37. Mónica García, Domingo García y Antonia Madrid, “Caracterización del comportamiento de las pymes según el género del gerente: un estudio empírico”, *Cuadernos de Administración* 28, n.º 47 (2012): 48-9, <https://bit.ly/4cRRJHZ>.

38. Lucía Pinargote et al., “Nuevas tendencias del mercado laboral femenino y la igualdad de género”, *Revista Publicando*, n.º 11 (2017): 265, <https://bit.ly/3xr8aLb>.

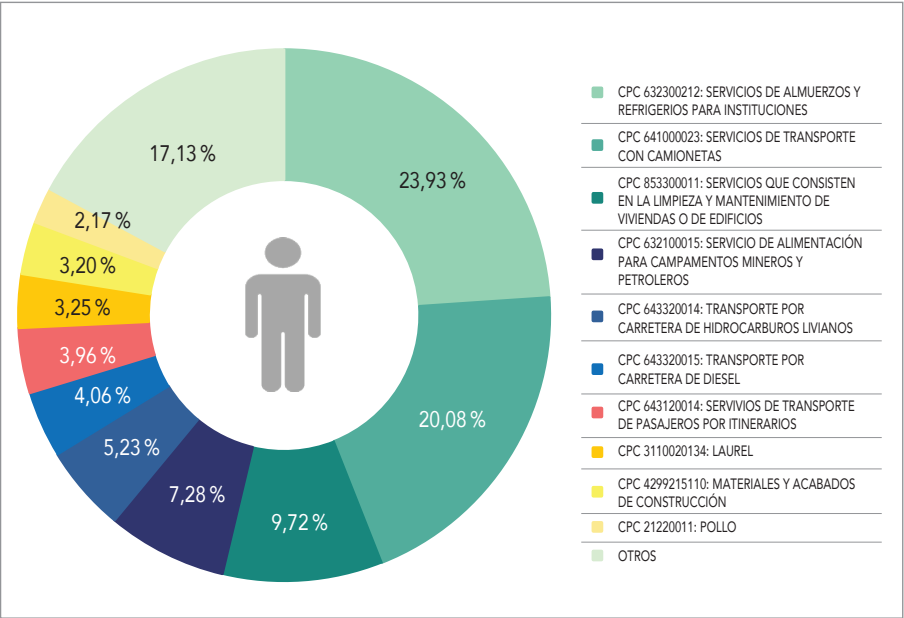
39. Según el estudio de la Superintendencia de Compañías, los sectores de la construcción e inmobiliaria y el sector servicios cuentan con una mayor cantidad de mujeres presidentes en sus empresas, destacándose el subsector de enseñanza con el 43%.

Figura 3. Principales objetos de contratación adquiridos a proveedoras (mujeres)



Fuente: SERCOP.  
Elaboración propia.

Figura 4. Principales objetos de contratación adquiridos a proveedores (hombres)



Fuente: SERCOP.  
Elaboración propia.

bién formaron parte de estos catálogos. Esto podría indicar que los proveedores participantes en la FI lo conciben como una única oportunidad, o al menos la menos complicada para acceder al mercado público.

En síntesis, los contratos adjudicados a mujeres con este procedimiento se caracterizan porque sus objetos de contratación mayoritariamente abarcan el sector servicios, en particular relacionados con alimentación. También se evidencia que las mujeres adjudicatarias se ocupan más de cargos directivos que las tendencias de los sectores económicos nacionales, y que se empiezan a romper las estructuras de actividades feminizadas y masculinizadas en los objetos contractuales. En el período analizado, se observó que las oferentes participan más en actividades que no requieren de una profesionalización o especialización; sin embargo, no es una característica diferenciadora de sus pares masculinos; más bien, es una característica común en los proveedores participantes de este procedimiento. Además, las mujeres fueron adjudicadas en un número similar de contratos que los hombres, pero con montos menores. Pese a ello, estas cifras sugieren que en la FI la desigualdad entre hombres y mujeres es menor que la tendencia global de la contratación pública.

Para complementar este análisis, se revisó la aplicación y evaluación del criterio de igualdad en 30 procesos seleccionados aleatoriamente en el período 2012-2021 (figura 5), de donde se desprende que únicamente en seis procesos, la igualdad de género es evaluada con un puntaje superior a 5 puntos. Incluso entre 2012 y 2016, cuando las entidades contratantes tenían la potestad de ponderar a la igualdad de género con puntajes de hasta 20 puntos, esto no ocurrió y los mayores puntajes se ponderaron al parámetro de discapacidad e intergeneracional. Adicionalmente, en ninguno de los procesos revisados se publicó el análisis de compra de inclusión.

En ninguno de ellos el puntaje asignado a la igualdad de género fue un factor determinante para adjudicar un contrato, incluso podemos afirmar que la eliminación de ese parámetro —en la mayoría de los casos— no modificaría el orden de prelación de los oferentes previo a la adjudicación. Se observa una ligera incidencia, a medida que más oferentes participan y, por el contrario, cuando se presentan un número reducido de ofertas, el criterio no genera un gran impacto. Por otro lado, si bien los oferentes adjudicados cumplieron con los criterios de evaluación por puntaje en la fase precontractual, no se pudo evidenciar que estos criterios fueran cumplidos durante la fase contractual, particularmente, las actas de entrega-recepción

**Figura 5. Matriz de análisis del criterio de igualdad de género en procesos de FI en 2012-2021**

| N.º | Año  | Contratante                                                                                                          | Presupuesto referencial (USD) | Código del proceso   | Objeto de contratación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Puntaje por igualdad de género |
|-----|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| 1   | 2012 | Programa de provisión de alimentos                                                                                   | 1 529 580,00                  | MEDU-062F-FGH-PPA12  | Adquisición de 611 832 tn en 1019720 fundas de 600 gramos de granola en hojuelas.                                                                                                                                                                                                                                                       | 10                             |
| 2   | 2013 | Subsecretaría de Educación del Distrito de Guayaquil                                                                 | 1 780 114,82                  | FERIN-SUBGYE-01-2013 | Confección de kits de uniformes escolares para los estudiantes de educación inicial urbana y rural, educación general básica y de todos los niveles de las unidades educativas del milenio.                                                                                                                                             | 0                              |
| 3   | 2013 | Ministerio de Educación                                                                                              | 2 207 059,50                  | FI-MINEDUC-001-2013  | Adquisición de 1 471 373 fundas de 600 gramos de granola en hojuelas para las órdenes D-1C13 y D-4S12.                                                                                                                                                                                                                                  | 10                             |
| 4   | 2014 | Dirección Distrital I7D05 parroquias urbanas (La Concepción a Jipijapa) y parroquias rurales (Nayón a Zámbriza) MIES | 161 472,00                    | FI17DDQCMIES001-2014 | Provisión de alimentación para CIBVS de la Dirección Distrital I7D05 parroquias urbanas (La Concepción a Jipijapa) y parroquias rurales (Nayón a Zámbriza)-MIES.                                                                                                                                                                        | 15                             |
| 5   | 2014 | Instituto de Provisión de Alimentos                                                                                  | 447 377,70                    | FI0020_EDUSGA1S-14   | Servicio de provisión de almuerzos para la alimentación escolar a niños/as y adolescentes de las unidades educativas del milenio: UEM colegio réplica Mejía (provincia de Pichincha, cantón Quito), UEM réplica 24 de Mayo (provincia de Pichincha, cantón Quito), UEM colegio réplica Montufar (provincia de Pichincha, cantón Quito). | 5                              |
| 6   | 2014 | Coordinación zonal 5 MAG                                                                                             | 30 000,00                     | FI-CZ5-002-2014      | Adquisición de silos de maíz para el fortalecimiento de la reserva estratégica de forraje de Santa Elena.                                                                                                                                                                                                                               | 0                              |
| 7   | 2015 | Empresa Pública Metropolitana de Rastro Quito                                                                        | 22 340,00                     | FI-EMRAQ-EP-001-2015 | Confección de uniformes para el personal operativo de la Empresa Pública Metropolitana de Rastro Quito.                                                                                                                                                                                                                                 | 10                             |

|    |      |                                                                                                                   |           |                      |                                                                                                                                                                                                                      |    |
|----|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8  | 2015 | Dirección distrital 17D11-Meja-Rumiñahui-educación                                                                | 63 960,00 | FI-17D11-002-2015    | Limpieza de instituciones educativas de la Dirección distrital 17D11 Meja Rumiñahui.                                                                                                                                 | 10 |
| 9  | 2015 | Gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad Educativa Municipal Julio E. Moreno | 5713,00   | FI-UEMJEM-001-2015   | Adquisición de mobiliario para áreas administrativas de la Unidad Educativa Municipal Julio E. Moreno.                                                                                                               | 5  |
| 10 | 2015 | Fundación Museos de la Ciudad                                                                                     | 11 427,00 | FI-FMC-0004-2015     | Prestación del servicio de pintura y panelería para exposiciones temporales en el Museo de la Ciudad - incluye materiales.                                                                                           | 2  |
| 11 | 2015 | Dirección Distrital 01D04 - Chordeleg - Gualaceo - MIES                                                           | 32 872,40 | FI-MIES-DDG-001-2015 | Servicio de alimentación para los tres CIBV emblemáticos de atención directa de la Dirección Distrital 01D04 Chordeleg Gualaceo MIES.                                                                                | 0  |
| 12 | 2015 | Instituto de Provisión de Alimentos                                                                               | 16 681,44 | FI15_IPAEDUFRESAZ_15 | Adquisición de 72528 raciones de fresa, cada ración contiene 75 g, para la inclusión en la alimentación escolar de educación general básica y educación inicial en el cantón de Nabón y Cuenca, provincia del Azuay. | 5  |
| 13 | 2015 | Fundación Museos de la Ciudad                                                                                     | 7500,00   | FI-FMC-0012-2015     | Prestación del servicio de transporte para la ejecución de diferentes actividades educativas del proyecto "Aquinventa 2"                                                                                             | 5  |
| 14 | 2016 | Municipio de Quito zona La Delicia                                                                                | 29 280,00 | FI-AZLD-001-2016     | Disponer del servicio de unidades de transporte buses con capacidad de 40 personas para la administración zonal La Delicia con la finalidad de movilizar a los asistentes a los diferentes eventos planificados.     | 5  |
| 15 | 2016 | Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito                                                          | 2678,00   | FI-MMQEP-001-2016.   | Adquisición de mobiliario para la Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito.                                                                                                                          | 5  |
| 16 | 2017 | Municipio del Distrito Metropolitano de Quito                                                                     | 6779,75   | FI-UEMJEM-001-2017   | Servicio de imprenta, rotulación y empaestado.                                                                                                                                                                       | 5  |

| N.º | Año  | Contratante                                                                    | Presupuesto referencial (USD) | Código del proceso   | Objeto de contratación                                                                                                                                                            | Puntaje por igualdad de género |
|-----|------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| 17  | 2017 | Empresa Pública Metropolitana de Rastro Quito                                  | 1751,81                       | F-EPMRQ-001-1-2017   | Servicio de impresión de formularios.                                                                                                                                             | 5                              |
| 18  | 2018 | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social                                      | 224 695,75                    | FI-CPPSSP-02-2018    | Contratación de instructores para que dicten talleres en los centros de atención al adulto mayor del IESS de la provincia de Pichincha.                                           | 0                              |
| 19  | 2018 | GAD MDMQ administración zona La Delicia                                        | 12 350,00                     | FI-AZLD-001-2018     | Servicio de mantenimiento y reparación de edificios del proyecto gastos administrativos.                                                                                          | 5                              |
| 20  | 2019 | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social                                      | 694 960,00                    | FI-CPPSSP-001-2019   | Contratación del servicio de instructores que dicten talleres en los centros de atención del adulto mayor de Pichincha.                                                           | 5                              |
| 21  | 2019 | Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas EP | 455 799,88                    | FI-PAM-EP-002-2019   | Adquisición de insumos pecuarios para la implementación de proyectos del programa de relaciones comunitarias.                                                                     | 5                              |
| 22  | 2019 | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social                                      | 221 198,00                    | FI-IESS-CPPSSG-01-19 | Servicios de instructores y/o capacitadores para el programa de envejecimiento activo y saludable para las provincia del Guayas, Santa Elena, Bolívar y Los Ríos.                 | 5                              |
| 23  | 2019 | Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas EP | 415 409,52                    | FI-PAM-EP-006-2019   | Adquisición de materiales para plan de mejoras infraestructura de instalaciones de Petroamazonas EP.                                                                              | 5                              |
| 24  | 2020 | FI-IESS-CPPSSG-01-2020                                                         | 448 973,00                    | FI-IESS-CPPSSG-01.20 | Contratación del servicio de instructores y o capacitadores para el programa de envejecimiento activo y saludable para las provincias de Guayas, Santa Elena, Los Ríos y Bolívar. | 0                              |

|    |      |                                                                                        |            |                     |                                                                                                                                                                                                            |    |
|----|------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 25 | 2020 | Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos<br>Petroamazonas EP      | 1066176,85 | FI-PAM-EP-005-2020  | Adquisición de materiales de ferretería para la implementación de proyectos del programa de relaciones comunitarias.                                                                                       | 5  |
| 26 | 2020 | Fideicomiso mercantil fondo ambiental para la protección de las cuencas y agua - FONAG | 17 896,50  | FONAG-FI-011-2020   | Contratación del servicio de restauración activa con 20000 plantas en Noroccidente.                                                                                                                        | 5  |
| 27 | 2021 | Aldeas Infantiles SOS Ecuador                                                          | 77 347,48  | FI-SOS E-PTV01-2021 | Adquisición de productos alimenticios materia prima.                                                                                                                                                       | 0  |
| 28 | 2021 | Fideicomiso mercantil fondo ambiental para la protección de las cuencas y agua - FONAG | 7281,00    | FONAG-FI-003-2021   | Contratación del servicio de restauración activa en la cuenca del río Victoria en Cuyuja, provincia del Napo.                                                                                              | 10 |
| 29 | 2021 | Fundación alianza CEIDE CYD                                                            | 37 100,00  | FI-CEIDE-002-2021   | Adquisición de material vegetativo para cercas, proyecto fomento a la producción sostenible de ganadería para la comunidad Reina del Cisne, parroquia Pacayacu, cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbios. | 5  |
| 30 | 2021 | Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador                           | 200 733,97 | FI-EPP-860260-21    | Pintura y accesorios para pintar de uso común para las bodegas de la Jefatura Zonal Oriente y áreas de la Gerencia de Exploración y Producción de la EP Petroecuador.                                      | 5  |

Fuente: SERCOP.

Elaboración propia.

publicadas en el SOCE no contienen información sobre la verificación del cumplimiento de esta obligación contractual (ver figura 5).

## CONCLUSIONES

La igualdad de género no ha tenido una connotación importante en la normativa que rige los procedimientos de contratación pública, ya que, desde el nacimiento del Sistema Nacional de Contratación Pública, la mujer, en calidad de proveedora del Estado, fue subsumida en la categoría de “mipymes y/o actores de la Economía Popular y Solidaria”, invisibilizando su participación dentro del mercado público, tanto que el término “mujer” y “género” no aparecen sino hasta 2016, cuando el órgano rector de la contratación pública decide introducirlos a partir de normativa secundaria como parte de los criterios de evaluación por puntaje del procedimiento de FI.

El enfoque de género en la contratación pública ecuatoriana aún es incipiente y se había limitado a un parámetro de evaluación con un peso relativamente reducido en la calificación de la oferta en el procedimiento de FI y sin mayor incidencia en la adjudicación de contratos administrativos como un elemento generador de empleo directo o que promueva la participación de la mujer.

Si bien las brechas de género observadas respecto a participación de mujeres en cargos directivos, montos adjudicados y volumen de contratos públicos en el procedimiento examinado son menores a la tendencia global de la contratación pública, este estudio sugiere que no se debe a la aplicación del criterio de igualdad de género en la evaluación de ofertas, sino a la reserva de mercado aplicada al procedimiento como tal, es decir, que la FI al crear un segmento de mercado exclusivo para los productores más pequeños y permitir la adjudicación parcial de un objeto de contratación de acuerdo a la capacidad productiva del oferente, ha servido para fomentar la participación de un importante número de mujeres que en otros procedimientos no podrían hacerlo.

Los resultados preliminares sugieren que, a pesar de ser un procedimiento con un gran componente social, la inclusión de acciones afirmativas aisladas y/o sumada a otras preferencias en un mismo procedimiento, no generaron los resultados esperados sobre el grupo de proveedores que pretende favorecer.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrowsmith, Sue. “Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía (Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomy)”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21 (2019): 223-61. <https://bit.ly/3L50wcZ>.
- Ávila, Ramiro. “Género, derecho y discriminación. ¿Una mirada masculina?”. *UASB, Ecuador*. 20 de junio de 2012. <https://bit.ly/4eHoF74>.
- Bernete García, Juan. “Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local”. *Cuadernos de Trabajo Social* 26, n.º 1 (2013): 85-94. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2013.v26.n1.40691](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.40691).
- Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana. “Sistematización de Experiencias y Buenas Prácticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas en el Marco de la Transversalización de la Igualdad con Enfoque de Género”. (2020): 36-44. <https://bit.ly/4czmFMw>.
- Diz, Isabel, y Alba Nogueira. “Las cláusulas sociales en la contratación pública: ¿escudo contra los recortes de derechos sociales?”. *Revista Española de Sociología* (2017): 77-95. doi:10.22325/fes/res.2017.36.
- Dromi, Roberto. “Renovación axiológica y normativa de la licitación pública”. *Revista de Derecho Público* (2006): 79-116.
- Duque, Juan David. *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva*. Bogotá: Tirant lo Blanch/Universidad del Rosario, 2022.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Decreto Ejecutivo 458*. Registro Oficial 87, Segundo Suplemento, 20 de junio de 2022.
- . *Decreto Ejecutivo 206*. Registro Oficial 524, Tercer Suplemento, 22 de marzo de 2024.
- . *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto de 2008.
- . *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 87, Segundo Suplemento, 20 de junio de 2022.
- Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia”. En *Juicio: 751-15-EP*. 17 de marzo de 2021.
- Ecuador SERCOP. *Resolución n.º RE-SERCOP-2016-0000072 Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP*. Registro Oficial 245, edición especial, 29 de enero de 2018. Derogada 3 de agosto de 2023.
- . *Resolución n.º RE-SERCOP-2018-0000092*. Registro Oficial 360, 5 de noviembre de 2018. Derogada 3 de agosto de 2023.

- Ecuador Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. “Perspectiva de género en los cargos directivos de las empresas ecuatorianas 2013-2018”. *Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros*. 2020. <https://bit.ly/4ashKfo>.
- García, Mónica, Domingo García y Antonia Madrid. “Caracterización del comportamiento de las pymes según el género del gerente: un estudio empírico”. *Cuadernos de Administración* 28, n.º 47 (2012): 37-53. <https://bit.ly/4cRRJHZ>.
- González, Graciela. “Derecho de igualdad en materia de género”. *Revista de Derecho Laboral 2019-1: Igualdad de Oportunidades y de Trato* (2019): 241-86.
- González, Jorge Luis. *La contratación pública como sistema*. Quito: UASB-E/CEP, 2021. <https://bit.ly/3XBGY7F>.
- Grosz, Pedro. “La contratación pública, el principio de libre concurrencia y los regímenes preferenciales”. *Revista de Derecho Público* (2006): 283-308.
- Lesmes, Santiago. “Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales”. *EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer*. Noviembre de 2019. <https://bit.ly/43Y1DUE>.
- Martínez, Juan Alejandro. “Igualdad de género e inteligencia artificial”. En *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, coordinado por Teresita Rendón y Miriam Ivanega, 15-28. Guanajuato: Fontamara, 2024.
- McCrudden, Christopher. “Procurement and Fairness in the Workplace”. En *Making Employment Rights Effective*, editado por Linda Dickens. Oxford, UK: Hart Publishing, 2012.
- Medina-Arnáiz, Teresa. “Integrating gender equality in public procurement: The spanish case”. *Journal of Public Procurement* 10 (2010): 541-63. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-04-2010-B003>.
- Molina, Cristina, y Raquel Osborne. “Evolución del concepto de género (selección de textos de Beauvoir, Millet, Rubin y Butler)”. *EMPIRIA*, n.º 15 (2008): 147-82. <http://bit.ly/3zkY7Z5>.
- Morón, Juan Carlos. “Las cláusulas sociales en la contratación pública: hacia una contratación responsable”. En *Aportes para un Estado eficiente*, coordinado por Asociación Peruana de Derecho Administrativo, 521-38. Lima: Palestra, 2012.
- Orjuela, Jasbleidy, y Leslie Harper. “Toolkit. Promoción de la mujer en las compras públicas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Agosto de 2018. <https://bit.ly/3zs7bLR>.
- Oviedo, Elizabeth, Norberto Portela y Martha Godoy. “El techo de cristal en cooperativas multiactivas en Colombia”. En *Economía Social y Solidaria y Género. Aportes transdisciplinarios desde Europa y Latinoamérica*, 301-12. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

- Pérez, Efraín. *Derecho Administrativo. Normativa comparada y doctrina jurídica*. Quito: CEP, 2021.
- Pinargote, Lucía, Sandra Guevara, Janeth Cabascango y Wilma Guerrero. “Nuevas tendencias del mercado laboral femenino y la igualdad de género”. *Revista Publicando* 4, n.º 11 (2017): 258-78. <https://bit.ly/3xr8aLb>.
- Poveda, Francisco. *Instituciones de la contratación pública en el Ecuador. Doctrina y derecho positivo*. Quito: CEP, 2020.
- Ruiz, Ana Joaquina. “Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana”, *ILDA/Hivos* (julio 2020). <https://bit.ly/45JLy5R>.
- Santucho, María Vitoria y María Guillermina Fortunati. “Contrataciones públicas con perspectiva de género. Una necesaria mirada transversal”. En *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, coordinado por Teresita Rendón y Miriam Ivanega, 145-58. Guanajuato: Fontamara, 2024.
- Thai, Khi V. “Public Procurement Re-examined”. *Journal of Public Procurement* 1, n.º 1 (2001): 9-50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001>.
- Urteaga, Eguzki. “Las políticas de discriminación positiva”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 146 (2009): 181-213.
- Value for Women y Open Contracting Partnership. “Promover el equilibrio de género en las adquisiciones públicas”. *Open Contracting Partnership*. 2020. <https://bit.ly/3vM2URT>.
- Villacreses, Jaime. “Contrataciones públicas socialmente responsables”. En *Contrataciones públicas en el marco de los derechos sociales*, 345-60. Madrid: INAP, 2017.

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.



# La contratación pública y la economía social y solidaria en Ecuador

*Public Procurement and the Social and Solidarity Economy in Ecuador*

**Marcela Karina Lozano Benavides**

*Abogada, Universidad Técnica de Ambato*

Ambato, Ecuador

karinalozano029@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-6658-2352>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.6>

Fecha de recepción: 29 de junio de 2024

Fecha de revisión: 29 de julio de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

El presente estudio analiza de qué manera la Economía Social y Solidaria (ESS) en Ecuador encuentra en la contratación pública un aliado estratégico para su desarrollo. Este artículo explora la relación entre la ESS y la contratación pública en Ecuador, analizando especialmente cómo la adquisición de bienes y servicios a organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS) puede contribuir a fortalecer el tejido productivo local, promover la equidad y la justicia social. El presente estudio analiza la labor trascendental de la contratación pública en Ecuador para impulsar la ESS utilizando una metodología que incluye un análisis exhaustivo de políticas públicas, legislación vigente y estudios de caso. Se examinaron los avances normativos que reconocen a la ESS como un pilar fundamental del sistema económico ecuatoriano, así como los desafíos que enfrenta su implementación efectiva. Asimismo, se presentan casos prácticos que ilustran el potencial de la EPS en la contratación pública, y se proponen recomendaciones para fortalecer su integración en los procesos de adquisición del Estado. Este trabajo busca contribuir al debate sobre la importancia de la inclusión de las organizaciones de la EPS en el desarrollo económico y social del Ecuador, y a la identificación de estrategias para consolidar su papel en la construcción de un futuro más justo y sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** economía mixta, sistema económico, sector público, dualismo económico, derecho comparado, derecho de medioambiente, participación política, pequeña empresa.

## ABSTRACT

The Social and Solidarity Economy (SSE) in Ecuador finds a strategic ally in public procurement for its development. This article explores the relationship between the SSE and public procurement in Ecuador, specifically analyzing how the acquisition of goods and services from organizations within the Popular and Solidarity Economy (PSE) can contribute to strengthening the local productive fabric, promoting equity, and social justice. The present study examines the strategic role of public procurement in Ecuador in driving the Social and Solidarity Economy (SSE). The methodology employed includes a comprehensive analysis of public policies, current legislation, and case studies. The study examines the regulatory advances that recognize the SSE as a fundamental pillar of the Ecuadorian economic system, as well as the challenges faced in its effective implementation. Additionally, practical cases are presented to illustrate the potential of the PSE organizations in public procurement, and recommendations are

proposed to strengthen its integration into the State's procurement processes. This work aims to contribute to the debate on the importance of the PSE in Ecuador's economic and social development and to identify strategies to consolidate its role in building a more just and sustainable future.

KEYWORDS: Dual Economy, Mixed Economy, Public Sector, Economic Systems, Comparative Law, Environmental Economics, Political Participation, Small Enterprises.

FORO

## INTRODUCCIÓN

La contratación pública desempeña un papel crucial en la configuración de economías nacionales inclusivas y sostenibles. En Ecuador, el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) no solo es un mecanismo clave para la administración eficiente y transparente de los recursos públicos, sino que también tiene un importante potencial para impulsar el desarrollo económico y social al fomentar la participación de actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS) como parte de la Economía Social y Solidaria (ESS).

Dado que la EPS es un pilar esencial del tejido socioeconómico ecuatoriano, con una notable contribución al empleo y la producción nacional, resulta fundamental enfocarse en su participación dentro de los procesos de contratación pública. Sin embargo, este sector enfrenta diversas barreras que limitan su acceso. Promover su inclusión no solo mejoraría la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino que también favorecería una distribución más equitativa de los beneficios económicos, en consonancia con los mandatos legales y constitucionales, y contribuiría a la construcción de una economía más inclusiva, resiliente y sostenible tanto a nivel local como nacional.

Este artículo explora, por lo tanto, el papel crucial que juega la contratación pública en Ecuador como instrumento para impulsar la ESS, analizando los retos actuales, las oportunidades potenciales y las estrategias necesarias para fortalecer la participación efectiva de los sectores de la EPS. A través de un análisis riguroso y contextualizado, se pretende ofrecer perspectivas críticas y recomendaciones orientadas a optimizar la contribución de la contratación pública al desarrollo inclusivo y sostenible del país.

## LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR

Constitucionalmente establecida en 2008, la ESS se presenta en Ecuador como una alternativa para contrarrestar las desigualdades del sistema económico vigente,<sup>1</sup> enfocándose en garantizar derechos culturales y educativos, promover la participación popular en el desarrollo comunitario, y establecer un marco económico centrado en el ser humano y la distribución equitativa de la riqueza.<sup>2</sup> La ESS introduce valores de equidad, cooperación y sostenibilidad a través de empresas de la EPS.<sup>3</sup> A pesar de la dificultad de eliminar las estructuras de mercado en un contexto globalizado, se coloca al ser humano en el centro del sistema económico.

Los resultados de las políticas públicas en la ESS dependen de la visión económica del Estado, así como del reconocimiento y respeto hacia los principios y actores de este modelo económico. No se trata solo de distribuir recursos, sino de institucionalizar nuevas prácticas económicas. El Estado lidera la planificación económica y social, involucrando a la ciudadanía en procesos participativos y produciendo bienes y servicios para asegurar la distribución equitativa de la riqueza y los medios de producción necesarios.<sup>4</sup> El art. 283 de la Constitución del Ecuador establece que el sistema económico del país se fundamenta en la cooperación, la autogestión y la sustentabilidad en armonía con la naturaleza. Este enfoque prioriza la satisfacción de necesidades básicas, la conservación ambiental y la promoción de relaciones sociales armoniosas.

La ESS se integra en un sistema económico plural junto con la economía pública, privada y popular y solidaria. Aunque busca reducir la mercantilización, la ESS promueve la coexistencia de diversas lógicas económicas que ac-

- 
1. José Coraggio, *Economía social y solidaria en movimiento* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016), <https://bit.ly/3zoZBBB>.
  2. Julio Oleas, “La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional”, en *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, ed. Francisco Rhon (Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016), 51-81, <https://bit.ly/3VNOhXr>.
  3. Armando de Melo Lisboa, “Economía Solidária: Similia, similibus curentur”, *Instituto de Filosofia da Libertação*, accedido 1 junio de 2024, <https://bit.ly/4dTXRiA>.
  4. Alfredo Serrano, “Viejas políticas fiscales para una nueva Constitución Política del Estado”, *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009* (2016): 451-76, <https://bit.ly/45O8II9>.

túan de manera complementaria, evitando que la lógica mercantil domine el sistema.<sup>5</sup>

La economía pública, en esencia, se basa en la solidaridad, ya que el seguro social, la salud, la educación y la planificación siguen los principios de equidad, solidaridad y justicia. Esta economía también abarca actividades productivas respaldadas por el Estado, el presupuesto participativo y la gestión conjunta, donde el objetivo central es promover un desarrollo común y atender las necesidades de la comunidad.<sup>6</sup> En este contexto, diversas iniciativas estatales se han desarrollado dentro de la economía pública en Ecuador.

La economía privada en Ecuador juega un papel importante en el sistema económico social y solidario, complementando las iniciativas de la ESS; para favorecer a los actores de la EPS se creó la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, que permite restricciones y autoriza ayudas estatales para fomentar la producción en unidades comunitarias y de la EPS.

El fomento de la EPS se presenta como una estrategia para empoderar y ofrecer mayores oportunidades de desarrollo a los sectores más desfavorecidos de manera más equitativa y democrática en la economía plural ecuatoriana.<sup>7</sup> Se distingue claramente entre las políticas orientadas al sistema económico social y solidario, cuyo objetivo es mejorar de manera sistémica los procesos de distribución y redistribución, y las políticas destinadas a fortalecer al actor específico de la EPS.

Es prioritario fortalecer la economía popular como base para una ESS robusta.<sup>8</sup> La interrelación entre la ESS y la EPS es fundamental para construir un tejido económico que respete la dignidad humana y fomente la cohesión social. La EPS opera como el motor que materializa los ideales de la ESS a través de

- 
5. Unai Villalba-Eguiluz y Juan Carlos Pérez-de-Mendiguren, “La economía social y solidaria como vía para el buen vivir”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 8, n.º 1 (2019): 106-36, [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.338](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.338).
  6. Emilia Jael Ruiz, “La economía social y solidaria como modelo de desarrollo emergente en el Ecuador” (tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), <https://bit.ly/471hza2>.
  7. Jeannette Sánchez, “Institucionalidad y políticas para la economía social y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana”, en *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, ed. Francisco Rhon (Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016), 35-48, <https://bit.ly/3VNOhXr>.
  8. Jose Coraggio, *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital* (Quito: Abya-Yala, 2011), 13, <https://bit.ly/3zq6iU7>.

la inclusión activa de los sectores populares en la dinámica económica. Este vínculo garantiza que el crecimiento económico sea compartido y que las oportunidades de desarrollo lleguen a todos los rincones de la sociedad.

## INTEGRACIÓN DE LAS EPS EN LOS SECTORES ECONÓMICOS

Dentro del sector público, la ESS se conecta directamente con el Objetivo 5 del Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025, “Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad”. Este objetivo y la ESS comparten un enfoque en la equidad, la sostenibilidad y el bienestar colectivo. A través de este plan, se busca establecer un sistema económico justo y solidario, distribuyendo equitativamente los beneficios del desarrollo, potenciando la capacidad productiva de pequeñas y medianas unidades de producción e incluyendo a sectores tradicionalmente marginados.<sup>9</sup> El Estado, mediante este objetivo, pretende aumentar la producción en sectores clave como el agrícola, pesquero, ganadero, industrial y turístico, garantizando que dicho crecimiento sea compatible con la sostenibilidad ambiental. Este objetivo y la ESS comparten un enfoque en la equidad, la sostenibilidad y el bienestar colectivo.

En lo concerniente a la contratación pública, el art. 25.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que se dará preferencia a los bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, así como a las organizaciones de la EPS, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos. La efectividad de estas políticas depende de la capacidad institucional para implementarlas, enfrentar desafíos como la falta de recursos, la corrupción y la ineficiencia burocrática, y establecer mecanismos de monitoreo robustos. Es esencial garantizar un acceso equitativo al mercado público para actores de la EPS.<sup>10</sup> Sin embargo, persiste una discrepancia entre los prin-

---

9. Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” (Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación, 2024), <https://bit.ly/3RPQqAC>.

10. Wilson Faz Cevallos, Lenin Fuentes Gavilánez, Mariela Hidalgo Mayorga y Katherine Guerrero Arrieta, “La contratación pública en el Ecuador: análisis y perspectiva”, *Revista Universidad, Ciencia y Tecnología* (2023): 127-36, <https://doi.org/10.47460/uct.v27i119.714>.

cipios constitucionales que respaldan la EPS y su aplicación práctica,<sup>11</sup> lo que demanda un análisis constante para alinear estas políticas con los objetivos de justicia social, equidad y sostenibilidad.

En el sector privado, la Superintendencia de Control de Poder de Mercado ha emitido un Manual de Buenas Prácticas Comerciales para supermercados, que exige la inclusión de productos de la EPS en góndolas. Estas medidas buscan equilibrar las oportunidades entre la EPS y las grandes empresas, logrando mayor inclusión en la producción y comercialización.

Las políticas que obligan a los supermercados a incluir productos de la EPS en sus estanterías y ofrecen incentivos para su contratación buscan fortalecer a los actores más vulnerables de la EPS, promoviendo su integración en un sistema económico plural. Al reservar un porcentaje significativo de compras y estantes para la EPS y otros pequeños proveedores, se fomenta un modelo económico más inclusivo y equitativo, que alinea la rentabilidad con el bienestar social y la equidad, reforzando el objetivo de la ESS de construir un sistema más justo y sustentable.

La adopción de la EPS en Ecuador podría contribuir significativamente a reducir las desigualdades socioeconómicas y fortalecer las comunidades mediante prácticas inclusivas y sustentables.<sup>12</sup> Sin embargo, la implementación de la EPS enfrenta varios desafíos, como la coexistencia con el sistema de mercado tradicional y la variabilidad en su efectividad según las políticas locales y el entorno global. La superación de estos desafíos dependerá de un compromiso continuo con los principios constitucionales que guían la EPS y de la capacidad del Estado para implementar políticas coherentes y efectivas.

- 
11. Kerly Mero Loor y Jasson Zambrano Montesdeoca, “Políticas públicas y economía popular y solidaria en Ecuador: entre el deber ser y el ser”, *Revista Venezolana de Gerencia* 28, n.º 104 (2023): 1454-72.
  12. Nelly Panchi Castro, Margarita Palma Samaniego, Erwin Muñoz Montiel y Flor Garcés Mancero, “Análisis de la Economía Popular Solidaria en el desarrollo social del Ecuador”, *Maestro y Sociedad*, n.º 2 (2023).

## ESTRATEGIAS PARA INTEGRAR A LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública en Ecuador ha demostrado ser un instrumento fundamental para la promoción y fortalecimiento de la EPS, en consonancia con los principios constitucionales de inclusión y desarrollo sostenible. A través de las compras públicas, se impulsa el crecimiento económico y se desarrollan diversos sectores, fortaleciendo la capacidad productiva de la EPS y facilitando su integración en el sistema económico.<sup>13</sup> Instituciones como el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social son clave en la implementación de políticas y programas que apoyan a estos sectores, facilitando su integración en el sistema económico nacional.

La Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) establece directrices claras para favorecer a la EPS en las contrataciones públicas, mediante márgenes de preferencia y la organización de ferias inclusivas, con el objetivo de equilibrar la competencia y facilitar la participación de pequeñas empresas y emprendedores. Sin embargo, la implementación de estas políticas enfrenta desafíos significativos, como la resistencia de intereses económicos establecidos y las limitaciones tecnológicas y financieras de la EPS, que dificultan su competitividad frente a empresas más consolidadas.<sup>14</sup> Para asegurar un desarrollo inclusivo y sostenible, es crucial que el Estado continúe ajustando políticas<sup>15</sup> y también fortaleciendo el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), garantizando una participación justa y efectiva de la EPS en el mercado.

La integración de la EPS en la contratación pública ofrece numerosos beneficios tangibles para el desarrollo económico y social del Ecuador. Priorizar productos y servicios locales fortalece la gobernanza al involucrar a diversos

---

13. Karina Bajaan y Ligia Fajardo, “La contratación pública como herramienta de desarrollo económico en el Ecuador”, *Revista Mapa* (2019): 126-44, <https://bit.ly/3zla4xP>.

14. Elisa Lanas, *Políticas públicas sobre economía solidaria en Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014): 30, <https://bit.ly/46ZRYOR>.

15. Carlos Naranjo, “La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana”, en *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, ed. Francisco Rhon (Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016), 143-71, <https://bit.ly/3VNOhXr>.

actores en la creación de modelos de desarrollo.<sup>16</sup> Además, facilita la participación activa de las mipymes y las EPS, como sugiere López, al proporcionarles herramientas para la innovación y el emprendimiento.<sup>17</sup> Esto no solo mejora su competitividad en las compras públicas, sino que también contribuye a proteger la industria nacional, generar empleo y promover un desarrollo económico más equitativo y sostenible a largo plazo.

Por otro lado, López sostiene que el desarrollo socioeconómico será sostenible siempre que exista un vínculo asociativo, independientemente de su naturaleza, unido por un objetivo común, democrático y solidario, destinado a mejorar las condiciones de vida. Este vínculo surge de ideas, intenciones, propuestas y deseos compartidos, con un interés y fin comunes, desde una perspectiva de igualdad.<sup>18</sup>

## MODELOS DE INNOVACIÓN E INCLUSIÓN EN LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

La integración de herramientas tecnológicas e innovación es fundamental para fortalecer la competitividad y la adaptabilidad de las EPS en un entorno globalizado dinámico. Estas empresas, por su capacidad de respuesta ágil frente a cambios y nuevas tendencias, necesitan adoptar tecnologías modernas para no ser relevadas. En la República Dominicana y Chile, el apoyo tecnológico ha facilitado que las mipymes y proveedores individuales participen eficientemente en procesos de compras públicas, gracias a sistemas tecnológicos y de gestión de datos que optimizan y agilizan estas operaciones.<sup>19</sup> Mejorar estos sistemas no solo beneficia a las EPS, sino también fortalece la ESS al promover una inclusión más efectiva y amplia en la economía global.

- 
16. Hilarión Vegas, “Políticas públicas y gobernanza. Articulación para una gestión pública local autónoma”, *Revista Polis* n.º 48 (2018): 155-72, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682017000300155>.
  17. Christian López, “Contratación pública y gestión de las mipymes de Manabí durante la pandemia del COVID-19”, *Journal Business Science* (2020): 73-85, <https://bit.ly/4bG2zzj>.
  18. Víctor López, “El cooperativismo como un modelo de desarrollo socioeconómico más humano”, *Revista Faeco Sapines* (2020): 38-52.
  19. Liesbeth Casier y Marina Ruete, “Avanzando hacia compras públicas estratégicas en América Latina y el Caribe” (conferencia, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenibles, marzo de 2020), <https://bit.ly/4brGzbh>.

La experiencia internacional, como el programa “Hambre Cero” en Brasil, demuestra que la integración de la EPS en políticas públicas puede combatir la pobreza y la desigualdad, promoviendo la seguridad alimentaria y la inclusión social.<sup>20</sup> En Brasil, esta integración se ha logrado a través de la creación de programas y redes de acción que aseguran la redistribución de recursos y la inclusión de los sectores marginados.<sup>21</sup> Los resultados en Brasil demuestran que es posible construir sociedades más justas y equitativas mediante la colaboración activa entre el Estado y las comunidades. La replicación de este modelo en otros contextos podría ser clave para abordar desafíos similares en diversas regiones del mundo, promoviendo así un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel global.

Programas como “Hilando el Desarrollo” y “Hombro a Hombro” son ejemplos destacados de cómo la contratación pública inclusiva puede generar un impacto positivo en la economía local. “Hilando el Desarrollo”, creado en 2007, ha facilitado la participación de pequeños productores en el mercado público, generando empleo y fortaleciendo la economía local.<sup>22</sup> Este programa ha beneficiado a más de 50 000 actores de la EPS y ha generado más de 10 000 empleos directos hasta 2013, según cifras del IEPS.<sup>23</sup> Por su parte, “Hombro a Hombro” se enfoca en reducir la pobreza rural y promover la inclusión económica en la Sierra central de Ecuador, impulsando emprendimientos en cadenas productivas clave y facilitando la integración de la EPS en el mercado.<sup>24</sup>

Estos programas reflejan cómo la creación de vínculos asociativos y la implementación de políticas inclusivas pueden generar un desarrollo socioeconómico sostenible y equitativo, tal como lo plantea López. De igual manera, estos

---

20. Leandro Pereira Morais, *Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Brasil* (Washington D.C.: Centro Internacional de Formación de la OIT, 2015), <https://bit.ly/3xLLNAA>.

21. Thiago Uehara, *La contratación pública para el desarrollo sostenible* (Londres: Programa de Energía, Medio Ambiente y Recursos, 2020), <https://bit.ly/3xusBaH>.

22. María del Carmen Aldás y Paul Renato Solís, “Process Tracing y políticas públicas: el caso del Programa Hilando el Desarrollo en Ecuador”, *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica* (2022): 227-48, <https://doi.org/10.33776/riesise.v5.5222>.

23. Ecuador Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, “IEPS vincula 140 nuevos actores de la EPS al programa ‘Hilando el Desarrollo 2014’”, *Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria*, accedido 13 de agosto de 2024, <https://bit.ly/3X2fG8D>.

24. Wilson Supe Supe, “Programa agropecuario ‘Hombro a Hombro’ promovido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) y su impacto en la productividad en los productores agropecuarios de la parroquia Cotaló, Ambato” (tesis de maestría, Universidad Tecnológica Indoamérica, 2016), <https://bit.ly/3YVUIL6>.

programas se alinean con las tendencias globales de comercio justo y sostenibilidad, permitiendo a Ecuador posicionarse en nichos de mercado que valoran estos principios. Al centrarse en mejorar la infraestructura, proporcionar capacitación y facilitar el acceso a recursos para pequeños productores y actores de la EPS, se promueve la competitividad y se abren nuevas oportunidades de exportación. Esto contribuye a la diversificación económica y fortalece la imagen del país como proveedor de productos socialmente responsables.

La integración de la ESS en Ecuador, a través de la priorización de productos y servicios de la EPS en la contratación pública, dinamiza la economía local, fortalece la capacidad productiva y genera empleo, fomentando una distribución más equitativa de la riqueza. Esta estrategia promueve la sostenibilidad, el compromiso con las comunidades y el medioambiente, y alinea las políticas con las crecientes preferencias de los consumidores por opciones responsables.<sup>25</sup> Además, la evolución de la EPS en los últimos años ha demostrado que la asociatividad y el trabajo colaborativo, especialmente en el sector agrícola, no solo benefician a los actores de la EPS, sino que también contribuyen al desarrollo sostenible del país.<sup>26</sup> Programas como “Hilando el Desarrollo” y “Hombro a Hombro” evidencian cómo la implementación de políticas inclusivas fortalece la economía local y facilita la participación de pequeños productores en el mercado público.

## **DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Las organizaciones de la EPS enfrentan obstáculos para participar en la contratación pública, tales como la falta de capital y acceso limitado a financiamiento. Es fundamental implementar programas de capacitación, mejorar el acceso a tecnologías y adaptar los requisitos técnicos para facilitar la inclusión efectiva de estas organizaciones en el mercado de compras públicas.

---

25. Victoria Beláustegui, “Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo” (conferencia pronunciada en la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, junio de 2011), <https://bit.ly/3XKx1ER>.

26. Ana Sánchez Tobar, Emilia Ortega Gavilánez, Pilar Rivera Badillo y Diego Moya Pinta, “De una Economía Popular y Solidaria rumbo a una Economía Social y Comunitaria: Ecuador como caso de estudio”, *Revista Economía y Política*, n.º 36 (2022): 113-38.

De igual manera, existen desafíos inherentes relacionados con el acceso a mercados estatales y privados, donde pueden surgir prácticas indebidas que comprometen su integridad. Es esencial que el Estado realice un análisis exhaustivo de estos riesgos para asegurar la transparencia y equidad en los procesos económicos, permitiendo que la EPS contribuya efectivamente al crecimiento económico sostenible y a la reducción de desigualdades.<sup>27</sup>

Existen deficiencias significativas en la implementación y comunicación de políticas relacionadas con la ESS en Ecuador,<sup>28</sup> evidenciando una falta de coherencia entre las intenciones normativas y las realidades enfrentadas por las organizaciones del sector. En este contexto, es necesario reformar las políticas económicas y comerciales para apoyar mejor los principios fundamentales de la EPS. Esto incluye revisar y adaptar las leyes y regulaciones vigentes para promover un entorno económico inclusivo y sostenible, donde los actores de la EPS puedan prosperar y contribuir plenamente al desarrollo nacional.

Las compras públicas en Ecuador aún no abordan integralmente los aspectos sociales de la EPS, evidenciando una brecha significativa en la implementación de políticas que promuevan la inclusión y el desarrollo equitativo. Es crucial desarrollar metodologías específicas y enfoques orientados al empleo dentro del marco de las contrataciones públicas, favoreciendo activamente a los actores de la EPS y asegurando que las políticas públicas reflejen principios de justicia social, equidad y sostenibilidad.

Es preciso mejorar las estrategias de comunicación y educación pública para alinear el discurso oficial con las necesidades del sector de la EPS, fortaleciendo así la implementación efectiva de políticas y fomentando un mayor apoyo y entendimiento entre el gobierno, las organizaciones de la EPS y otros actores relevantes en la sociedad ecuatoriana. Esto facilitará una contratación pública más transparente, eficaz y beneficiosa, destacando la eficiencia como criterio principal.<sup>29</sup>

---

27. Pedro Páez, Vania Preciado, Diego Ramos, Rommel Tejada y Santiago Vásquez Cazar, “La reserva moral de la economía popular y solidaria”, *Revista Propuestas para el Desarrollo*, n.º II (2018): 139-62.

28. Rovelmar Córdova Montiel, “Los retos de la economía social y solidaria en Ecuador: la compra pública como contradictoria estrategia estatal de fortalecimiento a los actores sociales” (tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014), <https://bit.ly/4eLaMVy>.

29. Gabriel Bezchinsky, “Tercera Intervención: introducir el punto de vista de los compradores públicos” (compilación de ponencias, América Latina y el Caribe integran sus sistemas de

Para que las compras públicas promuevan la inclusión de la producción del sector de la EPS, es crucial implementar políticas que favorezcan a este sector mediante principios de discriminación positiva. Estas políticas facilitarían la participación de las organizaciones de la EPS en los procesos de adquisición del Estado y contribuirían a su desarrollo sostenible y a la equidad en la distribución de oportunidades dentro del mercado público.

Sin embargo, para alcanzar este objetivo, las organizaciones de la EPS deben abordar varios aspectos fundamentales en su producción. Esto incluye la necesidad de estandarizar la calidad de sus productos, mejorar su capacidad productiva para cumplir con la demanda en volumen, asegurar un abastecimiento constante que les permita mantener relaciones comerciales estables con el Estado, y optimizar la eficiencia en sus procesos productivos. Lograr avances en estas áreas permitirá a las entidades de la EPS competir de manera efectiva en el mercado de compras públicas y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Para enfrentar estos desafíos, es vital la colaboración entre diversas entidades públicas, como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), entre otras. Estas instituciones deben proporcionar apoyo técnico, ofrecer programas de capacitación y destinar recursos financieros que fortalezcan la capacidad productiva de las organizaciones de la EPS.

Asimismo, es indispensable establecer un marco normativo que facilite la integración de la EPS en las compras públicas, asegurando que las políticas implementadas sean efectivas y se alineen con los principios de equidad y sostenibilidad. Esto no solo impulsará el crecimiento del sector, sino que también promoverá un modelo económico más inclusivo y solidario, generando beneficios para las comunidades más vulnerables.

La contratación pública representa una herramienta poderosa para estimular el desarrollo de la ESS, pero enfrenta desafíos significativos. Por lo tanto, es fundamental adoptar modelos de decisión pública que vayan más allá de los procesos burocráticos tradicionales, enfocándose en estrategias que promuevan la inclusión y la participación efectiva de estos sectores.<sup>30</sup> Estos criterios subrayan

---

Compras Públicas, I Reunión Regional Servicio Nacional de Contratación Pública, 16 de junio de 2015), <https://bit.ly/3zzKcOM>.

30. Cristian Leyton, “Editorial: Nuevos modelos de gestión e implementación de políticas públicas”, *Revista Estudios de Políticas Públicas* 8, n.º 2 (2022): 1-3, <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.69027>.

la urgencia de implementar reformas legislativas y administrativas que fortalezcan el marco regulatorio y operativo, asegurando así que la contratación pública cumpla su potencial como motor de desarrollo económico inclusivo y sostenible.

## CONCLUSIONES

La contratación pública en Ecuador ha demostrado su potencial para impulsar la ESS, promoviendo la inclusión productiva, la redistribución de recursos y el desarrollo local. Aunque se han logrado avances importantes, aún persisten desafíos que requieren atención continua. Al fortalecer las capacidades de las organizaciones de la EPS, mejorar los procesos de contratación y promover la innovación social, se puede consolidar el papel de la contratación pública como un mecanismo clave para construir una economía más justa, sostenible y democrática.

Fortalecer la capacidad de producción de la EPS y garantizar su inclusión en los procesos de compra pública es un paso decisivo hacia la consecución de los objetivos de la ESS. Para ello, es esencial implementar políticas de compras públicas que no solo respalden a la EPS, sino que adopten un enfoque integral. Este enfoque debe abordar tanto la mejora de la capacidad productiva de las organizaciones como la colaboración efectiva entre las instituciones gubernamentales y los organismos privados.

El apoyo a la EPS no solo beneficia a las organizaciones que la integran, sino que impulsa el desarrollo integral de la ESS. Priorizar la participación de la EPS en los procesos de contratación pública crea un entorno económico más inclusivo y equitativo, generando empleo local y promoviendo la redistribución de la riqueza. Este apoyo fortalece la capacidad productiva de las comunidades y alinea las políticas con los principios de sostenibilidad y justicia social. Así, al fortalecer a la EPS, se cimienta una ESS más robusta y coherente, capaz de enfrentar los desafíos globales y locales con una base sólida de equidad y solidaridad.

A pesar de los esfuerzos legislativos y del reconocimiento formal de la EPS en los procesos de contratación pública, persiste una notable discrepancia entre el discurso oficial y las necesidades reales de estas organizaciones. Esta disociación subraya la importancia de alinear las políticas de contratación pública con los objetivos de desarrollo económico inclusivo y sostenible. Las brechas entre las intenciones normativas y su aplicación práctica evidencian la necesidad urgente de reformas que garanticen mayor transparencia, eficiencia y equidad en estos procesos. Solo mediante estas reformas se podrá asegurar un

impacto positivo y duradero en las comunidades más vulnerables, cumpliendo así con las aspiraciones de una economía más justa y solidaria.

El futuro de la contratación pública en Ecuador debe centrarse en el desarrollo de metodologías específicas y enfoques innovadores que aborden integralmente los aspectos sociales y de generación de empleo. Esto asegurará que las políticas públicas no solo sean eficientes en la administración de recursos, sino también herramientas poderosas para promover un desarrollo equitativo y sostenible en todo el país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aldás, María del Carmen, y Paul Renato Solís. “*Process Tracing* y políticas públicas: el caso del programa ‘Hilando el Desarrollo en Ecuador’”. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica* (2022). <https://doi.org/10.33776/riesise.v5.5222>.
- Bajaña, Karina Lissett, y Ligia Meibol Fajardo. “La contratación pública como herramienta de desarrollo económico en el Ecuador”. *Revista Mapa* (2019). <https://bit.ly/3zla4xP>.
- Beláustegui, Victoria. *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Buenos Aires: Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2011. <https://bit.ly/3XKx1ER>.
- Bezchinsky, Gabriel. 2015. “Tercera Intervención: Introducir el punto de vista de los compradores públicos”. Ponencia presentada en América Latina y el Caribe integran sus sistemas de Compras Públicas, I Reunión Regional, compilación de ponencias. Quito: Servicio Nacional de Contratación Pública, 16 de junio de 2015. <https://bit.ly/3zzKcOM>.
- Casier, Liesbeth, y Marina Ruete. 2020. “Avanzando hacia compras públicas estratégicas en América Latina y el Caribe”. Conferencia, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenibles. <https://bit.ly/4brGzbh>.
- Coraggio, José. *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala, 2011. <https://bit.ly/3zq6iU7>.
- . *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), 2016. <https://bit.ly/3zoZBBB>.
- Córdova Montiel, Rovelmar. “Los retos de la economía social y solidaria en Ecuador: la compra pública como contradictoria estrategia estatal de fortalecimiento a los actores sociales”. Tesis de maestría. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía. 2014. <https://bit.ly/4eLaMVy>.

- De Melo Lisboa, Armando. 2013. “Economia Solidária: Similia, similibus curentur”. *IFIL-Instituto de Filosofia da Libertação*. Accedido 1 de junio de 2024. <https://bit.ly/4dTXRiA>.
- Ecuador Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. “IEPS vincula 140 nuevos actores de la EPS al programa ‘Hilando el Desarrollo 2014’”. *Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria*. Accedido 13 de agosto de 2024. <https://bit.ly/3X2fG8D>.
- Faz Cevallos, Wilson Eduardo, Lenin Estalin Fuentes Gavilánez, Mariela Hidalgo Mayorga y Katherine Geovanna Guerrero Arrieta. “La contratación pública en el Ecuador: análisis y perspectiva”. *Universidad, Ciencia y Tecnología* (2023). <https://doi.org/10.47460/uct.v27i119.714>.
- Jael Ruiz, Emilia. “La economía social y solidaria como modelo de desarrollo emergente en el Ecuador”. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Economía. 2015. <https://bit.ly/471hza2>.
- Lanas, Elisa. *Políticas públicas sobre economía solidaria en Ecuador*. Paper Universitario. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014. <https://bit.ly/3W4PoDt>.
- Leyton, Cristian. “Editorial: Nuevos modelos de gestión e implementación de políticas públicas”. *Revista Estudios de Políticas Públicas* 8, n.º 2 (2022): 1-3. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.69027>.
- López, Christian. “Contratación pública y gestión de las mipymes de Manabí durante la pandemia del COVID-19”. *Journal Business Science* (2020). <https://bit.ly/4bG2zzj>.
- López, Víctor. “El cooperativismo como un modelo de desarrollo socioeconómico más humano”. *Revista FAECO SAPIENS* (2020).
- Mero Llor, Kerly Andrea, y Jasson Luis Zambrano Montesdeoca. “Políticas públicas y economía popular y solidaria en Ecuador: entre el deber ser y el ser”. *Revista Venezolana de Gerencia* 28, n.º 104 (2023).
- Naranjo, Carlos. “La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana”. En *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Francisco Rhon. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016. <https://bit.ly/3VNOhXr>.
- Oleas, Julio. “La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional”. En *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Francisco Rhon. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016. <https://bit.ly/3VNOhXr>.
- Páez, Pedro, Vania Preciado, Diego Ramos, Rommel Tejada y Santiago Vásquez. “La reserva moral de la economía popular y solidaria”. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, n.º II (2018).

- Panchi Castro, Nelly, Margarita Palma Samaniego, Erwin Muñoz Montiel y Flor Garcés Mancero. “Análisis de la economía popular solidaria en el desarrollo social del Ecuador”. *Maestro y Sociedad* (2023).
- Pereira Morais, Leandro. *Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Brasil*. Centro Internacional de Formación de la OIT, 2015. <https://bit.ly/3xLLNAA>.
- Sánchez, Jeannette. “Institucionalidad y políticas para la economía social y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana”. En *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Francisco Rhon (Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016). <https://bit.ly/3VNOhXr>.
- Sánchez Tobar, Ana María, Emilia Betsabe Ortega Gavilánez, Pilar Lorena Rivera Baidillo y Diego Armando Moya Pinta. “De una Economía Popular y Solidaria rumbo a una Economía Social y Comunitaria: Ecuador como caso de estudio”. *Revista Economía y Política*, n.º 36 (2022).
- Secretaría Nacional de Planificación. “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025”. 16 de febrero de 2024. <https://bit.ly/3RPQqAC>.
- Serrano, Alfredo. “Viejas políticas fiscales para una nueva Constitución Política del Estado”. En *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009* (2016). <https://bit.ly/45O8II9>.
- Supe Supe, Wilson Salvador. “Programa agropecuario ‘Hombro a Hombro’ promovido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) y su impacto en la productividad en los productores agropecuarios de la parroquia Cotaló”. Tesis de maestría. Universidad Tecnológica Indoamérica. 2024. <https://bit.ly/3YVUIL6>.
- Uehara, Thiago. “La contratación pública para el desarrollo sostenible”. *Programa de Energía, Medio Ambiente y Recursos* (2020). <https://bit.ly/3xusBaH>.
- Vegas, Hilarión. “Políticas públicas y gobernanza: articulación para una gestión pública local autónoma”. *Revista Polis* (2018). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-656820170003000155>.
- Villalba-Eguiluz, Unai, y Juan Carlos Pérez-de-Mendingen. “La economía social y solidaria como vía para el buen vivir”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 8, n.º 1 (2019). [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.338](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.338).

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.



## **SECCIÓN ABIERTA**



## **Políticas públicas en torno a la explotación del Yasuní ITT: ¿deseos o necesidades básicas?**

*Public Policies around the Exploitation  
of Yasuní ITT: Desires or Basic Needs?*

**Bolívar Lenin Manobanda Núñez**

*Abogado, Universidad Estatal de Bolívar*

Guaranda, Ecuador

juridico.grounded@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5980-5880>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.7>

Fecha de recepción: 26 de junio de 2024

Fecha de revisión: 22 de julio de 2024

Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024

Fecha de publicación: 2 de enero de 2025

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

El objetivo principal de la investigación es analizar las políticas públicas en torno al proyecto Yasuní ITT en Ecuador, evaluando si responden a deseos económicos o a necesidades básicas de la población, especialmente de las comunidades indígenas amazónicas. La metodología empleada incluye una revisión crítica de literatura, análisis de decretos gubernamentales y estudios de caso específicos, como el impacto en la comunidad indígena Waorani. La investigación se basa en la distinción teórica entre deseos y necesidades, utilizando los enfoques de Wiggins, quien diferencia las necesidades por su independencia del estado mental del individuo y su fundamentación en la realidad y bienestar humano, y los deseos como intencionales y arbitrarios. Carlos S. Nino y Harry Frankfurt refuerzan la primacía de las necesidades básicas, como alimento, refugio y seguridad, sobre los deseos. El Yasuní ITT se presenta como un ejemplo de cómo las políticas públicas en Ecuador han favorecido los intereses económicos de la industria petrolera, a través de decretos como el 751 y 752, que permiten la explotación en áreas protegidas, generando deforestación y afectaciones a la biodiversidad y salud de las comunidades indígenas. La investigación concluye que estas políticas públicas priorizan deseos de las élites y transnacionales sobre las necesidades básicas de comunidades indígenas locales como las del pueblo Waorani, perpetuando un desarrollo insostenible y desigual.

**PALABRAS CLAVE:** Yasuní ITT, extractivismo, derechos indígenas, políticas públicas, explotación petrolera, necesidades básicas, sostenibilidad, degradación ambiental.

## ABSTRACT

The main objective is to analyse public policies surrounding the Yasuní ITT project in Ecuador, evaluating whether they respond to economic desires or basic needs, especially of Amazonian indigenous communities. The methodology includes a critical review of literature, analysis of government decrees, and specific case studies, such as the impact on the Waorani indigenous community.

The research distinguishes between desires and needs, using Wiggins' approaches, which differentiate needs by their independence from the individual's mental state and their grounding in reality and human well-being, and desires as intentional and arbitrary. Carlos S. Nino and Harry Frankfurt reinforce the primacy of basic needs such as food, shelter, and security over desires.

Yasuní ITT is an example of how public policies in Ecuador have favored the economic interests of the oil industry, through decrees allowing exploitation in protected areas, leading to deforestation and impacts on biodiversity and the health of indigenous communities. The research concludes that these policies prioritize desires of elites and transnationals over the basic needs of local indigenous communities like the Waorani indigenous people, perpetuating unsustainable and unequal development.

KEYWORDS: Yasuní ITT, extractivism, indigenous rights, public policies, oil exploitation, basic needs, sustainability, environmental degradation.

FORO

## INTRODUCCIÓN

El caso del Yasuní ITT en Ecuador ha generado un debate profundo a nivel nacional e internacional por su impacto ambiental, social y económico. Este territorio amazónico alberga una biodiversidad excepcional y es hogar de comunidades indígenas, cuya subsistencia depende de los recursos naturales del ecosistema.

El conflicto central surge entre los intereses económicos extractivistas y la necesidad de proteger la naturaleza y los derechos de los pueblos indígenas. Las políticas públicas han favorecido históricamente la explotación de recursos naturales, especialmente el petróleo, bajo el argumento del desarrollo económico. Sin embargo, esto ha traído degradación ambiental, pérdida de biodiversidad y violaciones de derechos humanos.

Este estudio evalúa críticamente las políticas extractivistas en el Yasuní ITT, analizando si se basan en *deseos* individuales o en *necesidades básicas*. La metodología incluirá el análisis de documentos legales, estudios ambientales y testimonios de líderes comunitarios y expertos en derechos humanos.

Los hallazgos preliminares indican que las políticas han priorizado los intereses económicos de corto plazo sobre las necesidades indígenas y la sostenibilidad ambiental. Se mostrará cómo la expansión petrolera y decretos que permiten la explotación en áreas protegidas han exacerbado conflictos sociales y ambientales, contraviniendo principios constitucionales y acuerdos internacionales.

Este estudio busca contribuir al debate y a la formulación de políticas públicas que promuevan un desarrollo sostenible y equitativo en Ecuador, priorizando la protección del medioambiente y los derechos indígenas sobre los intereses económicos privados.

## ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRACTIVISTAS

Comprender la estructura de las políticas públicas extractivistas es esencial para esta investigación. Definir claramente políticas públicas, desarrollo y extractivismo permite un análisis profundo de su evolución en relación con deseos y necesidades. Este análisis se abordará mediante preguntas que desglosarán estas definiciones.

### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS?

Comencemos por comprender el concepto de política. Según Josep M. Vallés, la política se define como una práctica o actividad colectiva, cuyo propósito es *gestionar los conflictos*.<sup>1</sup> A la luz de esta idea, los miembros del gabinete de gobierno son *gestores* políticos, y sus discursos o acciones son una forma de gestionar los conflictos.

Carlos Salazar define las políticas públicas como “las respuestas sucesivas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas”.<sup>2</sup> Aunque tanto la *Politic* como las *Políticas Públicas* están vinculadas al poder social, la *Política* es un concepto amplio relacionado con el poder en general, mientras que las *Políticas Públicas* son soluciones específicas para manejar asuntos públicos considerados *situaciones socialmente problemáticas*.<sup>3</sup>

Jean-Claude Thoenig afirma que las políticas públicas, vitales para ambos sectores, son responsabilidad exclusiva de las *autoridades legítimas*. Su desarrollo abarca la definición de prioridades, decisiones, gestión, evaluación,

---

1. Josep M. Vallés, *Ciencia política: una introducción* (Barcelona: Editorial Ariel, 2000), 18.

2. Carlos Salazar, “La definición de política pública”, *Bien Común* 18, n.º 209 (2012): 47.

3. *Ibíd.*

reglamentación y creación de instituciones.<sup>4</sup> En esencia, son herramientas del Estado para alcanzar *bienestar social, desarrollo económico y justicia*, abordando problemas sociales y económicos a través de acciones normativas, programáticas o presupuestarias.

## ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO?

Hugo Slim menciona que, en 1974, diez hombres se reunieron en Cocoyoc, México, para establecer una “agenda de desarrollo alternativo” y redactaron la “Declaración de Cocoyoc”, que distingue entre límites internos [necesidades básicas] y externos. Esta distinción sigue siendo clave para el desarrollo humano y la protección del planeta.<sup>5</sup>

Desde una perspectiva filosófica-ontológica, María Munera afirma que el desarrollo implica la posibilidad de algo inexistente que puede surgir, reflejando la transformación de una situación inicial. Munera subraya que Osvaldo Sunkel y Pedro Paz introdujeron el desarrollo como un discurso con un origen histórico y geográfico específico, y que es esencial comprender mejor este discurso para generar propuestas viables.<sup>6</sup>

John Cajas sostiene que, después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo se volvió un “fantasma inalcanzable”, incapaz de definir y comprender la compleja realidad de las sociedades empobrecidas por la expansión del capitalismo global.<sup>7</sup>

En sí, el desarrollo es un concepto complejo y multifacético que ha sido objeto de debate y redefinición a lo largo del tiempo. No obstante, su enfoque en el crecimiento económico suscita preocupaciones sociales y ambientales.

- 
4. Jean-Claude Thoenig, “Política pública y acción pública”, *Gestión y política pública* 6, n.º 1 (1997): 19.
  5. Hugo Slim, *Desarrollo y diversidad social*, ed. Deborah Eade (Barcelona: Icaria Editorial, 1998), 65.
  6. María Cecilia Munera López, *Resignificar el desarrollo* (Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2007), 11-3, <https://bit.ly/3xmiyEu>.
  7. Anita Krainer y Hugo Jácome, eds., *Una oportunidad para imaginar otros mundos: el legado de Alberto Acosta Espinosa* (Quito: FLACSO Ecuador, 2023), 15, doi:10.46546/2022-37savía.

## ¿QUÉ ES EXTRACTIVISMO?

El extractivismo es un término que hace referencia a un modelo económico que se centra en la explotación intensiva de recursos naturales; estos recursos se extraen del entorno natural, se procesan de manera mínima y se exportan a otros países, principalmente a naciones desarrolladas. Alberto Acosta explica que:

El extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años. Con la conquista y la colonización de América, África y Asia empezó a estructurarse la economía mundial: el sistema capitalista. [...] unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas, es decir, de bienes primarios, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas. Las primeras exportan Naturaleza, las segundas la importan.<sup>8</sup>

El modelo extractivista, enfocado en la explotación intensiva de recursos naturales, ha provocado degradación ambiental, violación de derechos de comunidades y fuga de capitales, impactando a las generaciones presentes y futuras generando un ciclo de impactos negativos que requieren atención para un desarrollo más equitativo y sostenible.

Cabe, por tanto, plantearse la siguiente pregunta de investigación: Las políticas públicas extractivistas desarrolladas en torno a la iniciativa Yasuní ITT ¿se constituyen desde deseos o necesidades?

## EL GERMEN DEL ADN EXTRACTIVISTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO

Alberto Acosta señala que nuestras sociedades tienen un “ADN extractivista”. Cree que, al agotarse un recurso como el petróleo, se pasa a otro, como la minería, perpetuando la dependencia de la exportación de recursos naturales.

---

8. Alberto Acosta, “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición”, 31 de julio de 2012, 1, <https://bit.ly/3VKOYlo>.

Para Acosta, esta dinámica representa retrocesos que mantienen a nuestros países como dependientes en el mercado global.<sup>9</sup>

Este argumento se relaciona con la evolución de las Constituciones latinoamericanas, adaptadas a las necesidades de las nuevas repúblicas: al respecto Roberto Gargarella señala que, tras las independencias, las Constituciones en América Latina, incluida la ecuatoriana, dejaron de oscilar entre los proyectos conservador, liberal y republicano. En su lugar, surgieron adaptaciones específicas, categorizadas en fases como: “i. *el constitucionalismo experimental*, centrado en la independencia [1810-1850]”, y “ii. *el constitucionalismo fundacional*, enfocado en la consolidación económica [1850-1917]”, entre otros períodos y adaptaciones.<sup>10</sup>

Ecuador, tras su independencia en 1830, heredó cargas coloniales y conflictos, enfocándose en prepararse para guerras con Perú y Bolivia. El “Reglamento sobre Minas” de 1829, que declaraba las minas propiedad de la República, fue adoptado en esta transición.<sup>11</sup> En cierto sentido, el conflicto bélico vinculó a Ecuador con la *economía mundial*,<sup>12</sup> iniciando políticas que protegían intereses extractivos y comerciales.

En el siglo XIX, el cacao también contribuyó significativamente a las exportaciones e importaciones desde 1852,<sup>13</sup> permitiendo a Ecuador integrarse en el mercado mundial bajo la influencia británica.<sup>14</sup>

La evolución de las políticas públicas en Ecuador muestra una adaptación constante a intereses extractivistas, perpetuando la dependencia de la economía global. Los ajustes constitucionales y económicos han mantenido al país ligado al mercado mundial, lo que sugiere que el “ADN extractivista” citado por Alberto Acosta es una constante en la identidad económica del Ecuador.

---

9. Alberto Acosta, “Ponencia: La maldición de la abundancia”, *Alberto Acosta*, 7 de octubre de 2013, párr. 4, <https://bit.ly/4enn1aF>.

10. Roberto Gargarella, “Sobre el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 27 (abril 2018): 110, doi:10.26851/RUCP.27.5.

11. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, 2.ª ed. actualizada (Quito: Corporación Editora Nacional, 2002), 23.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*, 44.

14. *Ibid.*, 24.

## EL ADN EXTRACTIVISTA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ADN extractivista domina las políticas públicas, priorizando la explotación de recursos naturales sobre otras actividades económicas y sociales, lo que influye en la legislación y prácticas gubernamentales. Ramiro Ávila critica que las élites han utilizado el derecho para sus propios intereses,<sup>15</sup> repitiendo esta tendencia en sectores como el minero y petrolero.

Ejemplo de estas políticas es el proyecto minero Curipamba-El Domo, en Bolívar, gestionado por Adventus Mining Corporation, Luminex Resources, con accionistas de la familia del presidente Noboa a través de su corporación Nobis Holdings de Inversiones [Grupo Nobis];<sup>16</sup> a lo que Patricio Meza, asesor de la CONAIE, advierte sobre el aumento de los conflictos en estas y en otras comunidades afectadas por proyectos mineros.

Los principales beneficiarios de estas políticas públicas son las empresas involucradas en proyectos extractivos como Río Blanco, Loma Larga, San Carlos Panantza, Mirador y Fruta del Norte cuyas exportaciones aumentaron de USD 326 millones en 2019 a USD 2800 millones en 2022.<sup>17</sup>

A pesar de aumentar sus ganancias, las empresas extractivas son grandes beneficiarias del subsidio al diésel en Ecuador. Un galón cuesta USD 1,75, pero al Estado le cuesta \$4, representando un subsidio de USD 2,25 y un gasto público de USD 495 por carga completa. Con 200 tráileres en minería, el subsidio total por carga es USD 99 000. Si operan 300 días al año, el subsidio anual en diésel es USD 29 700 000.<sup>18</sup>

No obstante, pese a las ganancias y beneficios a estas empresas extractivas, los ingresos generados no se reflejan en la educación, que ha visto una disminución en sus fondos —por presentar uno de tantos ejemplos—. En 2021, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador [FEUE] denunció un recorte de USD 117 millones en educación superior, y la Unión Nacional de Edu-

---

15. Juan Carlos Calderón, “Ramiro Ávila: hay una conciencia ecológica que se expresó en las urnas”, *Plan V*, 28 de agosto de 2023, párr. 5, <https://bit.ly/3XtJeNZ>.

16. Yuli Gaona, “Defensores de la naturaleza anuncian acciones a seguir luego de ser sentenciados a tres años de prisión”, *INREDH*, 21 de mayo de 2024, párr. 4, <https://bit.ly/3RzYCEP>.

17. Plan V, “Minería: estos son los puntos calientes en Ecuador”, *Plan V*, 30 de enero de 2023, párr. 4, <https://bit.ly/3z97Bqe>.

18. Manuel Novik, “Los millonarios subsidios en diésel y electricidad que benefician a la mina Mirador de Ecuacorriente”, *Plan V*, 2 de octubre de 2023, párrs. 4 y 7, <https://bit.ly/4dsELAh>.

cadores [UNE] reportó USD 950 millones en recortes para educación general.<sup>19</sup> En 2022, el presupuesto para universidades y escuelas politécnicas públicas se redujo en \$ 77 millones en comparación con 2021. Aquello incumple el art. 26 de la Constitución del Ecuador, que establece la educación como un derecho y deber del Estado y una prioridad de política pública.<sup>20</sup>

Según el exministro Fausto Ortiz, esto se debe a la interpretación discrecional de los incrementos presupuestarios por parte de los gobiernos, especialmente en períodos de disminución de ingresos, lo que obstaculiza el cumplimiento de las metas de gasto en educación.<sup>21</sup>

Ya en el caso Yasuní ITT, el ADN extractivista se refleja en el Decreto Ejecutivo 74 de agosto de 2013 que autorizó la explotación del Yasuní ITT, contraviniendo la propuesta original de conservar el petróleo subterráneo. La autorización solicitada a la Asamblea Nacional para explotar más del 1 % del Parque Nacional Yasuní se basó en un informe del Ministerio de Justicia a la Comisión de Biodiversidad, que alegaba la ausencia de PIA en la zona.<sup>22</sup>

El 21 de agosto, Yasunidos denunció que el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos había eliminado del mapa de la zona intangible del Yasuní a los pueblos indígenas aislados,<sup>23</sup> como se lo demuestra en el mapa del “Informe sobre posibles señales de presencia de Pueblos Indígenas Aislados en los Bloques 31 y 43 (ITT)”, 21 de agosto de 2013<sup>24</sup> presentado en la Asamblea Nacional en agosto de 2013, lo cual constituye un mecanismo progresivo de intento de genocidio por parte del Estado ecuatoriano.

- 
19. El Universo, “Gremios marchan por presupuesto para educación general y superior; Gobierno niega que haya menos dinero asignado”, *El Universo*, 25 de noviembre de 2021, párr. 3, <https://bit.ly/3yKXWX4>.
  20. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 26.
  21. Evelyn Tapia, “Salud y educación: Estado nunca ha cumplido la meta de la Constitución”, *Primicias*, 12 de septiembre de 2023, párr. 12, <https://bit.ly/4fP2yfw>.
  22. Asamblea Nacional del Ecuador, “Informe de declaratoria de interés nacional para la explotación de los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní ITT”, *Asamblea Nacional del Ecuador*, accedido 15 de agosto de 2024, <https://bit.ly/3YLI15v>.
  23. Yasunidos, “Nuestra historia”, *Yasunidos*, párr. 11, accedido 24 de mayo de 2023, <https://bit.ly/4c9qGHE>.
  24. Ecuador Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, “Informe sobre posibles señales de presencia de Pueblos Indígenas Aislados en los Bloques 31 y 43 (ITT)”, 21 de agosto de 2013, 7.

Sofía Cevallos y Fabián Cevallos afirman que la modificación de los límites para permitir la explotación petrolera ha sido arbitraria y desconsideró la dinámica histórica y cíclica de los PIA, así como los principios de protección y prevención diseñados para salvaguardarlos.<sup>25</sup> Como ha sucedido en el pasado, Pentí Baihua y Judith Kimerling mencionan que el despojo de los territorios de los PIA del Yasuní de la mano de Texaco y el Instituto Lingüístico de Verano [ILV] nunca fue pacífico.<sup>26</sup>

Estas experiencias resaltan una contradicción en la narrativa oficial sobre los beneficios de la extracción petrolera como el acabar con el hambre y el desempleo. En efecto, Santiago Rosero indica que las provincias amazónicas con actividad petrolera son las más pobres del país.<sup>27</sup>

En contraste, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Anual [ENEMDU, 2018-2022] develan que la *pobreza por ingresos y extrema por ingresos* ha ido en aumento en la Amazonía ecuatoriana (ver tablas 1 y 2).

Organizaciones como Yasunidos y la CONAIE han argumentado ante la Corte IDH [23 de agosto de 2022] que, pese a los ingresos millonarios del petróleo, Ecuador no ha erradicado la pobreza; al contrario, sostienen que la idea de que la explotación del petróleo en el Yasuní resolverá las carencias del país no es viable.<sup>28</sup> Adicionalmente, Carlos Larrea destaca que, aunque Ecuador exporta crudo, importa combustibles derivados a mayor costo, lo que podría llevar a que el país deje de ser petrolero.<sup>29</sup>

La Amazonía ha sido testigo de la degradación por la industria petrolera desde la década de 1970, según Angus Lyall, quien señala que la explotación ha contaminado vastos humedales y desplazado a pueblos indígenas; además, la construcción de carreteras, autopistas, oleoductos y centros de población ha

---

25. Fabián Cevallos Vivar y Sofía Cevallos Vivar, “Cartografía colonial, racismo y conflicto socioambiental en la Amazonía ecuatoriana: el caso de los pueblos indígenas en aislamiento del Parque Nacional Yasuní”, *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales* 6, n.º 11 (2018): 122.

26. Baihua Pentí y Judith Kimerling, “Voces de la selva: una propuesta para Yasuní del pueblo huaróni Baihuaeri de Bamenó”, en *Zona intangible del Yasuní: entre el manejo territorial y la geografía imaginada* (Quito: Abya-Yala, 2018), 66.

27. Santiago Rosero, “La larga lucha por salvar al Yasuní de la explotación petrolera”, *El País América*, 27 de mayo de 2023, párr. 21, <https://bit.ly/4dROobx>.

28. Salva la Selva, “Yasuní: es muy importante proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario”, 24 de agosto de 2022, párr. 6, <https://bit.ly/46T3dsa>.

29. Rosero, “La larga lucha por salvar al Yasuní de la explotación petrolera”, párr. 22.

Tabla 1. **Pobreza por ingresos\***

| Provincias        | 2018 (%) | 2019 (%) | 2021 (%) | 2022 (%) |
|-------------------|----------|----------|----------|----------|
| Sucumbíos         | 46,15    | 47,69    | 50,91    | 54,45    |
| Napo              | 56,99    | 55,38    | 59,43    | 63,87    |
| Orellana          | 58,15    | 52,32    | 55,61    | 59,41    |
| Pastaza           | 47,63    | 57,39    | 52,02    | 64,53    |
| Morona Santiago   | 61,20    | 61,24    | 70,51    | 65,80    |
| Zamora Chinchipe  | 40,28    | 43,11    | 30,08    | 35,17    |
| Promedio Amazonía | 51,73    | 52,86    | 53,09    | 57,21    |
| Nacional          | 22,31    | 21,90    | 28,85    | 25,46    |

\* Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Anual, ENEMDU (INEC, 2018-2022).

Fuente: Fernanda Núñez et al., *Las paradojas de la explotación petrolera en la Amazonía: pobreza y desigualdad. Datos para el debate en torno a la consulta sobre el Bloque ITT* (Quito: ILDIS, 2023), 6.

Tabla 2. **Pobreza extrema por ingresos\***

| Provincias        | 2018 (%) | 2019 (%) | 2021 (%) | 2022 (%) |
|-------------------|----------|----------|----------|----------|
| Sucumbíos         | 25,93    | 22,15    | 29,44    | 36,57    |
| Napo              | 41,27    | 38,93    | 42,35    | 44,47    |
| Orellana          | 40,72    | 32,40    | 37,48    | 37,66    |
| Pastaza           | 29,43    | 36,52    | 37,33    | 44,51    |
| Morona Santiago   | 33,31    | 37,04    | 43,41    | 49,04    |
| Zamora Chinchipe  | 18,46    | 10,26    | 11,18    | 14,17    |
| Promedio Amazonía | 31,52    | 29,55    | 33,53    | 37,74    |
| Nacional          | 7,87     | 7,55     | 10,27    | 9,07     |

\* Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Anual, ENEMDU (INEC, 2018-2022).

Fuente: Fernanda Núñez et al., *Las paradojas de la explotación petrolera en la Amazonía*, 7.

seguido el rastro de las exploraciones y perforaciones petrolíferas, desplazando a los pueblos indígenas de sus territorios.<sup>30</sup>

---

30. Angus Lyall, “Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonía”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 69 (abril 2021): 18, doi:10.17141/iconos.69.2021.4496.

Al respecto, César Rodríguez señala que nuestra clase política, influenciada por perspectivas europeas y estadounidenses, ha creado normativas que favorecen a grupos económicos poderosos. Al analizar la enseñanza y la literatura en las facultades de derecho, se observa una fuerte influencia en el pensamiento jurídico y político de la región.<sup>31</sup>

La creación de normas y políticas públicas demuestran cómo estas sirven a deseos extractivos en lugar de satisfacer las *necesidades básicas*. A la luz de las ideas del jurista Carlos Santiago Nino, esta tendencia refleja un *deseo* [el ser] personal de priorizar la industria extractivista sobre las *necesidades básicas* [el deber ser], perpetuando un modelo insostenible que requiere una reforma para equilibrar el desarrollo económico con la justicia social y ambiental. La generación de estas normas refleja un sistema jurídico que privilegia intereses económicos sobre la equidad y sostenibilidad, institucionalizando prácticas depredadoras. Es necesario repensar el derecho como catalizador de cambios que prioricen el bienestar colectivo y la protección ambiental.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL CASO YASUNÍ ITT: DESEOS O NECESIDADES BÁSICAS**

Para responder a esta pregunta, es crucial entender las diferencias entre *necesidades básicas* y *deseos*. Wiggins destaca dos aspectos clave: la intencionalidad y la dependencia del estado mental. Las *necesidades básicas* no dependen del estado mental del individuo ni de sus preferencias,<sup>32</sup> mientras que los *deseos* sí son intencionales y reflejan las elecciones del sujeto o grupo.

En segundo lugar, la distinción radica en el fundamento. Las *necesidades básicas* se basan en la realidad y en las normas que definen el bienestar humano y su desarrollo. En cambio, los *deseos* pueden ser arbitrarios y no necesariamente vinculados con el bienestar o el desarrollo humano.<sup>33</sup>

---

31. César Rodríguez Garavito, coord., *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011), 12.

32. Ver David Wiggins, "Claims of Need", en *Morality and Objectivity*, comp. T. Honderich, (Londres, 1985), 152, citado por Carlos Santiago Nino, "Autonomía y necesidades básicas", *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 7 (junio 1990): 21, doi:10.14198/DOXA1990.7.01.

33. Ver Wiggins, "Claims of Need", 152, citado por ibíd.

Uno de los principios de las *necesidades básicas* es su precedencia sobre los deseos. Carlos S. Nino recoge las ideas de Harry Frankfurt, quien señala que hay *necesidades categóricas* inevitables,<sup>34</sup> como la alimentación, cuya falta puede ser mortal, y un ambiente saludable, esencial para el bienestar individual y colectivo. La ausencia de un derecho garantizado a un medioambiente sano tiene repercusiones devastadoras para el planeta y la sociedad.

En contraste con el precedente doctrinario, Juan Bay, presidente de la NAWA y representante de los pueblos autóctonos en el parque Yasuní, afirma que “el petróleo no ha sido sinónimo de desarrollo para los pueblos indígenas”. Señala que el pueblo Waorani ha tenido 60 años de contacto con la civilización occidental, coincidiendo con el “inicio de la explotación petrolera”. Bay sostiene que, en 10 años de actividad en el Parque Nacional Yasuní, “el petróleo ha traído problemas, muerte y cambio de identidad”,<sup>35</sup> en lugar de desarrollo y lucha contra la pobreza y el hambre.

Y es que cuando Ecuador se convirtió en un país petrolero, se esperaba un crecimiento económico acelerado y una distribución equitativa de los beneficios. Sin embargo, tras casi cinco décadas de exportaciones petroleras, estas expectativas no se han cumplido.

Aimee Gabay señala que más del 60 % de la Amazonía ecuatoriana está concesionada para petróleo, con casi 28 000 millas cuadradas [72 520 km<sup>2</sup>] en operación. Para 2025, se espera una producción de 756 000 barriles diarios,<sup>36</sup> lo que impactará especialmente en los territorios amazónicos, como Yasuní; en donde la construcción de carreteras y pozos petroleros ha puesto en riesgo el acceso a alimentos, agua potable, medicinas y materiales de construcción para los habitantes del Yasuní, además de causar contaminación y problemas de salud.

En este sentido, Harry Frankfurt recomendaría priorizar —siempre— las necesidades básicas sobre los deseos en el desarrollo de políticas públicas, afirmando que “es peor causar un daño que no dar un beneficio”.<sup>37</sup> Es decir,

34. Harry Frankfurt, “Necessity and Desire”, citado por *ibíd.*, 22.

35. Raphaël Morán, “Parque Nacional Yasuní: ¿por qué Ecuador aún no ha cerrado los pozos petroleros del bloque ITT?-Vida en el Planeta”, *RFI-Radio Francesa Internacional*, 19 de agosto de 2024, párrs. 10-1, <https://bit.ly/3SUAT2Y>.

36. Aimee Gabay, “En la Amazonía ecuatoriana, el petróleo amenaza décadas de esfuerzos de conservación liderados por indígenas”, *Infoamazonia*, 15 de diciembre de 2023, párr. 20, <https://bit.ly/4cCdqKO>.

37. Harry Frankfurt, “Necessity and Desire”, citado por Nino, “Autonomía y necesidades básicas”, 22.

los *deseos* petroleros pueden ser sacrificados, pero los servicios ecológicos del Yasuní, esenciales para satisfacer las *necesidades básicas* de los pueblos amazónicos, no deben ser comprometidos.

## EL YASUNÍ ITT EN LOS DESEOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los Decretos 751 y 752, emitidos el 21 de mayo de 2019, promovieron la expansión de la explotación petrolera en Yasuní ITT, resultando en deforestación, afectación a la biodiversidad y contaminación del agua, suelo y aire, lo cual ha perjudicado la salud de las comunidades indígenas y el ecosistema amazónico.

El informe de “Monitoring of the Andean Amazon Project” [MAAP n.º 117 de 2020] de la ONG Conservación Amazónica expresa preocupación por la proximidad de las actividades de construcción de carreteras, plataformas petroleras en la *Zona Intangible*, reserva destinada a proteger a los PIA parientes de los *Waorani*.<sup>38</sup> La reducción de sus territorios y la alteración de su estilo de vida tendrían un impacto cultural y social significativo. Estas políticas han favorecido a la industria petrolera y afectado negativamente a las comunidades indígenas y al medioambiente.

El caso Yasuní ITT ilustra un conflicto entre intereses económicos y la protección ambiental y de los derechos indígenas, privando al Yasuní de su derecho a una existencia integral y a la regeneración de sus ciclos vitales, lo que podría tener graves consecuencias para quienes no habitan en el Yasuní. Gonzalo Rivas, investigador en ecosistemas tropicales de la Universidad San Francisco de Quito [USFQ], afirma que la biodiversidad del Yasuní es incluso más rica que las Galápagos.<sup>39</sup> Además, describe que: “[G]ran parte del agua que abastece a Quito viene de la zona del Yasuní y nadie habla de eso. La afectación no solo se da por las hectáreas en exploración, sino que en el momento que se abre la zona también ingresan carreteras, maquinaria, construcciones que afectan a millones de hectáreas”.<sup>40</sup>

---

38. Amazon Conservation, “MAAP n.º 117: Nueva carretera petrolera en el Parque Nacional Yasuní, hacia la Zona Intangible (Ecuador)”, *Monitoring of the Andean Amazon Project*, 17 de mayo de 2020, 2, <https://bit.ly/4fQtX0u>.

39. José Gabriel García, “Yasuní ITT: un dilema ambiental en Ecuador”, *Portal de noticias-Universidad San Francisco de Quito*, 13 de julio de 2023, 11, <https://bit.ly/3WTHpbF>.

40. *Ibíd.*

La explotación petrolera en Yasuní ITT evidencia cómo el Yasuní ha sido tratado como un *objeto de deseo* en lugar de un *sujeto de derechos*. Esta orientación ha favorecido principalmente a las élites económicas, mientras que el bienestar ambiental y social ha quedado relegado. En efecto, Ramiro Ávila aboga por “dejar el crudo bajo tierra” como una transformación del modelo energético,<sup>41</sup>

## ENTRE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA Y LA SOSTENIBILIDAD DEL YASUNÍ: UNA DISCUSIÓN SOBRE EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO A DESEOS O NECESIDADES BÁSICAS

El análisis de las políticas públicas extractivistas en el Yasuní ITT distingue entre *deseos* y *necesidades básicas*. La explotación petrolera se presenta como clave para el desarrollo económico [deseos], mientras que la protección ambiental y de las comunidades indígenas resalta como una *necesidad básica*. Este estudio muestra cómo las políticas públicas han priorizado la explotación de recursos naturales, frecuentemente a costa de la protección ambiental y los derechos humanos.

Wilton Guaranda, coordinador jurídico de INREDH, señala que, aunque la explotación petrolera en Ecuador ha sido crucial para la economía, representando entre el 43 y el 66 % de las exportaciones y entre el 43 y el 59 % del presupuesto estatal en la última década, la Amazonía, que produce el 99,6 % del petróleo, solo recibe entre el 3 y el 4 % del presupuesto nacional, manteniendo altos índices de pobreza<sup>42</sup> [véase la tabla 1 y 2].

La explotación petrolera ha perpetuado un modelo insostenible y desigual, lo que hace crucial redistribuir los beneficios económicos y proteger el medioambiente de manera equitativa,<sup>43</sup> sostiene Wilton.

Esta dinámica muestra cómo los intereses globales influyen en políticas públicas, relegando derechos mediante contratos y generando crisis social, democrática y climática.

---

41. Elena Gálvez Mancilla, *Yasunidos: imaginación política y sociedad en movimiento* (Quito: Kikuyo Editorial, 2019), 15.

42. Wilton Guaranda Mendoza, “Apuntes sobre la explotación petrolera en el Ecuador”, *INREDH*, 17 de octubre de 2016, 1-2, <https://bit.ly/4czRSyC>.

43. *Ibid.*, 13-4.

En este contexto, Ferrajoli —citado por Ramiro Ávila— advierte sobre la globalización económica que trae nuevas formas de explotación y agresión. A esto Ávila agrega que estaríamos sin un sistema legal efectivo para proteger los derechos individuales.<sup>44</sup> Robert Alexy también señala que la influencia de superpotencias hegemónicas puede provocar la pérdida de la identidad territorial y nacional, limitando la soberanía estatal por acuerdos internacionales.<sup>45</sup>

De esta manera, la experiencia de Yasuní ITT invita a rediseñar *políticas públicas* que respondan a las *necesidades básicas* de la población, y no solo a los *deseos* de las élites económicas. La discusión respecto a la efectividad de estas políticas públicas —que se desprenden de necesidades básicas o simples deseos— debe medirse desde la perspectiva de la mera ausencia del beneficio. Es decir, del “contingente moralmente de si el individuo tenía acceso previamente al bien en cuestión, en cuyo caso su privación constituye un daño, o no lo tenía, en cuyo caso consiste en la mera negación de un beneficio”, como lo describe Robert E. Goowin.<sup>46</sup> En otras palabras, Goowin distingue entre el daño, que ocurre cuando se priva a alguien de un bien al que ya tenía acceso, y la negación de un beneficio, que se da cuando un bien nunca estuvo disponible para esa persona. Este planteamiento permite analizar con mayor precisión la moralidad de las decisiones públicas, destacando la necesidad de políticas que eviten daños y reduzcan desigualdades.

## CONCLUSIÓN

Las políticas extractivistas en el Parque Nacional Yasuní reflejan la tensión entre deseos y necesidades básicas. Este debate es complejo, y es vital recurrir a teorías jurídicas, como las de Carlos S. Nino, que ofrecen una visión objetiva.

Nino, en su estudio sobre la *Autonomía de las Necesidades Básicas*, nos brinda conceptos para analizar si estos proyectos extractivistas causan *daño* o

---

44. Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: Abya-Yala/UASB-E/Fundación Rosa Luxemburg, 2011), 27.

45. Robert Alexy, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en *El canon neoconstitucional*, coords. Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 97-109, citado por *ibíd.*

46. Ver Robert E. Goowin, “The Priority of Needs”, *Philosophy and Phenomenological Research* 45 (1985), citado por Nino, “Autonomía y necesidades básicas”.

*privan de beneficios* a la naturaleza y a los pueblos indígenas. Reformular estas políticas es esencial para priorizar necesidades básicas, justicia social y sostenibilidad, asegurando un desarrollo inclusivo y respetuoso.

Además, se evidencia cómo las políticas en Ecuador, con un “ADN extractivista”, priorizan recursos naturales sobre el bienestar social. A pesar de ingresos petroleros millonarios, la pobreza agrava las desigualdades, lo que exige un enfoque que privilegie el bienestar y la protección ambiental para un desarrollo más equitativo.

Es esencial que las políticas públicas evolucionen hacia un modelo que priorice la sostenibilidad y la justicia social, reconociendo un entorno saludable y respetando los derechos de las comunidades locales. Luigi Ferrajoli propone globalizar el constitucionalismo, es decir, llevar los derechos constitucionales al comercio internacional. Su propuesta busca equilibrar el poder global sin imponer un modelo único, estableciendo un marco jurídico que proteja los derechos humanos y la democracia en un mundo interconectado, respetando la diversidad cultural y jurídica.<sup>47</sup>

Las decisiones futuras deben equilibrar el desarrollo económico con la conservación ambiental, distribuyendo los beneficios equitativamente sin comprometer los recursos vitales para futuras generaciones. Solo un enfoque inclusivo y sostenible garantizará un desarrollo que beneficie a todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto. *Breve historia económica del Ecuador*. 2.<sup>a</sup> ed. actualizada. Quito: Corporación Editora Nacional, 2002.
- . “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición”, 31 de julio de 2012. <https://bit.ly/3VKOYlo>.
- . “Ponencia: La maldición de la abundancia”. *Alberto Acosta*, 7 de octubre de 2013. <https://bit.ly/4enn1aF>.
- Amazon Conservation. “MAAP n.º 117: Nueva carretera petrolera en el Parque Nacional Yasuní, hacia la Zona Intangible (Ecuador)”. *Monitoring of the Andean Amazon Project*, 17 de mayo de 2020. <https://bit.ly/4fQtX0u>.

---

47. Johanna Elizabeth Jiménez Torres, “Globalización económica y del derecho constitucional”, *Foro: Revista de Derecho*, n.º 40 (julio 2023): 100, doi:10.32719/26312484.2023.40.5.

- Asamblea Nacional del Ecuador. “Informe de declaratoria de interés nacional para la explotación de los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní ITT”. Accedido 15 de agosto de 2024. <https://bit.ly/3YLI15v>.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala/UASB-E/Fundación Rosa Luxemburg, 2011.
- Calderón, Juan Carlos. “Ramiro Ávila: hay una conciencia ecológica que se expresó en las urnas”. *Plan V*, 28 de agosto de 2023. <https://bit.ly/3XtJeNZ>.
- Cevallos Vivar, Fabián, y Sofia Cevallos Vivar. “Cartografía colonial, racismo y conflicto socioambiental en la Amazonía ecuatoriana: el caso de los pueblos indígenas en aislamiento del Parque Nacional Yasuní”. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales* 6, n.º 11 (2018): 104-21.
- Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. “Informe sobre posibles señales de presencia de Pueblos Indígenas Aislados en los Bloques 31 y 43 (ITT)”, 21 de agosto de 2013.
- El Universo. “Gremios marchan por presupuesto para educación general y superior; Gobierno niega que haya menos dinero asignado”. *El Universo*, 25 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3yKXWX4>.
- Gabay, Aimee. “En la Amazonía ecuatoriana, el petróleo amenaza décadas de esfuerzos de conservación liderados por indígenas”. *InfoAmazonia*, 15 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/4cCdqKO>.
- Gálvez Mancilla, Elena. *Yasunidos: imaginación política y sociedad en movimiento*. Quito: Kikuyo Editorial, 2019.
- Gaona, Yuli. “Defensores de la naturaleza anuncian acciones a seguir luego de ser sentenciados a tres años de prisión”. *INREDH*, 21 de mayo de 2024. <https://bit.ly/3RzYCEP>.
- García, José Gabriel. “Yasuní ITT: un dilema ambiental en Ecuador”. *Portal de noticias-Universidad San Francisco de Quito*, 13 de julio de 2023. <https://bit.ly/3WTHpbF>.
- Gargarella, Roberto. “Sobre el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 27 (2018): 109-29. doi:10.26851/RUCP.27.5.
- Guaranda Mendoza, Wilton. “Apuntes sobre la explotación petrolera en el Ecuador”. *INREDH*, 17 de octubre de 2016. <https://bit.ly/4czRSyC>.
- Jiménez Torres, Johanna Elizabeth. “Globalización económica y del derecho constitucional”. *Foro: Revista de Derecho*, n.º 40 (julio 2023): 83-104. doi:10.32719/26312484.2023.40.5.

- Krainer, Anita, y Hugo Jácome, eds. *Una oportunidad para imaginar otros mundos: el legado de Alberto Acosta Espinosa*. Quito: FLACSO Ecuador, 2023. doi:10.46546/2022-37savia.
- Lyall, Angus. “Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonía”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 69 (abril 2021): 17-34. doi:10.17141/iconos.69.2021.4496.
- Morán, Raphaël. “Parque Nacional Yasuní: ¿por qué Ecuador aún no ha cerrado los pozos petroleros del bloque ITT? - Vida en el Planeta”. *RFI-Radio Francesa Internacional*, 19 de agosto de 2024. <https://bit.ly/3SUAT2Y>.
- Munera López, María Cecilia. *Resignificar el desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2007. <https://bit.ly/3xmiyEu>.
- Nino, Carlos Santiago. “Autonomía y necesidades básicas”. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 7 (junio 1990): 21-34. doi:10.14198/DOXA1990.7.01.
- Novik, Manuel. “Los millonarios subsidios en diésel y electricidad que benefician a la mina Mirador de Ecuacorriente”. *Plan V*, 2 de octubre de 2023. <https://bit.ly/4dsELAh>.
- Núñez, Fernanda, Alejandra Aguirre, Carolina Sánchez y Jerónimo Ibarra. *Las paradojas de la explotación petrolera en la Amazonía: pobreza y desigualdad. Datos para el debate en torno a la consulta sobre el Bloque ITT*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, 2023.
- Penti, Baihua, y Kimerling Judith. “Voces de la selva: una propuesta para Yasuní del pueblo huarani Baihuaeri de Bamenó”. En *Zona intangible del Yasuní: entre el manejo territorial y la geografía imaginada*. Quito: Abya-Yala, 2018.
- Plan V. “Minería: estos son los puntos calientes en Ecuador”. *Plan V*, 30 de enero de 2023. <https://bit.ly/3z97Bqe>.
- Rodríguez Garavito, César, coord. *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
- Roldós Aguilera, León. *La autonomía universitaria: papel de la autonomía universitaria en el desarrollo de la educación superior*. Quito: El Comercio, 1993.
- Rosero, Santiago. “La larga lucha por salvar al Yasuní de la explotación petrolera”. *El País América*, 27 de mayo de 2023. <https://bit.ly/4dROobx>.
- Salazar, Carlos. “La definición de política pública”. *Bien Común* 18, n.º 209 (2012): 47-52.
- Salva la Selva. “Yasuní: es muy importante proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario”, 24 de agosto de 2022. <https://bit.ly/46T3dsa>.
- Slim, Hugo. *Desarrollo y diversidad social*, editado por Deborah Eade. Barcelona: Icaria Editorial, 1998.

Tapia, Evelyn. *Primicias*. “Salud y educación: Estado nunca ha cumplido la meta de la Constitución”, 12 de septiembre de 2023. <https://bit.ly/4fP2yfw>.

Thoenig, Jean-Claude. “Política pública y acción pública”. *Gestión y política pública* 6, n.º 1 (1997): 19-37.

Vallés, Josep M. *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

Yasunidos. “Nuestra historia”. *Yasunidos*. Accedido 24 de mayo de 2023. <https://bit.ly/4c9qGHE>.

#### DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.

**Jorge Luis González Tamayo, *La contratación pública como sistema*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021, 175 pp.**

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.8>

La obra de Jorge Luis González Tamayo nos introduce a la contratación pública en Ecuador abordando su evolución histórica y su impacto en la gestión administrativa. El análisis efectuado resulta fundamental para comprender el sistema de compras públicas, que se cimienta en tres pilares: eficiencia, transparencia y políticas públicas orientadas al desarrollo productivo, competitivo y social.

En este sentido explica que, junto a la necesidad actual de eliminar trabas y barreras para el libre intercambio de bienes y servicios, ha tomado relevancia la incorporación de criterios de sustentabilidad en las adquisiciones gubernamentales, ocasionando que se avance de una visión meramente procedimental y logística, hacia una nueva forma de entender la compra pública, direccionada a la búsqueda de una mejor calidad de bienes y servicios para la sociedad.

El autor muestra los resultados obtenidos de tres evaluaciones internacionales llevadas a cabo entre 2002 y 2006, que revelaron varios obstáculos en la contratación pública, tales como: la dispersión normativa, la falta de planificación, insuficiencia de los estudios, discrecionalidad, ausencia de criterios para la adjudicación, falta de profesionalización y visión a largo plazo, entre otros. La obra destaca la influencia de la normativa internacional en la reforma del sistema ecuatoriano. En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que subraya la importancia de la formación y profesionalización del comprador público, además de la transparencia y publicidad en los procesos. Asimismo, la Decisión 668 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que introdujo el “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción”, definiendo directrices clave para la contratación pública en la región.

Además, se aborda el funcionamiento del sistema nacional de contratación pública, describiendo sus fases, procedimientos, y los organismos implicados, profundizando en los componentes del sistema como son, la planificación de

la compra sujeta al Plan Nacional de Desarrollo; el presupuesto; el control; la administración y ejecución.

De la lectura del libro, destaca el trabajo del autor en torno a explicar la dinámica de la contratación pública en medio de las múltiples normas, disposiciones y principios vigentes. Es así como examina detalladamente el principio de legalidad, que tiene como fin último establecer un límite al poder público; el principio de trato justo, que guarda relación con la equidad y la razonabilidad; el principio de igualdad, que si bien tiene por objeto dar a todos los oferentes las mismas oportunidades, debe ser entendido en el marco de las disposiciones constitucionales que priorizan la producción nacional; en este punto hace una interesante reflexión respecto de las reformas introducidas en los años 2013 y 2018 a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en relación a los mecanismos de participación de ofertas nacionales y extranjeras; el principio de transparencia, que no se agota con la obligatoriedad de publicitar los procesos de contratación sino que afianza la imparcialidad con la que debe actuar la Administración pública. Por último, sobre el principio de eficiencia, indica que además de propender a la agilidad de los procesos, busca obtener la mejor solución al precio más óptimo.

El análisis del modelo institucional finaliza con el estudio de la sugerencia efectuada por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en relación a la creación de un organismo rector de la contratación pública; para lo cual el autor hace un repaso por los modelos comparados en otros países como: Panamá, Paraguay, Perú, Chile, Colombia y Uruguay. Esta comparación revela tanto los avances como las falencias del sistema ecuatoriano en términos de control y sanción.

En conclusión, la obra de Jorge Luis González Tamayo se erige como una contribución invaluable para quienes desean profundizar en el estudio de la contratación pública en Ecuador. El análisis detallado y meticulosamente estructurado, acompañado de una reflexión crítica sobre los principios y reformas del sistema, proporciona una perspectiva amplia e integral del tema. Este libro no solo aclara las complejidades inherentes a la contratación pública, sino que también subraya el firme compromiso del autor con la mejora de la Administración pública y la gestión eficiente de los recursos. No solo ofrece una visión completa de la contratación pública, sino que también presenta un estudio comparado que aclara los avances y los desafíos del sistema ecuatoriano.

Me permito concluir indicando que su lectura es esencial, tanto para quienes trabajan diariamente en temas de contratación, como para aquellos que

desean iniciar en el estudio de las compras públicas. Con un lenguaje que explica de manera sencilla pero clara los aspectos más intrincados del sistema, esta obra es imprescindible en la biblioteca de quienes buscan entender mejor la dinámica de la Administración pública.

Carolina Madrid  
*Especialista en contratación pública*

**Eddy De la Guerra y Álvaro Mejía Salazar, eds., *Tributación contemporánea*, vol. I. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2022, 282 pp.**

<https://doi.org/10.32719/26312484.2025.43.9>

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, es la universidad de mayor prestigio a nivel nacional y una de las más reconocidas a nivel internacional por su impulso a los estudios de derecho fiscal y materia tributaria; su trabajo de larga trayectoria incluye la organización de programas de especialización y maestría en derecho tributario, fiscalidad internacional, normas internacionales de información financiera y planificación tributaria; así también, organiza programas y proyectos de investigación y divulgación científica en estos ámbitos.

Por su parte, el Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario es un organismo académico conformado por expertos interdisciplinarios en la materia tributaria; estudiosos abogados, economistas, ingenieros y profesionales de entre muchas otras profesiones se reúnen mensualmente en los conversatorios, dentro de los que se destacan los llevados a cabo entre los años 2019 y 2022 titulados *Tributación Contemporánea*; también se organizan semestralmente seminarios internacionales y anualmente en las Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, siendo este el evento más importante del año a nivel nacional para el estudio del fenómeno fiscal, esto último en coordinación permanente con la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

*Tributación contemporánea*, volumen I constituye la primera publicación de una serie de volúmenes que periódicamente se publicarán y recogerán las ponencias presentadas en el marco de todos los eventos organizados por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en cooperación con el Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. La publicación se realiza de manera estratégica en coedición, con la colaboración del prestigioso sello ecuatoriano editorial *Ius et Historiae*.

El primer volumen de la obra se desarrolla en dos secciones, la primera conformada por las conferencias magistrales presentadas por los expertos, Juan Arrieta Martínez de Pisón y Fernando Serrano Antón, de España, Juan David Barbosa Mariño de Colombia y Eddy De la Guerra Zúñiga de Ecuador, en el

marco de las XVI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario llevadas a cabo del 12 al 14 de noviembre de 2019 y que han sido revisadas y actualizadas para su publicación en esta obra.

Estas obras, respectivamente, se titulan “El principio de seguridad jurídica en materia tributaria”, obra escrita por el autor español Juan Arrieta Martínez de Pisón; “De los subsidios y otros demonios fiscales”, de autoría de Eddy De la Guerra Zúñiga; “Una nueva fiscalidad para la economía digital”, obra del autor también español “Fernando Serrano Antón”; la primera sección cierra con la obra “Retos de una fusión en una sola administración de lo tributario y lo aduanero: necesidad de armonizar lo aduanero con lo tributario, reconociendo las diferencias, pero considerando que se trata de un mismo contribuyente”, del renombrado experto colombiano Juan David Barbosa Mariño.

La segunda sección está conformada por artículos generales de expositores de gran trayectoria a nivel nacional y consta de las siguientes investigaciones: “La seguridad jurídica en materia tributaria en el Ecuador”, de Gabriela Valdivieso Ortega; “Derecho a la prueba en la oralidad y para lo tributario a partir del objeto de la controversia”, de autoría de “Carlos R. Ferrín De La Torre”; y “Operaciones con empresas fantasmas, supuestas o inexistentes: un enfoque desde el derecho constitucional a la seguridad jurídica”, de la joven pero prolífica investigadora ecuatoriana Yael Fierro Guillén.

Como se puede apreciar, la obra se enfoca en temas de gran importancia para los contribuyentes como la seguridad jurídica, y en temas de vanguardia de interés para personas tanto naturales como jurídicas, cuyas actividades están sujetas a obligaciones tributarias. Esta obra cuenta, además, con un enfoque interdisciplinario, que no se concentra estrictamente en temas jurídicos, sino que además aborda la materia económica, tanto desde las finanzas públicas como las privadas. Por lo tanto, se considera un texto de lectura obligatoria para los investigadores en estos temas.

Cabe señalar que la publicación de las ponencias supone un ejercicio de valoración por expertos temáticos miembros del Comité Editorial del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario y cuentan además con la aprobación expertos editoriales integrantes del Comité de Publicaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El proceso de revisión incluye evaluación por pares ciegos externos, lo que garantiza la calidad académica de la obra reseñada.

Eddy De la Guerra  
*Docente-investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar,  
 Sede Ecuador*

## Colaboradores

**Antonio Alejandro Barreto Moreno:** colombiano. Profesor asociado y director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana (Chía, Colombia). Director de la especialización y maestría de Contratación Estatal. Doctor y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, pasantía doctoral de la Universidad de Nantes (Francia), pasantía posdoctoral de la Universidad de Génova (Italia).

**Edoardo Caruso:** italiano. PhD, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Ferrara. Titular profesional calificado. Es ganador del premio del Instituto Irti de Estudios Jurídicos para la mejor ópera prima publicada y comercializada (2020-2021) en el ámbito del derecho público.

**Raquel Carvalho:** portuguesa. Doctorado en Derecho (2009) en la Facultad de Derecho de la Universidade Católica, magíster en Ciencias Políticas (1999) en la Universidade de Coimbra y graduada en Derecho (1994) en la Universidade Católica Portuguesa. Ha publicado 44 artículos en revistas, 46 capítulos de libros y 24 libros.

**Michele Cozzio:** italiano. PhD, profesor de Derecho de la Unión Europea y Sistemas Jurídicos Comparados en la Facultad de Derecho de la Universidad de Trento. Coordinador del Observatorio de Derecho Comunitario y Nacional de la Contratación Pública (<http://www.osservatorioappalti.unitn.it>). Miembro de la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDICOP). Es asesor jurídico de Transparency International Italia (área de contratación pública) y ejerce como abogado (of counsel en PizziniCosta&Partners en Trento). Miembro y fundador de ALLS Consulting, empresa que reúne a operadores con experiencia multidisciplinar en ESG (<https://allsconsulting.eu/>).

**Marcela Karina Lozano Benavides:** ecuatoriana. Abogada graduada de la Universidad Técnica de Ambato, actualmente abogada en libre ejercicio, investigación jurídica y asesoramiento legal en contratación pública, derecho societario y empresarial, derecho laboral y derecho constitucional.

**Bolívar Lenin Manobanda Núñez:** ecuatoriano. Abogado de los tribunales del Ecuador desde 2018, Universidad Estatal de Bolívar, maestrante de investigación en derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Exmiembro del grupo de investigaciones en derecho, políticas públicas y desarrollo humano, exsecretario del Proyecto de Creación de la Carrera de Derecho de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, UTEQ, exdirector académico de la Escuela Nacional de Formación de Mediadores, ENFM.

**Marcela Pérez Cárdenas:** colombiana. Profesora de la maestría en Derecho Constitucional de la Universidad de La Sabana (Chía, Colombia) y de la maestría en Ingeniería Civil de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Directora de Asuntos Nacionales del ICA. Abogada, especialista en Derecho Urbano, Derecho Contractual y Relaciones Jurídico-Negociales. Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia.

**Thalía Carolina Singaicho Armas:** ecuatoriana. Ingeniera en Finanzas, contadora pública-auditora por la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Magíster en Finanzas Públicas por la Universidad Técnica de Ambato. Especialista en Contratación Pública por la UASB-E. Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas basada en evidencia con datos por la UASB-E.

**Daniela Véliz López:** chilena. Abogada, magíster en Derecho Público y máster en Contratación Pública. Especialista en Compras Públicas Estratégicas. Profesora del diplomado de Compras Públicas, Universidad de Viña del Mar. Coordinadora en Chile de la REDICOP (Red Iberoamericana de Contratación Pública). Actualmente, abogada Dirección Compras y Contratación Pública (ChileCompra).

## Normas para colaboradores

1. La revista *Foro* es una publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional, que se edita bajo la responsabilidad del Área de Derecho de la universidad. Publica únicamente trabajos inéditos que ayuden desde una óptica interdisciplinaria a investigar y profundizar las transformaciones del orden jurídico en sus diversas dimensiones y contribuir al proceso de enseñanza de posgrado de derecho en la subregión andina.
2. Los autores, al presentar su artículo a la revista *Foro*, declaran que son titulares de su autoría y derecho de publicación, último que ceden a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
3. *Foro* edita resultados de artículos académicos y jurisprudencia.
4. El artículo debe ser remitido a través de la plataforma OJS de la revista: <https://bit.ly/2t4CDxT>.
5. Los criterios para la presentación de los artículos son los siguientes:
  - Deberán ser escritos en programa de procesador de texto Microsoft Office, Word 7.0 (o inferiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño núm. 12, en una sola cara, interlineado simple. Las páginas estarán numeradas, el texto justificado.
  - Extensión máxima: entre 5000 a 6000 palabras, considerando el cuerpo del artículo como las notas de pie de página y bibliografía.
  - El título del trabajo deberá ser conciso pero informativo, en castellano en primera línea y en inglés. Se aceptan como máximo dos líneas (máximo 80 caracteres con espacios).
  - Todo artículo debe ir acompañado del nombre del autor en la parte superior derecha, debajo del título.
  - Nombre y apellidos completos de cada uno de los autores por orden de prelación. En caso de más de tres autores es prescriptivo justificar sustantivamente la aportación original del equipo, dado que se tendrá

muy presente en la estimación del manuscrito. Junto a los nombres, se debe registrar la filiación institucional, correo electrónico de cada autor y número ORCID. Es obligatorio indicar si se posee el grado académico de doctor (incluir Dr./Dra. delante del nombre).

- Resumen en español de 210/220 palabras, describe de forma concisa el motivo y el objetivo de la investigación, la metodología empleada, los resultados más destacados y principales conclusiones, con la siguiente estructura: justificación del tema, objetivos, metodología del estudio, resultados y conclusiones. Debe estar escrito de manera impersonal: “El presente trabajo se analiza...”.
  - Abstract en inglés de 180/200 palabras. Para su elaboración, al igual que para el título y los keywords, no se admite el empleo de traductores automáticos. Los revisores analizan también este factor al valorar el trabajo y nuestros revisores analizan el nivel lingüístico y estilo, si es necesario.
  - Palabras clave en español / keywords en inglés: 6 máximo. Se recomienda el uso del Thesaurus de la UNESCO. Solo en casos excepcionales se aceptan términos nuevos. Los términos deben estar en español/inglés científico estandarizado.
  - Tablas, gráficos, cuadros, ilustraciones, etc., deben formar parte del texto del artículo e indicarán claramente el título, número, fuente de procedencia y deberán contener los respaldos en versión original con la descripción de los programas utilizados. Además, los autores certificarán expresamente que cuentan con las habilitaciones correspondientes para el uso de las imágenes, gráficos, tablas, cuadros, ilustraciones, etc., obtenidas de otras publicaciones.
6. *Foro* se acoge al *Manual de estilo Chicago Deusto* 16, y dentro de este, al Subsistema de Notas y Bibliografía (SNB).
  7. En todas las publicaciones de la UASB-E se propende a una expresión escrita que no discrimine a la mujer ni a ningún grupo de la sociedad y que, al mismo tiempo, reconozca la historia, la estructura y la economía de la lengua, y el uso más cómodo para los lectores y hablantes.

Por tanto, no se aceptarán usos sexistas o inconvenientes desde el punto de vista de la igualdad; tampoco, por contravenir el uso estándar de la lengua, el empleo inmoderado de las duplicaciones inclusivas ni el morfema *e*, la *@* (no es una letra) o la *x* para componer palabras supuestamente genéricas.

## Proceso editorial

- *Foro* acusa recepción de los trabajos enviados por los autores e informa sobre el proceso de estimación/desestimación y de aceptación/rechazo, así como, en caso de aceptación, del proceso de edición.
- En el período máximo de 30 días, después del cierre de la convocatoria, cada autor recibirá notificación de recepción, indicando si se desestima o si se estima preliminarmente el trabajo para su evaluación por los pares científicos. En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el enfoque temático de la publicación, el Consejo Editor desestimará el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados. Por el contrario, si presenta carencias formales superficiales, se devolverá al autor para su corrección antes del inicio del proceso de evaluación.
- Los manuscritos serán evaluados de forma anónima por dos expertos en la temática bajo la metodología de pares ciegos (*double blind peer review*). El protocolo utilizado por los revisores de la revista es público. El proceso de revisión de doble ciego toma un máximo de 100 días.
- Todos los autores recibirán los informes de evaluación de forma anónima, para que puedan realizar (en su caso) las mejoras o réplicas oportunas. Los trabajos que sean evaluados positivamente y que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 7 días como máximo. En caso de discrepancias en los resultados, el artículo es enviado a un tercer experto anónimo, cuya evaluación define la publicación del artículo.
- Los autores de artículos aceptados, antes de la edición final, recibirán las pruebas de imprenta para su corrección ortotipográfica por correo electrónico en formato PDF. Únicamente se pueden realizar mínimas correcciones sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado, con un máximo de tres días para hacerlo.



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**

Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR,  
SEDE ECUADOR**

César Montaña Galarza, rector  
Claudia Storini, directora del Área de Derecho

**CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL**

Hernán Malo González (1931-1983), fundador  
Diego Raza Carrillo, presidente  
David Pabón, director ejecutivo

**REVISTAS ACADÉMICAS ESPECIALIZADAS**

**PROCESOS**  
REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA

Contacto:  
procesos@uasb.edu.ec  
Teléfono: (593 2) 299 3634  
Quito, Ecuador

**KIPUS**  
REVISTA ANDINA DE LETRAS  
Y ESTUDIOS CULTURALES

Contacto:  
revista.kipus@uasb.edu.ec  
Teléfono: (593 2) 322 8088  
Quito, Ecuador

**FORO**  
Revista de Derecho

Contacto:  
revista.foro@uasb.edu.ec  
Teléfonos: (593 2) 322 8436, 299 3631  
Quito, Ecuador

**ESTUDIOS DE LA  
GESTIÓN**  
Revista Internacional de Administración

Contacto:  
estudiosdelagestion@uasb.edu.ec  
Teléfonos: (593 2) 322 8080, 299 3641  
Quito, Ecuador

Las revistas se encuentran en su versión digital en:  
<https://revistas.uasb.edu.ec/>

---

**Suscripciones y ventas: CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL**

Roca E9-59 y Tamayo, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 255 4358

ventas@cenlibrosecuador.org • [www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org)

**Canjes: CENTRO DE INFORMACIÓN Y BIBLIOTECA,  
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR**

Toledo N22-80, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 8088, 322 8094 • Fax: (593 2) 322 8426

[biblioteca@uasb.edu.ec](mailto:biblioteca@uasb.edu.ec) • [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

How can Green Public Procurement contribute  
to Social Sustainability?

*Raquel Carvalho*

Contratación pública sostenible: entre el derecho europeo  
y el nuevo código italiano

*Michele Cozzio y Edoardo Caruso*

El círculo virtuoso de la compra pública

*Daniela Elena Véliz López*

Bases para la construcción de un sistema de compra pública  
participativa

*Marcela Pérez Cárdenas y Antonio Alejandro Barreto  
Moreno*

Las mujeres y la compra pública: una mirada al procedimiento  
de feria inclusiva

*Thalia Carolina Singaicho Armas*

La contratación pública y la economía social y solidaria  
en Ecuador

*Marcela Karina Lozano Benavides*

Políticas públicas en torno a la explotación del Yasuní ITT:  
¿deseos o necesidades básicas?

*Bolívar Lenin Manobanda Núñez*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

