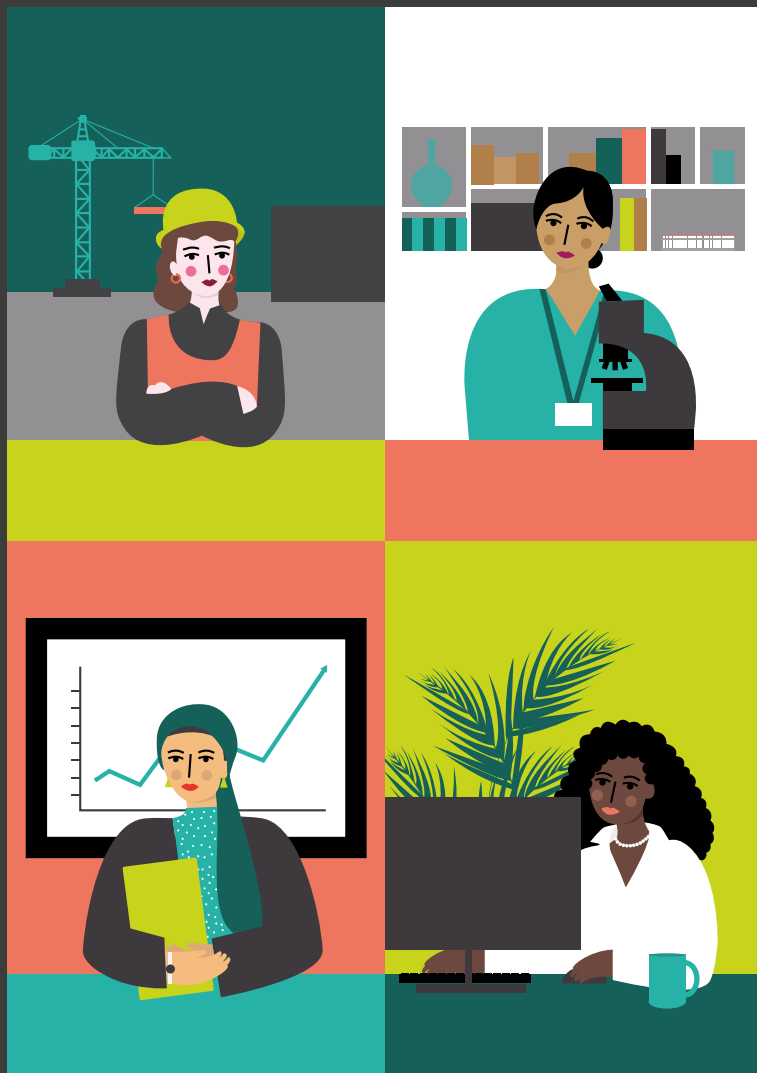


# Promover el equilibrio de género en las adquisiciones públicas

Entender los obstáculos y las soluciones para incluir a las empresas lideradas por mujeres



REPORTE DE INVESTIGACIÓN

## Acerca de Open Contracting Partnership

Open Contracting Partnership es una colaboración que abre espacios de diálogo entre gobiernos, empresas, la sociedad civil y especialistas en tecnología para transparentar y transformar la contratación pública en todo el mundo. Combinamos los datos abiertos y el gobierno abierto para asegurarnos de que los fondos públicos se empleen de manera abierta, justa y eficaz. Fuimos creados por el Banco Mundial y nos establecimos en 2015 como un programa independiente sin fines de lucro que funciona en más de 50 países. Impulsamos la mejora de la relación calidad-precio, la integridad pública y la prestación de servicios posibilitando que la contratación pública deje atrás los procesos cerrados y la pesada burocracia para adoptar servicios digitales justos, eficientes y “de diseño abierto”.

## Acerca de Value for Women

Value for Women (VfW) es una empresa social global liderada por mujeres que trabaja en estrecha colaboración con sus socios para diseñar e implementar investigaciones, programas de asistencia técnica, evaluaciones, herramientas e iniciativas de creación de capacidad en África, Asia y América Latina centradas en la inversión de impacto y al crecimiento de la pequeña y mediana empresa. VfW ayuda a las organizaciones a avanzar en la inclusión de género. Creemos que las mujeres son impulsoras clave del crecimiento económico y social, y que la inclusión de las mujeres es esencial para obtener mejores resultados comerciales. Identificamos y probamos nuevas soluciones que fomentan la inclusión mientras liberamos el poderoso potencial económico que tienen las mujeres. Específicamente, apoyamos a los inversores que buscan beneficios empresariales y sociales en diversos sectores, como las finanzas, la agricultura y la energía limpia, brindando apoyo de investigación y asesoramiento técnico.

# Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b>  | 4  |
| <b>Metodología</b>   | 5  |
| Enfoque: Definir las empresas lideradas por mujeres  | 5  |
| Importancia del género en las adquisiciones públicas   | 6  |
| <b>Obstáculos que enfrentan las empresas lideradas por mujeres en el acceso a las adquisiciones públicas</b>                                       | 8  |
| Gráfico 1: Valores y contrataciones totales que se adjudicaron a mujeres proveedoras en los países analizados                                      | 9  |
| Gráfico 2: Obstáculos al crecimiento que enfrentan las empresas lideradas por mujeres  | 9  |
| Acceso al financiamiento   | 10 |
| Normas de género y desigualdades estructurales   | 10 |
| Operar en una escala menor   | 11 |
| Desconocimiento de oportunidades de licitación   | 11 |
| Enfoque: Abrir el mercado público a ELM en la República Dominicana: “¡Una invitación a pensar con creatividad!”.                                   | 12 |
| <b>Desafíos que enfrentan los gobiernos al realizar compras a empresas lideradas por mujeres</b>   | 14 |
| Dificultad para identificar empresas lideradas por mujeres   | 14 |
| Circuitos de retroalimentación endebles que generan discrepancias entre las políticas y las necesidades de los proveedores                         | 14 |
| Las percepciones negativas afectan las ofertas   | 15 |
| Discriminación institucional por razón del género contra mujeres líderes de empresas   | 17 |
| <b>Recomendaciones basadas en ejemplos de buenas prácticas</b>   | 17 |
| Acercar necesidades  | 17 |
| Gráfico 2: Actividades sensibles al género – Plazos estimados  | 18 |
| Gráfico 3: Adquisición sensible al género: Puntos de ingreso y recomendaciones   | 19 |
| Definir e identificar a las empresas lideradas por mujeres   | 19 |
| Enfoque: Análisis por género e interseccionalidad  | 21 |
| Gráfico 4: Indicadores de género y desagregados por género, análisis pertinente y uso  | 21 |
| Enfoque: El valor de los datos desagregados por género y el análisis de género   | 22 |
| Desarrollar mecanismos de retroalimentación y participación para las empresas lideradas por mujeres  | 22 |
| Planificar una estrategia de adquisición sensible a cuestiones de género   | 23 |
| Enfoque: Desarrollo de capacidades para las adquisiciones sensibles al género en <i>ChileCompra</i>  | 24 |
| Enfoque: Los gobiernos y las redes de mujeres emprendedoras subrayaron la necesidad de desarrollar las capacidades de quienes implementan reformas | 25 |
| Asegurar que los contratos sean de abierto por diseño  | 25 |
| Enfoque: Los datos de género en <i>ChileCompra</i> hacen que tomar medidas sea ineludible  | 26 |
| Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas   | 27 |
| Simplificar los procesos de contratación   | 27 |
| Elaborar pautas y regulaciones para el pago en tiempo y forma  | 28 |
| Aumentar la capacidad de los proveedores   | 29 |
| Vincular las políticas de contratación con objetivos sociales y de políticas de género   | 30 |

|  |           |
|--|-----------|
| Enfoque: Sinergia entre las estrategias de género del gobierno y las adquisiciones sensibles al género         | 31        |
| Fomentar un mercado de contratación pública inclusivo  | 31        |
| Gráfico 5: Actores del ecosistema de emprendedores que puedan apoyar las ASG                                   | 32        |
| ¿Deberían usarse medidas de “acción afirmativa” para aumentar el volumen de contrataciones realizadas con ELM? | 32        |
| <b>Conclusión</b>  | <b>33</b> |
| <b>Referencias</b>   | <b>34</b> |

# Introducción

Value for Women y Open Contracting Partnership (OCP) prepararon el presente informe de investigación que documenta los obstáculos y las oportunidades en el empoderamiento de las empresas lideradas por mujeres (ELM) en las adquisiciones públicas. La investigación analiza los obstáculos que enfrentan las ELM en la adquisición pública, evalúa algunos de los desafíos más generales asociados con la definición de políticas sobre adquisiciones sensibles al género (ASG)<sup>1</sup> y reseña reformas clave que impulsan algunos gobiernos, orientadas a generar sistemas de contratación más justos e inclusivos.

A nivel global, la bibliografía sobre experiencias del sector público relativas a las ASG es escasa. Este informe procura contribuir a lo que se sabe actualmente sobre qué pueden hacer los gobiernos para ayudar con mayor eficacia a las mujeres emprendedoras y a las ELM interesadas en proveer a los gobiernos. La mayoría de los ejemplos y casos de estudio presentados en este informe se recogen, en particular, de Chile, la República Dominicana y la Ciudad de Buenos Aires, que han creado programas de ASG y han alcanzado distintas instancias de implementación.

El presente informe está destinado a las siguientes personas y tiene los siguientes objetivos:

- **Funcionarios públicos responsables de adquisiciones**, a fin de dar más difusión a los obstáculos que enfrentan las ELM en los mercados de las contrataciones públicas, y recomendar posibles soluciones, como recopilar y usar datos para aplicarlos a las estrategias de apoyo a las ASG.
- **Profesionales que intervienen en el diseño y la implementación de políticas sociales**, a fin de entender e incorporar los nexos entre las políticas e iniciativas que apoyan la participación económica de las mujeres y el sistema de adquisiciones.
- **Actores del ecosistema de emprendedores** (que incluye, entre otros, a proveedores de servicios de desarrollo de negocios, inversores, bancos y redes de mujeres emprendedoras), a fin de facilitar la identificación de los obstáculos que se presentan ante las ELM y las mujeres emprendedoras al acceder a las adquisiciones públicas. Esta información puede aplicarse a la definición de iniciativas y programas de ASG.

Si bien este informe se enfoca en las adquisiciones públicas desde la perspectiva de su relación con las mujeres, incluidas las personas que se identifican como mujeres, las políticas sobre ASG pueden emplearse para generar un mercado más justo e inclusivo para otros grupos que, históricamente, han estado excluidos.

---

<sup>1</sup> Las políticas sobre adquisiciones sensibles al género pueden incluir medidas para ayudar a las ELM a que participen como proveedoras, y también medidas para que los bienes, las obras y los servicios contratados respondan a las necesidades de las mujeres y las niñas.

## Metodología

El estudio procuró responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué obstáculos enfrentan las ELM al intentar acceder a oportunidades de adquisiciones públicas?
- ¿Qué desafíos enfrentan los gobiernos al intentar ampliar las contrataciones que realizan con ELM?
- ¿Qué pueden hacer los gobiernos para promover las adquisiciones sensibles al género?

La metodología del estudio que se resume en este informe incluyó el análisis documental de bibliografía sobre el tema, la consulta de los datos de adquisiciones públicas de la Ciudad de Buenos Aires, Chile y la República Dominicana, y entrevistas a 14 actores interesados, incluidos funcionarios públicos que implementan programas de adquisiciones orientados a contratistas mujeres y especialistas en emprendimientos femeninos. El estudio puso particular foco en las iniciativas de adquisición sensible al género de la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina; el organismo de contrataciones públicas *ChileCompra*; y la Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana. Si bien, en un primer momento, el estudio previó la organización de talleres presenciales con emprendedoras y responsables de políticas, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 obligaron al equipo a reemplazar los talleres con entrevistas virtuales.

### Enfoque: Definir las empresas lideradas por mujeres

La expresión *propiedad de mujeres* es utilizada en la bibliografía y por organizaciones internacionales para identificar a aquellas empresas que pertenecen a mujeres; mientras que *lideradas por mujeres* se emplea para las empresas que tienen a mujeres en puestos clave de toma de decisiones (p. ej., en la dirección ejecutiva, la presidencia o la gerencia general). En la mayoría de los estudios, el “género” de la empresa se define en función de si se alcanza un determinado umbral de titularidad, que va desde que haya más de una mujer propietaria hasta el requisito de que el 51 % o más de la titularidad corresponda a mujeres<sup>2</sup>. Estas definiciones se centran en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), ya que, en el caso de las sociedades unipersonales, una ELM es, básicamente, aquella en la cual la única persona titular es una mujer. Las variaciones en la definición pueden conllevar resultados muy distintos. Por ejemplo, en el caso de México, el 32 % de las pequeñas empresas tienen al menos una mujer que participa en la propiedad, mientras que el 18,3 % de las pequeñas empresas tienen a mujeres en la máxima función gerencial<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> C. Piras, A. Presbitero y R. Rabellotti (2013), “Definitions Matter: Measuring Gender Gaps in Firms’ Access to Credit”. Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>3</sup> Banco Mundial (2017), “Enterprise Surveys del Banco Mundial”. Washington D.C.: Banco Mundial.

La propiedad de una empresa tal vez no sea la forma más efectiva de determinar qué grado de influencia tiene una mujer sobre esa entidad, y muchos estudios y organizaciones evalúan la estructura gerencial de las empresas, o hacen una evaluación que combina aspectos de titularidad y de gestión<sup>4</sup>. En la mitad de las empresas que tienen múltiples propietarios de los cuales al menos uno es una mujer, las personas que toman las decisiones principales son, exclusivamente, hombres.

Por consiguiente, no hay una definición común sobre empresas lideradas por mujeres, y esto dificulta que se comparen los hallazgos de las investigaciones anteriores. Recomendamos la siguiente definición de ELM:

- a)  $\geq 51$  % de titularidad/participación de una o varias mujeres; o
- b)  $\geq 1$  mujer como directora ejecutiva o directora operativa (presidenta/vicepresidenta); o
- c) mujeres como únicas propietarias.

## Importancia del género en las adquisiciones públicas

*“La contratación pública constituye un componente muy importante en el presupuesto de los países, equivalente a aproximadamente un tercio del gasto público, lo cual es un volumen muy importante de recursos involucrados en el contrato público. El objetivo secundario de las compras públicas: promover objetivos de política pública a través de la contratación pública dado el gran poder de comprador que tiene el Estado.” – Trinidad Inostroza, consultora sobre compras públicas y gestión pública, exdirectora de ChileCompra*

En la última década, muchos gobiernos y organizaciones multilaterales de desarrollo han creado más programas que favorecen la igualdad de género. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluyó que, en 2017-2018, un promedio del 42 % (USD 48 700 millones) de la asistencia oficial para el desarrollo en sus Estados Miembros se destinó a la igualdad de género y el empoderamiento femenino, mientras que en el período 2015-2016 la proporción fue del 37 %<sup>5</sup>. No obstante, estas cifras parecen mucho menos significativas si se considera que los gobiernos gastaron billones de dólares en la adquisición de bienes y servicios. El mercado mundial de las compras públicas representa cerca de un quinto del producto bruto interno (PBI) mundial<sup>6</sup>. En los países de la OCDE, las contrataciones públicas representan cerca del 12 % del PBI<sup>7</sup>, una cifra similar a la de los mercados emergentes.

---

<sup>4</sup> C. Piras, A. Presbitero y R. Rabellotti (2013), “Definitions Matter: Measuring Gender Gaps in Firms’ Access to Credit”. Banco Interamericano de Desarrollo. Ver también Fazekas M. y Kazmina Y. & Wachs, J. (2020). Gender in public procurement: Extent, distribution, and impacts. Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento

<sup>5</sup> OCDE (marzo de 2020), “Aid Focused on Gender Equality and Women’s Empowerment: A snapshot of current funding and trends over time in support of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action”.

<sup>6</sup> Grupo del Banco Mundial (2016), “Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies”. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>7</sup> Conjunto de Datos de la OCDE sobre las contrataciones públicas (2016). Disponible en: [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_PUBPRO\\_2016](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016)

**Las adquisiciones públicas ofrecen una oportunidad inmensa de promover la igualdad de género**, ya que los gobiernos participan en todos los niveles del proceso de adquisición y, por lo tanto, están en una situación ideal para fomentar la igualdad de género —y las ELM en particular— a través de la selección y la contratación de bienes y servicios. A fin de empoderar a las ELM, los gobiernos pueden aprovechar sus roles de “reguladores del mercado”, por un lado (mediante la adopción de políticas sobre adquisiciones), y de “participantes en el mercado”, por el otro (al contratar bienes, obras y servicios)<sup>8</sup>.

**Los cálculos recientes sugieren que si una gran cantidad de resultados económicos reflejaran la paridad de género, para 2025 el producto bruto interno (PBI) aumentaría en USD 28 billones<sup>9</sup>.** Incrementar la participación económica de las mujeres en las economías emergentes ha generado beneficios económicos y ha contribuido a reducir la pobreza. Por ejemplo, entre 2000 y 2010, la mayor participación femenina en la población laboralmente activa en América Latina y el Caribe ayudó a reducir la pobreza extrema en un 30 %<sup>10</sup>. Por consiguiente, impulsar la igualdad de género mediante acciones orientadas prioritariamente a incrementar el número de contratos públicos adjudicados a mujeres emprendedoras y a ELM podría estimular el crecimiento.

**Cuando se armonizan las políticas y los procedimientos sobre adquisición con los objetivos en materia de igualdad de género, los gobiernos pueden dar apoyo a las ELM y conseguir mejoras en varios indicadores sobre igualdad de género y desempeño económico.** Las pequeñas y medianas empresas (PyME) representan más de la mitad de los puestos de trabajo a nivel mundial, y su participación en las cifras totales sobre empleo es comparable a la de las grandes empresas<sup>11</sup>. En los países en desarrollo, las PyME representan el 66 % del empleo a tiempo completo<sup>12</sup> y cerca de un tercio de las PyME en los mercados emergente son lideradas por mujeres<sup>13</sup>. Dado que hay siete millones de PyME propiedad de mujeres en el sector formal de los mercados emergentes<sup>14</sup>, apoyar a las ELM es una oportunidad valiosísima para los gobiernos que aspiran a desarrollar sus economías y promover la igualdad de género. Además, las empresas lideradas por mujeres suelen contratar a más mujeres<sup>15</sup>. Por tal motivo, apoyarlas tiene un efecto de multiplicación que se extiende más allá de sus empresas y beneficia a la comunidad en general.

---

<sup>8</sup> K. Chin (2017), “The power of procurement: how to source from women-owned businesses. Corporate Guide to GRP”. Sección de la ONU dedicada al empoderamiento económico de las mujeres. Extraído de: [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/the-power-of-procurement-how-to-source-from-women-owned-businesses-en.pdf?la=en&vs=237](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/the-power-of-procurement-how-to-source-from-women-owned-businesses-en.pdf?la=en&vs=237)

<sup>9</sup> McKinsey Global Institute (septiembre de 2015), “The Power of Parity”.

<sup>10</sup> Banco Mundial (agosto de 2012), “The Effects of Women’s Economic Power in Latin America and the Caribbean”. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>11</sup> M. Ayyagar, A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic (2014), “Who Creates Jobs in Developing Countries? *Small Business Economics*”, 43(1), págs. 75-99.

<sup>12</sup> Corporación Financiera Internacional (2013), “IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions To Job Creation And Poverty Reduction”. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>13</sup> Goldman Sachs (2014), “Giving Credit Where It Is Due: How Closing The Credit Gap for Women-Owned SMEs Can Drive Global Growth”, Global Markets Institute.; base de datos de Enterprise Survey de IFC. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>14</sup> Goldman Sachs (2014), “Giving Credit Where It Is Due: How Closing The Credit Gap for Women-Owned SMEs Can Drive Global Growth”. Global Markets Institute.; base de datos de Enterprise Survey de IFC. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>15</sup> Goldman Sachs (2014), “Giving Credit Where It Is Due: How Closing The Credit Gap for Women-Owned SMEs Can Drive Global Growth”. Global Markets Institute.; base de datos de Enterprise Survey de IFC. Washington D.C.: Banco Mundial.



# Obstáculos que enfrentan las empresas lideradas por mujeres en el acceso a las adquisiciones públicas

¿Qué es lo que pone freno a estas empresas?

Si bien hay pocos datos sobre el tema y las distintas definiciones de ELM generan dificultades adicionales, los estudios de diversas regiones del mundo sugieren que las ELM obtienen una proporción minoritaria de los contratos gubernamentales en los países. Las ELM representaron una minoría de las compras y contrataciones públicas en la República Dominicana, Chile y la Ciudad de Buenos Aires<sup>16</sup>. En Estados Unidos, las empresas propiedad de mujeres solo consiguen el 4,7 % de los contratos federales, y apenas el 10 % de las PyME proveedoras del Gobierno de Canadá pertenecen a mujeres<sup>17</sup>. En Albania, el 26,8 % de todas las empresas son gestionadas por mujeres, pero apenas el 5 % de los contratos municipales se adjudican a empresas administradas por mujeres, que componen tan solo el 3,2 % del gasto total destinado a adquisiciones<sup>18</sup>. Según un estudio reciente sobre contrataciones reguladas por las directivas en la materia emitidas por la Unión Europea (UE), el 26 % de quienes ocupan cargos gerenciales en los proveedores gubernamentales son mujeres, y solo un 16,5 % de los proveedores de contratos por valores altos tienen a una mayoría de mujeres en sus equipos de gestión<sup>19</sup>.

---

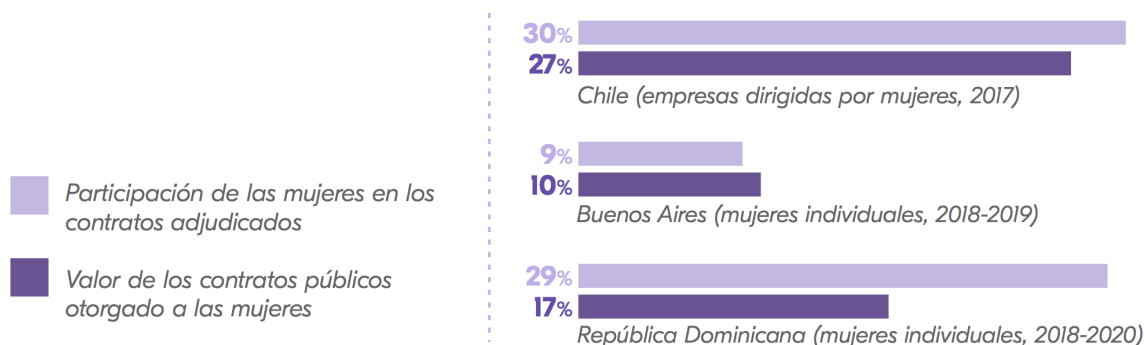
<sup>16</sup> Comunidad Mujer (2018), “Sistematización, Compras inclusivas en Chile. Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado”. [www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf](http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf); Datos de la Dirección General de Contrataciones Públicas, República Dominicana, [www.dgcp.gob.do/visualizaciones](http://www.dgcp.gob.do/visualizaciones)

<sup>17</sup> Riding, A., Orser, B. y Liao, D. (2018). Benchmarking Small and Medium Enterprises as Suppliers to the Government Of Canada Inclusion, Innovational and International Trade.

<sup>18</sup> Open Government Partnership (2019), “Uso de datos en empresas de mujeres en Albania”. Disponible en: [www.opengovpartnership.org/es/stories/lessons-from-reformers-using-data-on-women-owned-businesses-in-albania](http://www.opengovpartnership.org/es/stories/lessons-from-reformers-using-data-on-women-owned-businesses-in-albania)

<sup>19</sup> Fazekas, M., Kazmina, Y. y Wachs, J. (2020). Gender in public procurement: Extent, distribution, and impacts. Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento.

## Gráfico 1: Valores y contrataciones totales que se adjudicaron a mujeres proveedoras en los países analizados



Según datos extraídos de los sistemas gubernamentales de contratación electrónica, durante 2017 en Chile las empresas que tienen a mujeres en puestos clave de toma de decisiones recibieron el 30 % de los contratos públicos, calculados por volumen, y el 27 % calculados por su valor. Las mujeres emprendedoras y titulares de sociedades unipersonales consiguieron el 9 % de los contratos, calculados por volumen, y el 10 % por valor, en la ciudad de Buenos Aires durante 2018 y 2019; y el 29 % de los contratos, calculados por volumen, y el 17 % por valor, en la República Dominicana entre 2018 y 2020.

El gráfico 2, que se presenta a continuación, resume los obstáculos que las ELM indicaron que suelen encontrar al intentar participar en adquisiciones públicas.

## Gráfico 2: Obstáculos al crecimiento que enfrentan las empresas lideradas por mujeres

|   |   |
|---|---|
| <b>Capital financiero</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo nivel de conocimientos de finanzas y de productos financieros</li> <li>- Preferencia por contar con más información antes de tomar decisiones financieras y sensación de tener menos herramientas para superar con éxito procedimientos complejos</li> </ul>  |
| <b>Capital físico y tecnológico</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menos titularidad de activos y bienes, lo que limita la posibilidad de que sirvan de garantía para créditos y capital de inversión</li> <li>- Menor probabilidad de tener teléfonos celulares que los hombres</li> </ul>   |
| <b>Capital humano y social</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor acceso a redes empresariales locales, nacionales e internacionales adecuadas</li> <li>- Menor acceso a tutores formales e informales adecuados</li> <li>- Menor inscripción de mujeres en educación terciaria en sectores de alta productividad como los relacionados con las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM)</li> </ul> |
| <b>Transversalidad de las desigualdades</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejuicios y normas de género que afectan la percepción sobre las ELM y el modo en que se organizan, se convocan, se implementan y se monitorean las contrataciones públicas</li> </ul>  |
| <b>Acceso a las contrataciones públicas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operar en una escala menor genera obstáculos al momento de postularse a licitaciones gubernamentales de mayor envergadura</li> <li>- Desconocimiento de oportunidades de licitación</li> </ul>   |

Desarrollado por los autores a partir del Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad de 2015 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015).

## Acceso al financiamiento

La falta de acceso al financiamiento que sufren las mujeres emprendedoras limita su posibilidad de adquirir el capital de trabajo necesario para competir por contratos gubernamentales. Según la Corporación Financiera Internacional, el 70 % de las PyME propiedad de mujeres en los países en desarrollo no cuentan con suficientes servicios de las instituciones financieras ni tampoco otros servicios generales<sup>20</sup>.

Dado que el acceso de las ELM al financiamiento es limitado, les resulta difícil crecer en tamaño y capacidad, y esto menoscaba su posibilidad de postularse a contratos más importantes. Asimismo, esto hace que no puedan dedicar tiempo a participar en engorrosos procesos de licitación y absorber el impacto de los retrasos en la cadena de pagos.

## Normas de género y desigualdades estructurales

Las normas de género y los roles establecidos, como afrontar la responsabilidad principal por tareas de cuidado de personas no remuneradas, incluida la crianza de hijos, las labores del hogar y el cuidado de familiares enfermos, pueden afectar de manera sustancial la participación de las mujeres en el mercado de las contrataciones, como proveedoras y como partes interesadas.

Esto puede traducirse en que las mujeres dispongan de menos tiempo<sup>21</sup> y, además, tener un efecto negativo en el grado de confianza que las mujeres tengan en sí mismas, ya que estos roles esenciales no suelen reconocerse ni valorarse lo suficiente. Un estudio global realizado en 142 países determinó que tanto hombres como mujeres perciben al equilibrio entre trabajo, familia y vida personal como la mayor dificultad que enfrentan en sus países las mujeres que trabajan<sup>22</sup>. Por ejemplo, tener menos tiempo para dedicar a actividades vinculadas con negocios tiene consecuencias en cuanto a dónde y cuándo pueden trabajar las mujeres, y si pueden asistir a reuniones u oportunidades de entablar contactos. Esto reduce incluso más la posibilidad de las mujeres de participar en el mercado de las contrataciones públicas en las mismas condiciones que los hombres.

*“En Chile vimos que las mujeres tienen menos tiempo para hacer negocios, los tiempos disponibles para hacer negocios son distintos.” – Trinidad Inostroza, consultora sobre contratación y gestión pública, exdirectora de ChileCompra*

Si bien hay excepciones, las normas arraigadas sobre las actividades, las prioridades y las responsabilidades femeninas definen las percepciones sobre los roles que pueden asumir las

---

<sup>20</sup> Corporación Financiera Internacional (2012), “Women-Owned SMEs: A Business Opportunity for Financial Institutions”. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>21</sup> Banco Mundial (2012), “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de Género y Desarrollo”. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/446321573314820636/pdf/Overview.pdf>

<sup>22</sup> Gallup y la Organización Internacional del Trabajo (2017), “Hacia un futuro mejor para las mujeres en el trabajo: la opinión de las mujeres y de los hombres”. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_607487.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_607487.pdf)

mujeres y los espacios que pueden ocupar. Esto da lugar a una profecía autocumplida respecto de lo que las mujeres pueden y deben hacer, y tiene un profundo impacto en su propia convicción acerca de qué son capaces de hacer y lograr. En muchos países, estas normas sobre género se ven exacerbadas por normas sobre raza, origen étnico, identidad de género u otros grupos tradicionalmente marginados.

*He podido trabajar con el gobierno por medio de la ACCA, la entidad gremial de arquitectos. La ACCA hace un puente, se encarga de los aspectos técnicos que el estado no alcanza a cubrir. Para nosotros es una oportunidad, como mujer y joven trabajando en arquitectura y urbanismo de bicicleta.” – Laura Rojas, directora de Bicistema, Bogotá*

## Operar en una escala menor

Por lo general, la proporción de ELM es mucho mayor entre las micro y pequeñas empresas. En América Latina y el Caribe, el África subsahariana y Asia Oriental, las mujeres dirigen, en promedio, el 23 % de las pequeñas empresas frente al 11 % de las grandes empresas<sup>23</sup>. Debido a su menor envergadura, las ELM tienen menos capacidad de cumplir con los requerimientos de voluminosos contratos públicos, al no contar con los recursos ni los requisitos necesarios para postularse.

*“La mayoría de las barreras que enfrentan las empresarias para participar en la compra pública tiene que ver con tamaño y recursos para responder a contratos grandes. Para que estas empresas lideradas por mujeres puedan participar en la licitación, necesitarían mucho más capital de trabajo y no tienen la capacidad para aplicar a este contrato.” – Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

## Desconocimiento de oportunidades de licitación

Las personas entrevistadas en países que implementan reformas en materia de ASG manifestaron que las mujeres emprendedoras, por lo general, no tienen información oportuna sobre posibilidades y procedimientos de licitación. En algunos casos, la información sobre adquisiciones no está disponible en internet de manera directa y muchas mujeres emprendedoras y titulares de pequeñas empresas posiblemente no sepan dónde encontrar la información o no tengan tiempo de buscar las licitaciones relevantes ni de completar los datos necesarios de pliegos complejos.

Este desconocimiento puede hacer que las ELM pierdan oportunidades relacionadas con contrataciones, pero también que desarrollen percepciones negativas sobre el ecosistema de las contrataciones públicas. Las empresas más pequeñas tienen la percepción de que los contratos con entidades gubernamentales son de gran envergadura, y de que el proceso es largo y complicado, lo cual resulta desalentador al momento de decidir su postulación. Por ejemplo, las mujeres de la República Dominicana tendían a suponer que, en los procesos de contratación pública, había corrupción, y que los contratos estaban asignados de antemano a familiares y amigos de los funcionarios encargados de las contrataciones. En los casos en que

---

<sup>23</sup> Banco Mundial. Base de datos de Enterprise Survey del Banco Mundial. Disponible en: [www.enterprisesurveys.org/](http://www.enterprisesurveys.org/)

los gobiernos contaban con programas de ASG y apoyo adicional, muchas mujeres no estaban al tanto de estos recursos.

*“Lo que sé es porque lo investigo y esto activo en el sector. Yo me genero el acceso a la información. La comunicación es deficiente y segregadora.” – Laura Rojas, directora de Bicistema, Bogotá*

*“Por el lado de las mujeres hay desafíos con temas de sensibilización sobre las mínimas cosas que tienen que hacer cuando quieren obtener un contrato (soft skills).” – Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

## Enfoque: Abrir el mercado público a ELM en la República Dominicana: “¡Una invitación a pensar con creatividad!”.

### Porcentaje del valor y número total de los contratos adjudicados a mujeres en la República Dominicana (2018-2020)<sup>24</sup>



En 2012, el gobierno de la República Dominicana inició un análisis de sus datos sobre contrataciones para identificar el valor y el número de contratos que se habían adjudicado a ELM. También analizaron los obstáculos que enfrentan las ELM para participar en contrataciones públicas. En la actualidad, este análisis de datos desagregados por sexo forma parte de su sistema de contratación abierta en línea y existe una página especialmente dedicada a este tema, en la cual se presenta el número y los montos de los contratos que se adjudicaron a mujeres.

*“Con las licitaciones se establecen requisitos que no necesariamente son imprescindibles. Convocatorias se diseñan para grandes empresas y no necesariamente para la realidad del mercado. Nosotros tenemos un 98% de empresas medianas y solamente estás trabajando para el 2% del mercado que son las grandes empresas. Analizando contratos que venían siendo adjudicados de manera constante a grandes empresas con capacidad financiera, nos dimos cuenta que no necesariamente eran lo más eficiente.” – Yokasta Guzmán, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana*

En función de las conclusiones, el gobierno implementó las siguientes medidas:

- Ofrecer capacitación presencial y virtual sobre cómo participar correctamente en licitaciones a través del portal en línea.
- Implementar un proceso de “sorteo” en las licitaciones para adquisiciones (“[Sorteo de obras](#)”), o

<sup>24</sup> Sobre la base de un análisis realizado por OCP del portal de datos abiertos de la Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana correspondiente al período entre 2018 y marzo de 2020.

un proceso de selección para elegir al azar a los ganadores a partir de una lista de oferentes previamente verificados que puedan llevar adelante la licitación en el marco de los parámetros predeterminados sobre precios y contratos. Este proceso se utiliza para adjudicar pequeños contratos en los sectores de construcción, alimentos y bebidas, agricultura, ganadería y muebles. Además, para garantizar la transparencia, toda la información relacionada con los sorteos se divulga públicamente. Esto incluye licitaciones, listas de proveedores, manifestaciones de interés, criterios de evaluación, detalles de los sorteos y adjudicación.

- Diseñar las licitaciones y los contratos sobre la base de un entendimiento de las realidades del mercado local, de manera que las pequeñas y medianas empresas y los negocios locales puedan adaptarse al tamaño de los contratos y sus requisitos, siempre que sea posible.
- Entablar contacto con mujeres emprendedoras de diversos sectores y regiones para explicar las nuevas políticas de adquisición.
- Conectar a proveedores e instituciones a través de las siguientes acciones:
  - Compartir información sobre las necesidades que prevén tener diferentes instituciones;
  - Facilitar espacios para que los proveedores o potenciales proveedores presenten sus ofertas sin que esto les ocasione ningún costo, con el objetivo de establecer relaciones empresariales. Por ejemplo, organizar sesiones para crear redes de contactos empresariales orientadas a reunir a las instituciones gubernamentales y las ELM. En un evento que se llevó a cabo en 2019, 745 mujeres emprendedoras/líderes empresariales conocieron a 30 instituciones públicas que administran una porción sustancial del presupuesto nacional<sup>25</sup>;
  - Desarrollar un [catálogo público de proveedoras mujeres y ELM proveedoras](#) que se comparta con actores del mercado externo y diferentes unidades gubernamentales que se ocupan de las contrataciones públicas.

La República Dominicana reconoció la oportunidad de vincular el gasto público con el logro de los objetivos de desarrollo social establecidos por el país y, actuó en consecuencia. Además, desarrolló indicadores específicos<sup>26</sup> para medir la contribución realizada por el sistema de contratación a un desarrollo más inclusivo. Las próximas medidas serán aprobar la nueva reforma que garantizará que el 40 % del gasto público se destine a pequeñas y medianas empresas, y que el ciclo de pagos no supere los 30 días.

---

<sup>25</sup> Información publicada en el portal de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Extraído el 13/04/20 de: [www.dgcp.gob.do/2019/08/14/rueda-de-negocios-dirigida-a-mujeres-cierra-con-903-entrevistas](http://www.dgcp.gob.do/2019/08/14/rueda-de-negocios-dirigida-a-mujeres-cierra-con-903-entrevistas)

<sup>26</sup> La información sobre los indicadores se puede encontrar en: [www.dgcp.gob.do/visualizaciones](http://www.dgcp.gob.do/visualizaciones)

## Desafíos que enfrentan los gobiernos al realizar compras a empresas lideradas por mujeres

En esta sección se describen en general los desafíos que enfrentan los gobiernos al momento de implementar políticas, procesos y prácticas tendientes a corregir las desigualdades de género que existen en la contratación pública.

### Dificultad para identificar empresas lideradas por mujeres

**No existe una definición de ELM universalmente consensuada.** Las organizaciones internacionales y los gobiernos tienen distintas definiciones sobre lo que es una *empresa liderada por mujeres* o una *empresa propiedad de mujeres*. Esto incluye diversos programas gubernamentales, que no solo pueden diferir en cuanto a su definición de ELM sino también de MPyME.

**No existen ni se usan datos sobre proveedores desagregados por género.** En el ámbito microempresarial, donde las sociedades unipersonales y la informalidad son la norma, es más sencillo identificar empresas lideradas por mujeres según el género del propietario, pero en el caso de pequeñas empresas con varios propietarios o en las que varias personas intervienen en la toma de decisiones, es más difícil definir si una empresa es liderada por una mujer. En el caso de sociedades unipersonales, los gobiernos han llegado a la conclusión de que sus sistemas de información posiblemente ya hagan un seguimiento del género del proveedor. Sin embargo, algunos gobiernos han llegado a la conclusión de que sus sistemas ni siquiera podían hacer tal seguimiento en el caso de sociedades unipersonales.

*ChileCompra* solo podía establecer el género del único propietario recurriendo a la base de datos de números de identificación nacional, que incluye el género de la persona. En el caso de la República Dominicana, un análisis inicial de la base de datos de proveedores pudo utilizar el género de los únicos propietarios para crear un parámetro de base desagregado por género.

### Circuitos de retroalimentación endebles que generan discrepancias entre las políticas y las necesidades de los proveedores

*“Es muy distinta la visión del funcionario en la oficina con el territorio. Vimos mujeres con disposición en espera de la oportunidad. La cercanía es muy importante. Poner una cara detrás de todo para disminuir la incertidumbre. Hay que humanizar los sistemas de compras.”*  
— Yokasta Guzmán, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana

Los expertos entrevistados manifestaron que algunos sistemas de contratación pública no cuentan con mecanismos de retroalimentación o de consulta sistemáticos a través de los cuales los proveedores puedan expresarse para orientar las reformas en las contrataciones. Los mecanismos de retroalimentación y de consulta pueden incluir grupos de trabajo, eventos regulares y sesiones de retroalimentación, líneas telefónicas de atención a los proveedores, consultas en línea o mecanismos de presentación de quejas. Cuando existe la posibilidad de tal retroalimentación o de realizar consultas, a menudo se escuchan las mismas voces, sin que se llegue suficientemente a las ELM y a otras comunidades menos representadas.

*“Hicimos múltiples cosas. En la interacción con la gente tienen deseo de conocer y participar, las asociaciones son muy activas. Les gusta ver la información, les mostramos oportunidades de negocio y cómo pueden participar. Las capacitaciones nos permitieron recibir la retroalimentación. Por ejemplo en el sector de la harina se organizaron para poder participar, les explicamos sobre los pliegos y pudieron sugerir cambios. Tomamos estas sugerencias. Desde ese momento entendimos la importancia de ese diálogo con el Estado.”*  
— Yokasta Guzmán, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana

*“No tenemos amigos o contactos de familiares en el gobierno. Una cosa que ha sido útil es lo que uno de los Estados Mexicanos ofrece, dónde podemos registrarnos a uno sistema que te envía nuevas licitaciones una vez que estés registrado como proveedor.”* — Paulina Bustos Arellano, cofundadora de Cívica Digital

## Las percepciones negativas afectan las ofertas

Para poder reformar el sistema de contratación es importante abordar las percepciones que tienen las mujeres sobre la apertura y la imparcialidad de los procesos de contratación pública, además de las que tienen los funcionarios públicos sobre las capacidades empresariales de las mujeres y el potencial de sus emprendimientos. Los entrevistados manifestaron que las mujeres emprendedoras piensan que no vale la pena participar en procesos de licitación porque consideran que los contratos ya están adjudicados a empresarios con buenas conexiones y que los procedimientos de contratación no son transparentes ni imparciales.

Sería positivo que los gobiernos conversaran abiertamente con las ELM sobre estas percepciones y abordaran cualquier malentendido a fin de reducir los obstáculos para su ingreso.

Otra manera de generar confianza es publicar datos abiertos sobre quienes resultan adjudicatarios y qué se les adjudica, ya que de esa manera los gobiernos rinden cuentas públicamente y las ELM pueden contar con fuentes de datos para monitorear la imparcialidad. En Ucrania, actores que promueven reformas desde la sociedad civil, el sector privado y el gobierno han trabajado juntos para generar cambios radicales en la contratación pública, y han plasmado en la legislación la contratación abierta y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas, como parte del sistema de contratación electrónica de código abierto Prozorro.org establecido en el país. Hasta enero de 2018, los ahorros conseguidos ascendían a más de USD 1000 millones y miles de nuevas empresas competían por contratos.



Cerca del 80 % de los contratos gubernamentales ahora se adjudican a PyME y las percepciones sobre corrupción se han reducido a la mitad.

*“Otra barrera es que la contratación pública se maneja entre conocidos y amigos, está ligado a la corrupción. Hay pocas entidades públicas que se abren a lo nuevo, cuando se trata de proyectos o contratos más grande uno ya sabe que está arreglado. Esto se siente muy fuerte en tema de infraestructura.” – Laura Rojas, directora de Bicistema, Bogotá*

Del lado de la oferta, tanto en el sector privado como en el público, se sigue percibiendo que las mujeres solo pueden liderar microempresas más que empresas grandes. Estos preconceptos se extienden a los tipos de servicios, productos y obras que las ELM pueden proporcionar, y si existen entre los funcionarios de contrataciones, es posible que a estos les resulte difícil determinar que hay un problema en la forma en que se hacen las cosas en la actualidad. Por ejemplo, la relativa escasez de empresas lideradas por mujeres en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, así como en sectores de infraestructura, puede llevar a los funcionarios de contrataciones a suponer que no existen ELM o que este tipo de empresas no presentarán ofertas.

*“No todas las ELM son pequeñas. La gran mayoría a las cuales compañías comparten son oportunidades más pequeñas y más locales, contrataciones indirectas, que no están ligadas al producto fundamental de las compañías, como regalos corporativos, marketing, limpieza.” – Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

Incluso si las políticas se reforman, los gobiernos enfrentan el reto de tener que implementar procedimientos y realizar los cambios institucionales y culturales que resulten necesarios para las ASG. Los expertos entrevistados manifestaron que los gobiernos les resulta difícil justificar compras a PyME y negocios pequeños, en los que hay una gran representación de ELM, ya que los funcionarios responsables de las contrataciones tienen la percepción de que aprovisionarse de empresas más pequeñas implicará un mayor uso de recursos.

*“Las políticas de adquisiciones lideradas por el mercado implican que las reformas han tendido a centrarse en los cambios en los aspectos estructurales del sistema de adquisiciones, por lo que tienden a centrarse únicamente en el argumento de la eficiencia.” – Professor S. N. Nyeck, PhD, Facultad de Derecho de Emory - Iniciativa sobre Vulnerabilidad y Condición Humana, y Proyecto sobre Feminismo y Teoría Jurídica*

## Discriminación institucional por razón del género contra mujeres líderes de empresas

Laura García, vicepresidenta de Voces Vitales y presidenta de Global News Group, y ella misma una mujer emprendedora, señaló que los prejuicios de género en las instituciones influyen en la manera en que las personas piensan sobre las mujeres en ámbitos empresariales y que esto, a su vez, limita el crecimiento de las ELM. García destacó tres niveles de trabajo que son necesarios para apoyar a las mujeres emprendedoras:

- Personal: para convencer a las mujeres de que pueden hacerlo.
- Social: para convencer a la sociedad de que las mujeres pueden ser líderes empresariales.
- Marco jurídico: mediante leyes que proporcionen ayuda.

*“El financiamiento es el primer escollo. La primera barrera es la cultural. Tengo una empresa que está en 10 países y me pasa que voy a los bancos y me preguntan ‘¿dónde está su socio?’ No un requisito del banco, es el prejuicio, ‘esta mujer no podrá pagar’. – Laura García, vicepresidenta de Voces Vitales Argentina y presidenta de Global News Group*

## Recomendaciones basadas en ejemplos de buenas prácticas

### Acercar necesidades

*Para que un gobierno implemente un programa de diversidad de proveedores va a tener que cambiar su proceso de compra. Particularmente cuando se revisan las propuestas. ¿Dónde encuentro esas empresarias? ¿Es ese proveedor competitivo? ¿Quién me asegura que es un buen proveedor? Son todos aspectos necesarios a tener en cuenta. Cuando tienes una estructura de compras tienes que entender todo el proceso de toma de decisión para poder implementar una estrategia de inclusión.” – Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

En la sección que se presenta debajo, se brinda a los responsables de políticas una serie de recomendaciones que pueden contribuir a superar las dificultades mencionadas precedentemente. Las recomendaciones se basan en el análisis documental y las entrevistas con especialistas en mujeres empresarias y los profesionales que implementaron iniciativas gubernamentales sobre ASD a nivel nacional y local. En esta sección, destacamos aprendizajes obtenidos de organismos de adquisición pública, particularmente de los gobiernos de Buenos Aires, Chile y la República Dominicana. La implementación de estas iniciativas sobre ASG requirió que se tomaran medidas en distintos niveles, con el fin de acercar a las mujeres emprendedoras a las oportunidades de contratación utilizando reglamentaciones y pautas modificadas para ayudar a los funcionarios de ASG a incorporar

consideraciones sobre ASG al tomar decisiones y ofreciendo programas de capacitación para las mujeres.

En el gráfico 3 que aparece debajo se presenta un marco que organiza estas recomendaciones en función de puntos de ingreso a considerar en el proceso de adquisiciones públicas y al diseñar reformas sobre contrataciones abiertas.

Dado que el punto de partida varía según el gobierno, no existe una fórmula única para abordar esta cuestión. Sin embargo, las experiencias de múltiples gobiernos nacionales y subnacionales muestran que, para que haya más ELM en los contratos de adquisición pública, se necesitan programas integrales que aborden todos los obstáculos de género pertinentes. Estas intervenciones incluyen, entre otras, los procesos de contratación.

Son muchas las actividades que pueden asumir los gobiernos para adoptar un sistema de ASD. Tales actividades se han clasificado según el tiempo que, según se prevé, será necesario para diseñar y poner en práctica las acciones. Se pueden consultar definiciones en el gráfico 2 y una clasificación de las actividades según el punto de ingreso en el gráfico 3<sup>27</sup>.

**Gráfico 2: Actividades sensibles al género – Plazos estimados<sup>28</sup>**

| Plazos estimados       |   |
|------------------------|---|
| <b>Ganancia rápida</b> | <b>Ganancia rápida</b> menos de tres meses de principio a fin                                 |
| <b>Medio</b>           | <b>Plazo medio:</b> 3 a 12 meses de principio a fin   |
| <b>Largo</b>           | <b>Largo plazo:</b> se puede tardar más de 12 meses en obtener resultados, de principio a fin |

<sup>27</sup> La lista de los gobiernos que implementan la recomendación correspondiente se basa en las entrevistas realizadas y los documentos consultados hasta abril de 2020. Es posible que los gobiernos estén implementando medidas que Value for Women no pudo recoger para el estudio.

<sup>28</sup> Las estimaciones se efectuaron en función de experiencias anteriores e indicadores de mejora clave recogidos por Value for Women.

**Gráfico 3: Adquisición sensible al género: Puntos de ingreso y recomendaciones**

|   | Recomendaciones  | Esfuerzo        |
|---|--|-----------------|
| <i>Comprender a los usuarios y a las partes interesadas</i>           | Definir e identificar a las empresas lideradas por mujeres   | Medio           |
|   | Elaborar mecanismos de retroalimentación y participación con mujeres emprendedoras y gente de negocios                             | Ganancia rápida |
| <i>Planificar una estrategia sobre adquisición sensible al género</i> | Comprometerse con la igualdad de género y formular una estrategia para la adquisición sensible al género                           | Ganancia rápida |
|   | Generar capacidad para implementar una contratación sensible al género   | Medio           |
| <i>Asegurar que los contratos sean de diseño abierto</i>              | Publicar información sobre las contrataciones públicas, desde la planificación hasta la implementación                             | Medio - Largo   |
|   | Utilizar datos abiertos estandarizados para publicar información sobre contratos a fin de obtener datos analíticos y reutilizarlos | Medio - Largo   |
| <i>Simplificar los procesos de contratación</i>                       | Aplicar una perspectiva de género a los requisitos de contratación y a los pagos   | Medio - Largo   |
| <i>Garantizar el pago en tiempo y forma</i>                           | Asegurar que se pague en tiempo y forma a los proveedores, con lo cual se reduce la necesidad de acceder a financiamiento          | Ganancia rápida |
| <i>Aumentar la capacidad de los proveedores</i>                       | Proporcionar servicios de apoyo comercial para ELM   | Medio - Largo   |
| <i>Fomentar un mercado de contratación pública inclusivo</i>          | Vincular las políticas de contratación con objetivos sociales y de políticas de género   | Medio           |

## Definir e identificar a las empresas lideradas por mujeres

Recopilar datos desagregados por género<sup>29</sup> es una tarea importante que ayuda a comprender las diferentes deficiencias y necesidades. Los gobiernos interesados en desarrollar una estrategia de ASG deben crear un proceso para definir e identificar las ELM. Se recomienda tomar las siguientes medidas:

<sup>29</sup> Recopilar y tabular datos en forma separada para mujeres y hombres, y/o según las empresas que dirigen.

1. **Definir qué significa una ELM en el contexto local.** Las definiciones de ELM deben ser prácticas y tomar en cuenta la disponibilidad, o ausencia, de datos desagregados por género.
2. **Incluir campos para identificar ELM en los sistemas de contratación y en los registros de compañías.** Es probable que definir ELM a efectos de las ASG requiera cambios en los sistemas de contratación electrónica y en los registros de compañías, a fin de asegurar que sean uniformes y capten los datos pertinentes (p. ej., creando un campo para el género de la persona encargada de la dirección ejecutiva o para el(la) beneficiario(a) efectivo(a) o gerente general de la compañía proveedora). Esto podría automatizarse a través de datos e identificadores abiertos. Sin embargo, en casos en los que no se cuenta con información de calidad sobre los propietarios y las compañías, algunos gobiernos han desarrollado soluciones creativas. Por ejemplo, Chile solucionó este problema introduciendo un registro electrónico que certifica las ELM y que está vinculado con el registro civil. Los criterios para la identificación como ELM incluyen:
  - las titulares del 50 % o más de las acciones de la compañía son mujeres;
  - El cargo de representante legal o director ejecutivo de la compañía es ocupado por una mujer. La persona jurídica se cuenta como empresa propiedad de mujeres.

La Ciudad de Buenos Aires abordó esta cuestión lanzando el *Sello Mujer*, un mecanismo por el cual las compañías proveedoras conducidas por mujeres se identificaban voluntariamente al inscribirse en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP). El RIUPP permite que los compradores y los responsables de la toma de decisiones visualicen de manera sencilla la participación de ELM en el sistema y acredita que en los contratos se hayan cumplido los requisitos de sostenibilidad que exigen tener en cuenta el género.

3. **Comprender las diferencias en razón del género y los desafíos en esta área.** A través de un análisis de las cuestiones de género en la cadena de las contrataciones públicas, los funcionarios pueden identificar los principales puntos de dificultad (es decir, los puntos en los cuales cae la participación de las mujeres en el proceso de contratación) y comprender mejor las necesidades de las mujeres y sus desafíos. Este análisis puede usar tanto los datos administrativos del sistema de contratación como investigaciones primarias; por ejemplo, entrevistas y grupos focales con mujeres emprendedoras. Se puede realizar a través de talleres, investigaciones de usuarios y análisis de datos con los actores interesados clave dentro del gobierno (p. ej., ministerios de la mujer, oficinas de género, organismos de asistencia a emprendedores), del ámbito de emprendedores y de la sociedad civil (p. ej., asociaciones comerciales y de emprendimiento y ONG de mujeres). También puede hacerse con datos. Pueden analizarse datos desagregados en función del sexo para diseñar estrategias orientadas a aumentar la participación, al identificar organismos con altos o bajos niveles de participación de ELM, sectores claves para estas empresas, el tipo de contratos que ganan y la proporción de inclusión en compras públicas.

## Enfoque: Análisis por género e interseccionalidad

Los gobiernos pueden acelerar la igualdad de género y la participación de las mujeres en la economía utilizando un análisis interseccional para planificar la política pública y los presupuestos para contratación. Un análisis interseccional reconoce que la opresión sistemática tendrá un impacto diferente sobre las personas, según cuál sea la interacción entre diferentes facetas de su identidad y características protegidas. Por ejemplo, las minorías étnicas alcanzan resultados significativamente menores en educación en varios países de Asia<sup>30</sup> y en toda América Latina y el Caribe. Además, es posible que las mujeres emprendedoras de zonas rurales o que están fuera de las capitales tengan más dificultades para acceder a información sobre oportunidades de contratación (consultar a continuación la sección *Elaborar mecanismos de retroalimentación y participación*, pág. 23). Algunas características clave que se deben tener en cuenta al realizar un análisis de género interseccional de las ELM:

- Raza
- Origen étnico
- Clase
- Identidad de género
- Entorno rural o urbano
- Discapacidad

Los gobiernos deben evaluar la posibilidad de recopilar los indicadores que se incluyen en el Gráfico 4. Estos son necesarios para llevar a cabo un análisis por género, y pueden definir un parámetro de base y los respectivos objetivos para las estrategias de ASG.

**Gráfico 4: Indicadores de género y desagregados por género, análisis pertinente y uso**

|   | Identificar   | Comprender   | Verificar   | Usar  |
|---|---|--|---|---|
| Lado de la oferta - organismo de contratación | % de postulantes/ofertas, por género  | Analizar las diferencias por razón de géneros que se observan en las postulaciones | Determinar el nivel de rigurosidad que se aplicará en la verificación | Definir objetivos para postulantes mujeres  |
|   | % de contratos adjudicados, por género  | Identificar diferencias entre géneros en los contratos adjudicados                 |   | Definir objetivos para el número o el monto financiero de los contratos adjudicados a mujeres |
|   | Monto total y promedio (en moneda local) de contratos adjudicados, por género |  |   |   |

<sup>30</sup> Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (diciembre de 2016), "Poverty and Ethnicity in Asian Countries". Disponible en: [www.adb.org/sites/default/files/publication/216026/adb-wp624.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/216026/adb-wp624.pdf)

|   |   |  |  |   |
|---|---|--|--|---|
| Lado de la demanda - usuarios/proveedores | % de denuncias, por género<br>Retroalimentación abierta, brindada por hombres y mujeres, acerca del proceso de contratación | Identificar las diferencias de género en la satisfacción y las necesidades |  | Incorporar a la estrategia de contratación los comentarios formulados por mujeres |
|---|---|--|--|---|

## Enfoque: El valor de los datos desagregados por género y el análisis de género

*“La primera dificultad que encontramos es el acceso a información. Tener una línea base de información es clave para tomar acciones eficientes.” – Trinidad Inostroza, consultora sobre contratación y gestión pública, exdirectora de ChileCompra*

*“Iniciamos con la construcción de un sistema de indicadores de género. Es una foto de evidencia rigurosa que la Ciudad de Buenos Aires tiene hace muchos años, con datos de la Dirección de Estadística y Censos. Identificamos brechas de desigualdad y desarrollamos un marco conceptual para abordar la desigualdad de género.” – Marisa Miodosky, responsable de implementar la Estrategia de Género, Secretaría General y de Relaciones Internacionales - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

*“Los sistemas de compras no sólo pueden ser vistos desde la transparencia y lucha contra la corrupción, sino también desde el punto de vista de toda la información que tienen disponible para desarrollar políticas, incentivarlas y desarrollar los sectores, y como utilizarla de una manera atractiva.” – Yokasta Guzman, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana*

## Desarrollar mecanismos de retroalimentación y participación para las empresas lideradas por mujeres

Al contar con una estrategia de difusión eficaz orientada a las mujeres emprendedoras y a las asociaciones empresariales y profesionales de mujeres, los organismos de contratación gubernamentales pueden: 1) comprender mejor la diversidad de necesidades, preferencias y aspiraciones; 2) demostrar y comunicar el compromiso gubernamental de incrementar las compras a ELM; 3) recibir y brindar retroalimentación durante los procesos de postulación, adjudicación e implementación de los contratos; 4) desarrollar campañas dirigidas a difundir las oportunidades de contratación a mujeres empresarias y ELM.

Estas estrategias de difusión son particularmente importantes para los grupos de mujeres que pueden tener menos acceso a información sobre contrataciones, como las que viven fuera de las capitales, en zonas rurales, o las que pertenecen a un grupo con baja representación. Estas campañas de información también pueden incluir orientación específica sobre cómo

acceder a servicios de preparación para proveedores y a programas de servicios de desarrollo empresarial para mujeres.

Los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, Chile, y la República Dominicana destinaron recursos específicos para asegurar que todas las licitaciones y programas relacionados con ELM permitan un fácil acceso en línea y estén vinculados con diferentes áreas de gobierno cuyo objetivo sea brindar apoyo a las mujeres emprendedoras. Además de emplear campañas de información pública, otras actividades de difusión incluyeron:

- Llevar a cabo ferias empresariales y sesiones para crear redes de contactos con el objeto de facilitar la conexión entre diferentes organismos gubernamentales de compras y las mujeres emprendedoras.
- Visitas a asociaciones empresariales para presentar reformas en materia de ASG y recibir retroalimentación por parte de los usuarios.
- En Chile y en la República Dominicana, los organismos de contratación lanzaron iniciativas específicas para llegar a zonas rurales a fin de informar a las ELM sobre las reformas y ayudarlas a comprender el proceso de contratación.

*“Evidenciamos la necesidad de informar y capacitar a las mujeres como central. Internamente necesitamos acompañar a las áreas y mostrarles cómo se implementan las recomendaciones, cómo se incluye la cláusula en el pliego y cómo se pondera y controla. — Marisa Tojo, directora general de compras y contrataciones, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

## **Planificar una estrategia de adquisición sensible a cuestiones de género**

Durante el desarrollo de estrategias de contratación pública, los gobiernos deberían comprometerse a incluir objetivos y acciones sensibles al género, corregir los sesgos de género y desarrollar la capacidad interna para implementar acciones que tomen en cuenta factores de género. Un sistema de ASG debería procurar incluir todos los elementos enumerados en las recomendaciones del presente informe.

### **Asumir un compromiso con la igualdad de género**

Los principales líderes de los organismos de contratación gubernamentales deberían comprometerse públicamente a implementar estrategias de ASG. Estos compromisos públicos operan como mecanismos de rendición de cuentas ante el público en general y ante las ELM específicamente, además de transmitir un potente mensaje a los funcionarios públicos acerca de la importancia de brindar igualdad de acceso a oportunidades para las ELM. Para transformar este compromiso en acción, se requiere una sólida coordinación entre las diferentes reparticiones públicas a fin de garantizar la coherencia entre los organismos o ministerios responsables de las contrataciones públicas, los pagos, las finanzas relacionadas con proveedores, los servicios de desarrollo empresarial para pequeñas y medianas empresas, y el desarrollo social.



## Desarrollar capacidades para llevar el compromiso a la práctica

La implementación de estrategias de reforma en el área de ASG debe estar acompañada por iniciativas para desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos a cargo de las contrataciones gubernamentales. En particular, es necesario brindar recursos de capacitación y pautas operativas vinculadas con la ASG. Esta capacitación debería estar dirigida a los líderes de mayor jerarquía, a los funcionarios encargados de la contratación pública y a otras entidades que implementen reformas en materia de ASG. Los programas de capacitación deben centrarse en las siguientes cuestiones:

- La justificación económica y en términos de desarrollo para crear un sistema de adquisición pública sensible al género;
- Desigualdades de género, sesgos inconscientes y su impacto en el proceso de contratación pública;
- Retos específicos que enfrentan los diferentes tipos de mujeres y ELM, lo cual incluye las diferencias existentes entre ellas (p. ej., rurales o urbanas, microempresas o empresas medianas, diferencias entre sectores, etcétera);
- Crear y mantener circuitos de retroalimentación;
- Establecer mecanismos de denuncia sólidos;
- Recopilar, publicar y analizar datos sobre contrataciones abiertas;
- Mejores prácticas de otros gobiernos.

## Enfoque: Desarrollo de capacidades para las adquisiciones sensibles al género en *ChileCompra*

El gobierno de Chile implementó una serie de acciones orientadas a generar conciencia y desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos para fortalecer la demanda de contrataciones con ELM dentro del gobierno, como así también la capacidad de las ELM para participar en procesos de adquisición pública, lo cual incluye:

- 1) Realizar talleres para los agentes de compras públicas de *ChileCompra*, específicamente centrados en cómo implementar reformas. Esto incluyó el desarrollo de capacidades para las personas responsables de orientar a los funcionarios de contratación que se ocupan de las compras y contrataciones.
- 2) Desarrollar un módulo de aprendizaje virtual orientado a generar conciencia acerca de la necesidad de aumentar la participación de las ELM y explicar los diferentes mecanismos que tiene el gobierno para brindar apoyo en este sentido.
- 3) Adoptar una certificación anual que permita a los agentes de compra certificar su capacidad para utilizar la plataforma de contratación<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Comunidad Mujer (2018), “Sistematización, Compras inclusivas en Chile. Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado”. [www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf](http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf)

## Enfoque: Los gobiernos y las redes de mujeres emprendedoras subrayaron la necesidad de desarrollar las capacidades de quienes implementan reformas

*“Al comienzo tuvimos que sensibilizar. Lo primero fue convencer al equipo interno, porque esta política tiene sentido. Cambios de cultura son un poco difícil. Hablamos con los proveedores mostrando que las reglas de juego han cambiado.” – Yokasta Guzmán, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana*

*“Entender las implicancias en los cambios que se requerirán en el proceso de compras. Sensibilizar a las personas que están al frente de tomar esas decisiones.” – Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

*“El trabajo con los responsables de compras es básico porque son los que hacen las decisiones al momento de evaluar.” – Laura García, vicepresidenta de Voces Vitales*

## Asegurar que los contratos sean de abierto por diseño

Entre los casos gubernamentales estudiados como parte de este informe, los datos desagregados por género<sup>32</sup> han sido de vital importancia para identificar diferencias entre géneros e informar reformas en las contrataciones que sean sensibles a las cuestiones de género. En esta sección, se ofrecen recomendaciones sobre cómo las contrataciones abiertas pueden ser importantes para definir y mejorar las reformas en materia de adquisiciones sensibles al género, a través de la recopilación, la publicación y el monitoreo de datos abiertos.

### Contratación abierta

Las iniciativas para lograr una mayor transparencia en las contrataciones públicas, como los procesos de datos abiertos, pueden operar como un complemento de las acciones afirmativas orientadas a establecer un sistema de adquisición sensible al género. Contar con datos abiertos y compartir en forma oportuna la información sobre contrataciones puede permitir una mayor transparencia y rendición de cuentas entre los gobiernos y los ciudadanos. A su vez, esta transparencia puede ayudar a reducir la percepción que tienen las mujeres sobre situaciones de injusticia, criterios sesgados y corrupción en los procesos de contratación pública.

Los gobiernos pueden emplear los [Principios Globales para las Contrataciones Abiertas](#) para desmitificar y generar apertura en la cadena de adquisición pública desde la planificación hasta la licitación, la adjudicación, los contratos y la implementación.

---

<sup>32</sup> Los datos se recopilan y se presentan de manera separada para hombres y mujeres. <http://uis.unesco.org/en/glossary-term/gender-disaggregated-data>

Por ejemplo, los organismos de contratación de la República Dominicana y de Chile crearon portales de adquisición pública en línea basados en los principios de contratación abierta: [Mercado Público](#) en el caso de Chile y [Compras Dominicana](#) en la República Dominicana. Estos portales aumentan la transparencia, y simplifican y democratizan los procedimientos de contratación pública. Esto ha hecho que resulte más sencillo, para los nuevos proveedores y las pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, acceder a información sobre licitaciones. Las personas entrevistadas pertenecientes a ambos gobiernos señalaron que las plataformas han ayudado a que se tomen decisiones más justas, lograr mayor transparencia y combatir la corrupción.

*“Casi todos nuestros proyectos están basados en datos abiertos. Para mostrar la evidencia y el caso de negocios son claves.” – Marisa Miodosky, responsable de implementar la Estrategia de Género, Secretaría General y de Relaciones Internacionales - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

## **Enfoque: Los datos de género en ChileCompra hacen que tomar medidas sea ineludible**

*“Es importante tener los datos. Luego de eso todo lo demás ya no es menos complejo, pero se puede avanzar. No todos los países tienen sistemas tan robustos. Pero si hay voluntad alguna acción se puede hacer. Dependerá del diagnóstico y desarrollo del sistema de gestión pública y de contratación pública del país.” – Trinidad Inostroza, consultora sobre contratación y gestión pública, exdirectora de ChileCompra*

### **Sensibilización que deviene en compromiso**

Cuando *ChileCompra* comenzó a pensar en las ASG, no contaba con los datos desagregados por género necesarios para obtener un parámetro de base de la participación de ELM en la base de proveedores del gobierno de Chile. Como primera medida, *ChileCompra* desarrolló un análisis de género de las personas incluidas en el registro de proveedores, dado que identificar el “género” de los líderes de las sociedades requeriría recursos significativos. El análisis resultante, generado en forma conjunta con *Comunidad Mujer*, la principal organización de mujeres de Chile, permitió identificar diferencias en razón del género en el número total de proveedores registrados, la cantidad de contratos adjudicados y los valores de los contratos. Además de identificar las principales características de las mujeres proveedoras, el estudio determinó que las mujeres representaban un 36 % de los proveedores individuales y solamente un 26 % del monto total de los contratos adjudicados<sup>33</sup>. Estos datos ayudaron a estimular y sustanciar el desarrollo de la iniciativa de adquisiciones sensibles al género y, finalmente, contribuyeron a establecer un parámetro de base en función del cual se monitorea el avance de la iniciativa.

### **Gestionar el conocimiento sistematizado**

Más allá de los datos del parámetro de base inicial que se recopilaron, el eje de la estrategia de contratación sensible al género de *ChileCompra* es la gestión del conocimiento. *ChileCompra* ha utilizado la gestión de datos y de conocimientos para generar demanda de acciones y reformas relativas a ASG, así como también para fortalecer la capacidad de las ELM para ser proveedoras del Estado<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Comunidad Mujer (2018), “Sistematización, Compras inclusivas en Chile. Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado”.

[www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf](http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf)

<sup>34</sup> *Ibíd.*

## Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas

El [Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas](#) es un estándar de datos abierto, gratuito y no protegido por derechos de propiedad intelectual para la contratación pública, implementado en todo el mundo. El estándar de datos tiene como eje la idea de que debería ser posible seguir un proceso de contratación, desde la planeación y la licitación hasta la adjudicación, la contratación y la implementación, a través de una identificación única.

El estándar ofrece orientación sobre qué se debe publicar y cómo publicarlo, y esto permite que los datos estandarizados puedan compararse y analizarse con mayor facilidad. Al usar el OCDS, los países pueden recopilar y analizar datos para monitorear lo siguiente:

- *Competencia y brechas:* ¿Cuántas empresas lideradas por mujeres presentan ofertas? ¿Cuántas empresas lideradas por mujeres ganan contratos?
- *La calidad de implementación:* ¿Las empresas lideradas por mujeres tienen un desempeño igual, mejor o peor que otras?

## Simplificar los procesos de contratación

### Aplicar una perspectiva de género para simplificar los procedimientos y los requisitos

Los gobiernos deberían reducir la exigencia de obtener conocimientos específicos y el tiempo que insume preparar las ofertas haciendo más eficientes y estandarizando los pliegos de licitación y los procedimientos de precalificación en todas las entidades que realizan contrataciones. Los funcionarios que participan en la contratación pública deberían preguntarse qué requisitos previos, de orden técnico y financiero, se necesitan para los respectivos contratos, y evaluar si son pertinentes para los contratos de menor envergadura. La pesada burocracia puede hacer que gestionar contratos sea más difícil, lo cual constituye un problema particular para las ELM que tienen menos tiempo disponible para dedicarlo a tareas administrativas.

Las empresas más pequeñas pueden tener más limitaciones de tiempo y/o contar con menos recursos que las grandes corporaciones. En la República Dominicana, se introdujo un programa de préstamos para pequeñas y medianas empresas destinado a aquellas que demostraran estar en condiciones de postularse a la licitación, pero que necesitaran recursos adicionales para cumplir con los requisitos correspondientes.

*“Deben relajar las restricciones para ser un proveedor. No demasiado, pero muchas restricciones no tienen nada que ver con la calidad del trabajo o la empresa. Las grandes empresas conocen los procesos legales y tienen personas a tiempo completo para trabajar en las propuestas, procesos de adquisición, formularios y papeleo. Hay muchos trámites burocráticos y es difícil tener tiempo para hacerlo.” – Paulina Bustos Arellano, cofundadora de Cívica Digital*

## Reducir la magnitud de las licitaciones y los contratos

Los organismos de contratación, como la Dirección General de Contrataciones Públicas de la República Dominicana, han determinado que adjudicar contratos de un volumen importante a grandes compañías puede resultar menos eficiente, y han comenzado a implementar políticas orientadas a dividir los contratos y contratar a proveedores regionales de menor envergadura, entre los cuales es más probable que haya ELM.

## Establecer criterios y requisitos de adjudicación adecuados

Es posible que en algunos proyectos se puedan realizar ajustes que se adecuen mejor a la capacidad de las ELM de brindar los productos y servicios que se necesitan. Por ejemplo, los gobiernos pueden incorporar criterios no financieros para evaluar las licitaciones, teniendo en cuenta que tendrán que ponerse en marcha mecanismos para limitar la discrecionalidad al evaluar tales criterios. No obstante, es importante manejar la complejidad que puede agregarse al proceso de licitación y adjudicación cuando se introducen criterios no financieros.

Los requisitos técnicos pueden presentar un obstáculo para las PyME lideradas por mujeres, que pueden abordarse reduciendo los requisitos legales y procedimentales y asegurando que aquellos que se incluyan resulten esenciales para la prestación del servicio y la ejecución del trabajo. En algunos casos, es posible que las medidas de transparencia y anticorrupción restrinjan involuntariamente o hagan que resulte más difícil que las pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres se postulen o cumplan los requisitos<sup>35</sup>.

## Elaborar pautas y regulaciones para el pago en tiempo y forma

Los gobiernos deben implementar y hacer cumplir las normas sobre la puntualidad de los pagos, dado que las microempresas y pequeñas empresas, sector en el cual las ELM tienen una gran representación, cuentan con recursos financieros limitados y, por ende, tienen menor capacidad que las compañías de mayor envergadura para absorber el impacto de la demora en los pagos.

Los datos sobre contratación abierta pueden ayudar a los gobiernos a monitorear los atrasos en los pagos y posibilitar ahorros. [A través de investigaciones del Centro de Desarrollo Sostenible](#) en Paraguay, se determinó que las demoras en los pagos a proveedores entre 2011 y 2017 representaron un costo de USD 143,2 millones para la economía. Esto equivale al 0,48 % del PBI de 2017. Si la fecha límite para aprobar las facturas fuera de 15 días, los costos se reducirían en un 48 %.

---

<sup>35</sup> R. Kirton, (2013), "Gender, Trade and Public Procurement Policy". Commonwealth Secretariat. Extraído de: <https://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/Gender,%20Trade%20and%20Public%20Procurement%20Policy.pdf>

Cuando las facturas no se pagan puntualmente, los proveedores pueden enfrentar problemas de liquidez a corto plazo. Esto podría obligar a las empresas a recurrir al mercado financiero para cubrir sus obligaciones, usar sus ahorros o retirarse del negocio. Si toman préstamos del mercado financiero, las tasas de interés generan costos adicionales a los proveedores, que luego se incorporan a su estructura de costos y se traspasan al gobierno. Según el Banco Mundial, si la demora en los pagos se vuelve una norma, los proveedores podrían negarse a hacer negocios con el gobierno. Esto reduce la competencia y hace que, para las entidades adquirentes, resulte más difícil asegurar una buena relación costo-beneficio.

Algunos gobiernos han abordado este problema sancionando leyes o adoptando políticas que exigen a las entidades contratantes que realicen pagos puntuales, y prevén penalidades con intereses para el supuesto de que no lo hagan.

## Aumentar la capacidad de los proveedores

### Proporcionar servicios de apoyo comercial para ELM

Las iniciativas de ASG deberían orientarse a aumentar la capacidad de las ELM para dotarlas de las herramientas, la capacidad y las habilidades adecuadas para convertirse en proveedores. Estas iniciativas no necesariamente deben ser implementadas por los organismos de contratación pública, sino que pueden desarrollarse de manera conjunta con programas gubernamentales más amplios para apoyar el crecimiento de las ELM, tal como ocurre en Chile y en la República Dominicana. Las actividades pueden incluir: servicios de asesoramiento y orientación empresarial, a través de centros de desarrollo empresarial; capacitación presencial o virtual sobre cómo formular ofertas en la contratación pública y sobre temas específicos como contabilidad y marketing; e iniciativas de crédito para proveedores. Esto no solamente aumentará la participación de las ELM en los contratos públicos, sino también asegurará que los contratos ganadores se cumplan de manera eficiente.

*“La mujer tiene mucho interés en asistir en los programas de capacitación, mujeres tienen altas tasas de participación. En Chile hicimos talleres en regiones, tratamos de acercarnos y romper esta barrera.” – Trinidad Inostroza, consultora sobre contratación y gestión pública, exdirectora de ChileCompra*

*“Muchas veces hay que mirar más allá del sistema de compra, sino el sistema completo. Esto ha hecho que todas las áreas que tienen que ver que el sistema de compras participen y se coordinen. Esto se pudo hacer gracias a que el ministerio de la presidencia lo lidera, que establece metas y compromisos que son coordinados dentro de la presidencia. A medida que se van presentando problemas se toman decisiones y se ejecutan cambios.” – Yokasta Guzman, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana*

## Vincular las políticas de contratación con objetivos sociales y de políticas de género

Los gobiernos pueden aprovechar el gasto público y las ASG como una oportunidad para invertir en prioridades de política pública complementarias, que incluyen la igualdad de género, el desarrollo del sector de micro, pequeñas y medianas empresas, y la inclusión financiera. Los procesos de ASG tienen lugar dentro de las construcciones de género existentes en la sociedad. Por lo tanto, los gobiernos deben formular las iniciativas de ASG dentro del contexto de los obstáculos de género más amplios en las instituciones de los sectores público y privado. En todos los países incluidos en el análisis realizado para este informe, los gobiernos habían realizado esfuerzos para armonizar la política de contratación con los objetivos de la política pública para una mayor participación económica de las mujeres.

Por último, es importante comprender el potencial para fortalecer, de manera recíproca, la alineación entre las ASG y otras políticas e iniciativas orientadas a que haya una mayor igualdad de género. Esto puede ayudar a los gobiernos a reformular el argumento que promueve “solamente la eficiencia” para demostrar que invertir —a través de la contratación pública— en grupos que son relegados por el mercado puede redundar en mejores resultados para los ciudadanos.

*“Para todos se necesitan recursos y si los únicos que tenemos son los dineros de compras públicas — entonces los desafíos son como puedo tener un impacto en el marco de todos los objetivos a través de procesos y sistemas de compras.” — Yokasta Guzman, directora de Contrataciones Públicas de la República Dominicana*

*“El gobierno puede reasignar e incentivar que los compradores a través de sus medidas. Desencadena un proceso muy fuerte. Más que leyes poner incentivos para que los actores económicos-privados quieran sumarse a estas prácticas.” — Andrea Lizarzaburu, directora regional para América Latina y el Caribe, WEConnect International*

*“Es útil considerar la vulnerabilidad como una condición universal y como un daño potencial para el gobierno y los proveedores. Si nos alejamos de esta idea de que una parte es más eficiente que la otra, también deberíamos centrarnos en la reforma mutua como objetivo final. Comenzar con la vulnerabilidad como una experiencia compartida en una relación contractual nos da permiso para tratar a todas las partes con respeto.” — Profesora S. N. Nyeck, PhD, Facultad de Derecho de Emory - Iniciativa sobre Vulnerabilidad y Condición Humana, y Proyecto sobre Feminismo y Teoría Jurídica*

## Enfoque: Sinergia entre las estrategias de género del gobierno y las adquisiciones sensibles al género

La Ciudad de Buenos Aires reconoce la necesidad de actuar en diferentes niveles para permitir un cambio cultural en las creencias del gobierno y la sociedad. Por lo tanto, está implementando una estrategia de género basada en 25 años de aprendizaje y experiencia a partir del trabajo y las iniciativas de igualdad de género. Se trata de un enfoque holístico de la implementación del *Sello Mujer*, dado que presenta acciones que responden a las necesidades estratégicas y prácticas de las mujeres. Dentro de un grupo amplio de proyectos articulados por esta estrategia, la implementación del *Sello Mujer* permite iniciar un diálogo entre diferentes áreas del gobierno sobre la igualdad de género, vinculando la participación económica de las mujeres en el mercado público con el empoderamiento en diferentes niveles. Esto apunta a facilitar un cambio en las creencias sobre las mujeres como líderes de negocios e institucionalizar una nueva percepción de la participación femenina.

*“En el marco de todos los programas Sello Mujer favorece la “institucionalidad de la estrategia”. No hay tanta normativa que le de tanta institucionalidad en el tiempo. El Sello favorece a la institucionalidad de la política de género. Todos los ministerios hacen género cuando compran.” – Marisa Miodosky, responsable de implementar la Estrategia de Género, Secretaría General y de Relaciones Internacionales - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

Asimismo, la implementación de la estrategia de género se ha alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, a saber, el Objetivo 5 (Igualdad de género), el Objetivo 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el Objetivo 12 (Producción y consumo responsables), utilizando los siguientes indicadores:

- Porcentaje de nuevas ELM certificadas en la base de datos de proveedores;
- Desarrollo y comunicación de una serie de criterios que orienten la sostenibilidad con una perspectiva de género en la contratación pública;
- La cantidad de funcionarios públicos a cargo de la contratación pública y responsables de la toma de decisiones que han recibido capacitación sobre cuestiones de género.

## Fomentar un mercado de contratación pública inclusivo

Las agencias de contratación pública deben procurar relacionarse con el ecosistema empresarial, con el objeto de conocer más sobre las necesidades de las ELM y generar sinergias con los actores que están apoyando el crecimiento de las ELM. Los actores del ecosistema empresarial a los que se puede hacer participar incluyen bancos e instituciones financieras, proveedores de servicios de desarrollo empresarial, organizaciones no gubernamentales (ONG), redes de negocios y asociaciones y corporaciones profesionales. En el gráfico 5 se describe cómo los gobiernos pueden colaborar con estos actores en relación con las ASG y el emprendimiento femenino. Con estos actores, los gobiernos tienen la oportunidad de generar espacios para impulsar juntos iniciativas que fortalezcan el ecosistema del emprendimiento femenino y el apoyo a programas de ASG.

*“Banco Ciudad sacó una línea de crédito para mujeres e informamos la existencia de esa posibilidad. Buscamos tener un canal directo con las mujeres para que vean todas sus*



posibilidades.” – Marisa Tojo, directora general de Compras y Contrataciones, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

## Gráfico 5: Actores del ecosistema de emprendedores que puedan apoyar las ASG

| Actores con los cuales pueden conectarse los gobiernos   | Tipo de iniciativas en cuya planificación e implementación pueden colaborar  |
|--|--|
| Corporaciones  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compartir metodologías, estrategias y aprendizajes del desarrollo de un sistema de ASG y la implementación de programas orientados a asegurar la diversidad de proveedores.</li> <li>- Consensuar criterios y marcos comunes sobre ASG.</li> </ul>  |
| Bancos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar el desarrollo de productos y servicios diseñados específicamente para las mujeres emprendedoras.</li> <li>- Brindar garantías gubernamentales para las líneas de crédito destinadas a las ELM.</li> <li>- Colaborar en la identificación de las ELM y en la creación de una base de datos.</li> </ul>  |
| Redes empresariales y asociaciones profesionales         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar desafíos para las mujeres emprendedoras y las ELM.</li> <li>- Difundir información sobre contrataciones y oportunidades de desarrollo de capacidades.</li> <li>- Organizar eventos, ferias de negocios y mesas redondas empresariales con el gobierno, en los cuales las mujeres emprendedoras puedan conectarse con posibles compradores públicos y privados.</li> <li>- Colaborar en la identificación de las ELM y en la creación de una base de datos.</li> </ul> |
| ONG y proveedores de servicios de desarrollo empresarial | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración para el diseño de bases de datos de ELM proveedoras.</li> <li>- Diseño conjunto e implementación de iniciativas de desarrollo de capacidades, como capacitaciones específicas, tutorías y programas de preparación para ELM.</li> <li>- Colaborar en la identificación de las ELM y en la creación de una base de datos.</li> </ul>  |

## ¿Deberían usarse medidas de “acción afirmativa” para aumentar el volumen de contrataciones realizadas con ELM?

Los gobiernos han creado las siguientes modalidades de acción afirmativa para aumentar la cantidad o el valor de los contratos que se asignan a ELM:

- Anunciar próximas oportunidades de presentación de ofertas y realizar acciones de difusión orientadas específicamente a las ELM;
- Fijar cuotas, objetivos o reservas con respecto al volumen de dinero que se destina a ELM;
- Establecer previsiones específicas para las ELM en la etapa de selección;
- Licitaciones exclusivas para ELM;
- Requisitos sobre adquisición sensible al género para los subcontratistas.

El uso de cuotas sigue siendo un recurso controvertido. Los críticos sostienen que, por sí solas, no abordan los obstáculos que enfrentan las ELM (y que, en algunos casos, incluso podrían agravar los prejuicios). Faltan más investigaciones que permitan entender cómo tales programas de cuotas y trato preferencial funcionan en la práctica, y evaluar medidas complementarias eficaces antes de recomendarlas como mejores prácticas.

Si bien la amplia mayoría de los países de mercados emergentes todavía no han implementado medidas ni leyes nacionales como las mencionadas precedentemente, hay algunos ejemplos pertinentes tomados de Estados Unidos y Sudáfrica. Por ejemplo, por medio de leyes, Estados Unidos ha establecido para todos los niveles del gobierno el objetivo de asignar cada año el 5 % del valor en dólares de todos los contratos de adjudicación directa a pequeñas empresas propiedad de mujeres<sup>36</sup>.

## Conclusión

La contratación pública constituye una gran oportunidad para generar una economía con más inclusión, aumentar la participación de las empresas lideradas por mujeres y promover la igualdad de género. Si bien no se cuenta con suficientes datos, los estudios demuestran que la cantidad de empresas lideradas por mujeres entre los proveedores gubernamentales es baja en todo el mundo.

No existe una definición sobre empresas lideradas por mujeres universalmente consensuada, y esto dificulta realizar un análisis comparativo de la participación de las mujeres en las contrataciones públicas. A partir de entrevistas a expertos y análisis documentales, este informe identifica diversos obstáculos a la posibilidad de contratar a las empresas proveedoras lideradas por mujeres, y que incluyen desde la falta de acceso al financiamiento hasta la desconfianza entre las mujeres oferentes y los responsables de las adquisiciones. Sin embargo, las estrategias de adquisición sensibles al género que adoptaron gobiernos de América Latina, específicamente la Ciudad de Buenos Aires, Chile y la República Dominicana, representan valiosos casos de estudio de posibles políticas y enfoques para empoderar a las empresas proveedoras lideradas por mujeres que pueden replicarse en otros sitios.

En las recomendaciones, el informe identifica seis categorías de iniciativas que los gobiernos pueden emprender para adoptar un sistema de adquisiciones sensible a factores de género, caracterizadas en función del esfuerzo que demanda habitualmente su implementación. Por último, dado que los procesos de adquisición sensibles al género tienen lugar en el contexto de los prejuicios de género que existen en la sociedad, los gobiernos deberían armonizar su política sobre contrataciones con los objetivos de política pública relativos a una mayor participación económica de las mujeres.

---

<sup>36</sup> S. H. Rimmer, A. T. Wiel, L. McSorley, J. Bisceglie, C. L. Johnson, V. Littlejohn,... V. Erogbogbo (2017), "Gender-smart Procurement: Policies for Driving Change". Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. Extraído de: [www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%202020.12.2017.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%202020.12.2017.pdf)

## Referencias

Ayyagari, M., Demirguc-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2014). "Who Creates Jobs in Developing Countries?". *Small Business Economics*, 43(1), págs. 75-99.

Chin, K. (2017). "The power of procurement: how to source from women-owned businesses. Corporate Guide to Gender-Responsive Procurement". Sección de la ONU dedicada al empoderamiento económico de las mujeres. Extraído de: [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/the-power-of-procurement-how-to-source-from-women-owned-businesses-en.pdf?la=en&vs=237](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/the-power-of-procurement-how-to-source-from-women-owned-businesses-en.pdf?la=en&vs=237)

Chin, K. (2014). "Empowering women through public procurement". International Trade Center. Extraído de: [www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf)

Comunidad Mujer. (2018). "Sistematización, Compras inclusivas en Chile. Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado". [www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf](http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf)

Fazekas, M. & Kazmina, Y. y Wachs, J. (2020). Gender in public procurement: Extent, distribution, and impacts. Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento

Gender and Development Network. (2017). "Intersectionality: Reflections from the Gender & Development Network". Extraído de: <https://static1.squarespace.com/static/536c4ee8e4b0b60bc6ca7c74/t/5a130e9d53450a0abd9c0f8f/1511198367912/Intersectionality+GADN+thinkpiece+November+2017.pdf>

Goldman Sachs. (2014). "Giving Credit Where It Is Due: How Closing The Credit Gap for Women-Owned SMEs Can Drive Global Growth". Global Markets Institute; base de datos de Enterprise Survey de IFC. Washington D.C.: Banco Mundial.

Hussain, H. (2019). "Gender-smart open contracting: Empowering communities and enabling inclusive growth". Open Contracting Partnership. Extraído de: [www.open-contracting.org/2019/03/08/gender-smart-open-contracting/?lang=es](http://www.open-contracting.org/2019/03/08/gender-smart-open-contracting/?lang=es)

Corporación Financiera Internacional. (2011). "Strengthening Access to Finance for Women-Owned SMEs in Developing Countries". Washington D.C.: Banco Mundial.

Corporación Financiera Internacional. (2012). "Women-Owned SMEs: A Business Opportunity for Financial Institutions". Washington D.C.: Banco Mundial.

Corporación Financiera Internacional. (2013). "IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions To Job Creation And Poverty Reduction". Washington D.C.: Banco Mundial.

Kirton, R. (2013). "Gender, Trade and Public Procurement Policy". Commonwealth Secretariat. Extraído de: <https://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/Gender,%20Trade%20and%20Public%20Procurement%20Policy.pdf>

Littlejohn, V., Johnson, C. L., Bisceglie, J., Le Bail, F., Dubois, S., Villanueva, C.,..., Kameros, E. (2018). "Policy Brief W20 Argentina: Towards gender smart public procurement". Extraído de: [http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/07/public\\_procurement\\_v2.pdf](http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/07/public_procurement_v2.pdf)

OCDE. (2019), "Government at a Glance 2019". OECD Publishing. Extraído de: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OCDE. (2020). "Aid Focussed on Gender Equality and Women's Empowerment: A snapshot of current funding and trends over time in support of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action".

Orjuela E. J., Harper, L. y Calderón, A. C. (2018). "Toolkit: Promoción de la mujer en las compras públicas". Extraído de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Toolkit-Promoci%C3%B3n-de-la-mujer-en-las-compras-p%C3%BAlicas.pdf>

Piras, C., Presbitero, A. y Rabellotti, R. (2013). "Definitions Matter: Measuring Gender Gaps in Firms' Access to Credit". Banco Interamericano de Desarrollo.

Rimmer, S. H., Wiel, A. T., McSorley, L., Bisceglie, J., Johnson, C. L., Littlejohn, V.,..., Erogbogbo, V. (2017). "Gender-smart Procurement: Policies for Driving Change". Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. Extraído de: [www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%2020.12.2017.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%2020.12.2017.pdf)

The Open Contracting Playbook. (2019). "A practical guide to smarter, better procurement reform driven by open data & stakeholder engagement". Open Contracting Partnership.

Woetzel, K., Madgavkar, A., Ellingrud, K., Labaye, E., Devillard, S., Kutcher, E., ..., Krishnan, M. (2015). "The Power of Parity". McKinsey Global Institute.

Woodroffe, J. y Daigle, M. (2017). "Intersectionality. Reflections from the Gender & Development Network". Group of the Gender and Development Network. Extraído de: <https://static1.squarespace.com/static/536c4ee8e4b0b60bc6ca7c74/t/5a130e9d53450a0abd9c0f8f/1511198367912/Intersectionality+GADN+thinkpiece+November+2017.pdf>

Grupo del Banco Mundial. (2016). "Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies". Washington D.C.: Banco Mundial, <http://bpp.worldbank.org/~media/WBG/BPP/Documents/Reports/Benchmarking-Public-Procurement-2016.pdf?la=en>.

Banco Mundial. (2012). "The Effects of Women's Economic Power in Latin America and the Caribbean". Washington D.C.: Banco Mundial.



**OPEN**  
**CONTRACTING**  
**PARTNERSHIP**

