

# Toolkit

## Promoción de la mujer en las compras públicas

Autoras:

Jasbleidy Orjuela E.  
Leslie Elizabeth Harper

Coordinadora Técnica:

Ana Cristina Calderón R.

Sector de Instituciones para  
el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-619

# Toolkit

## Promoción de la mujer en las compras públicas

Autoras:

Jasbleidy Orjuela E.  
Leslie Elizabeth Harper

Coordinadora Técnica:

Ana Cristina Calderón R.

Agosto de 2018

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Jasbleidy Orjuela E., [jasbleidy@iadb.org](mailto:jasbleidy@iadb.org)

# **TOOLKIT**

# **Promoción de la mujer en las compras públicas**

## **Autoras**

**Jasbleidy Orjuela E.**

**Leslie Elizabeth Harper**

## **Coordinadora Técnica**

**Ana Cristina Calderón R.**



# **Toolkit**

# **Promoción de la mujer en las compras públicas**

## **Autoras**

Jasbleidy Orjuela E.  
Leslie Elizabeth Harper

## **Coordinación técnica**

Ana Cristina Calderón R.





# Resumen

La contratación pública se ha utilizado como un instrumento para promover objetivos socioeconómicos, ofreciendo una vía óptima para combatir la pobreza y promover el crecimiento económico a nivel país. El empoderamiento económico de la mujer no es una excepción; sin embargo, su acceso a estas oportunidades del mercado no ha resultado una tarea fácil. Las mujeres empresarias se enfrentan a obstáculos complejos a la hora de acceder a oportunidades económicas, encontrando barreras que van desde limitantes legales hasta pautas socioculturales, las cuales deben ser afrontadas por los gobiernos mediante la promoción de espacios de participación y la implementación de iniciativas dirigidas a reducir las brechas de género. Chile y República Dominicana son claros ejemplos de cómo la contratación pública ha registrado un marcado incremento de la participación de las mujeres en el mercado, gracias a estrategias de fortalecimiento de capacidades y sus sistemas inclusivos, experiencias que pueden servir de guía a otros países para impulsar la generación de herramientas que permitan su empoderamiento económico. Este documento recoge una serie de recomendaciones basadas en estas prácticas y procura servir de instrumento para facilitar su implementación.

**Clasificaciones JEL:** A13, B54, D63, H32, H57, O40

**Palabras clave:** adquisiciones, compras públicas, compras gubernamentales, contratación pública, empoderamiento económico, empresas propiedad de mujeres, equidad de género, políticas públicas, promoción de la mujer





# Índice

<b>Agradecimientos</b>	<b>vii</b>
<b>La mujer y las compras públicas</b>	<b>ix</b>
<b>1. ¿Cómo funciona la herramienta?</b>	<b>1</b>
¿A quién va dirigida?	1
¿Cuál es el grupo objetivo?	1
¿Cuál es el propósito?	1
¿Qué contiene?	1
¿Cuál es la hoja de ruta para implementar acciones que promuevan la participación de la mujer?	2
<b>2. ¿Cómo definir una empresa propiedad de mujeres?</b>	<b>3</b>
¿Cómo determinar este grupo de beneficiarias?	3
¿Es importante generar registros de empresas propiedad de mujeres?	4
<b>3. ¿Por qué promover la participación de la mujer en la contratación pública?</b>	<b>7</b>
¿Por qué es importante?	7
¿Cuáles deben ser los objetivos en la promoción de estas acciones?	8
<b>4. ¿Cómo formular acciones para promover la participación de la mujer en las compras públicas?</b>	<b>9</b>
¿Dónde estamos?	9
¿Hacia dónde vamos?	17
<b>5. ¿Cómo adoptar la estrategia de promoción definida?</b>	<b>19</b>
Recomendaciones generales	19
¿Cómo adoptar la estrategia de promoción definida?	20
¿Qué medidas se pueden implementar desde el punto de vista del proceso contractual?	21
<b>6. ¿Cómo implementar, evaluar y efectuar el seguimiento de estas acciones?</b>	<b>29</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>31</b>



# Agradecimientos

Este documento es el resultado de la labor continua de las diferentes instituciones y países que son parte de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, quienes a partir de 2015 vienen realizando esfuerzos por generar espacios destinados a reconocer a la mujer y su papel en el desarrollo de la sociedad y han acudido a la contratación estatal como una herramienta que ofrece el potencial para reducir las brechas de género y fomentar la participación de la mujer en el mercado de las compras públicas.

Quisiéramos agradecer la valiosa colaboración de las agencias y unidades de contratación de América Latina y el Caribe y, de manera especial, a ChileCompra, la Dirección General de Compras Públicas de la República Dominicana, el Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú y la Unidad de Políticas de Adquisiciones y Activos de Jamaica, quienes han puesto a disposición del Banco importantes insumos para la elaboración de este trabajo.

Asimismo, queremos destacar la participación de los colegas de la División de Género

y Diversidad (GDI), la Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (FMP), la División de Gestión Fiscal (FMM) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo; la Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en cabeza de la Organización de Estados Americanos (OEA), y a los demás asesores y consultores que nos han acompañado en este proceso.

Por último, queremos extender un agradecimiento personal a Trinidad Inostroza Castro, Directora de ChileCompra, y a Yokasta Guzmán Santos, Directora de la Dirección General de Compras Públicas de la República Dominicana, quienes han compartido su experiencia en la implementación de dos de las más exitosas estrategias en materia de promoción de la mujer en la contratación pública, así como a Adriana Salazar Cota, Especialista en Adquisiciones Públicas de la Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (FMP) del Banco Interamericano de Desarrollo, por sus valiosos aportes.



# La mujer y las compras públicas

La generación de oportunidades económicas para las mujeres está asociada a la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, por lo que corresponde al Estado promover políticas de género que permitan su participación efectiva, igualitaria, equitativa y sustentada en el tiempo (Naciones Unidas, 1995).

Esta premisa es razón fundamental para que los gobiernos, en el marco de sus agendas, realicen esfuerzos para establecer programas de empoderamiento de la mujer tendientes a generar iniciativas empresariales y formalizar actividades económicas que sean desarrolladas preferentemente por ella, siendo la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, capacitación y gestión del conocimiento un punto de partida relevante en el posicionamiento de la mujer y la generación de capacidad con miras a su incorporación en la economía (Naciones Unidas, 1995).

Ahora bien, dada la significativa participación de las compras públicas en la mayor parte de las economías a nivel global y su empleo como instrumento para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, la contratación estatal constituye una herramienta fundamental para la inclusión social y económica de la mujer (Centro de Comercio Internacional, 2014).

Sin embargo, teniendo en cuenta que la participación de la mujer dentro del mercado de las compras públicas es minoritaria o se ha visto relegada a determinados segmentos, ya sea por la ausencia de conocimiento del mercado público, oportunidades limitadas de acceso a plataformas electrónicas, el acceso limitado al financiamiento, los elevados costos de participación en concursos públicos y licitaciones, entre otros factores, resulta necesario desarrollar estrategias encaminadas a superar estas barreras y promover la implementación de acciones que permitan promover su participación real y efectiva.

A tal fin, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como resultado de los objetivos plasmados en la “Declaración para la promoción del desarrollo inclusivo y el incremento de la participación de la mujer en la contratación pública” —suscrita por los países miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales el 27 de mayo de 2015— y las mesas de trabajo llevadas a cabo en el marco del Grupo de Promoción de la Mujer en la Contratación Pública, ha desarrollado este *Toolkit* que incorpora una serie de recomendaciones tendientes a facilitar la implementación de políticas de esta naturaleza en los distintos países.



# ¿Cómo funciona la herramienta?

*“Pretende guiar a las diferentes agencias en la construcción de sus objetivos en materia de promoción de la participación de la mujer en las compras gubernamentales”.*

## ¿A quién va dirigida?

La herramienta está dirigida a los organismos, agencias o divisiones de los diferentes países que se encuentran interesados en la adopción de políticas y estrategias para la promoción de la participación de la mujer en la contratación pública, así como a otros actores vinculados con asuntos de equidad de género, promoción de la pequeña y mediana empresa y fomento de la industria nacional, tales como secretarías de la mujer, hacienda, planificación e industria y cámaras de comercio.

## ¿Cuál es el grupo objetivo?

El grupo en el que se enfoca esta herramienta son las empresas lideradas por mujeres. Como se detalla nuevamente en la segunda sección, se trata de aquellas organizaciones en las que participan una o más mujeres —como persona individual, natural o física— o se conforman como una unidad productiva que posee el carácter de micro, pequeña o mediana empresa, junto con los criterios de administración y toma de decisiones a los que se hará referencia más adelante.

## ¿Cuál es el propósito?

El propósito de esta herramienta es poner a disposición de los países una guía que les permita —desde su óptica, conforme a sus agendas internas y a sus planes de desarrollo— desplegar acciones, programas o políticas para promover la participación de la mujer en las compras públicas e impactar de manera positiva en sus economías mediante la elaboración de objetivos alcanzables y medibles en el tiempo.

## ¿Qué contiene?

Esta herramienta contiene propuestas que permitirán plantear, proponer, implementar o monitorear acciones en materia de promoción de la participación de la mujer en las compras públicas.

Fue diseñada para presentar brevemente algunas de las recomendaciones que las agencias pueden tomar en cuenta para el diseño de objetivos y estrategias en materia de promoción de la participación de la mujer en las compras públicas; a su vez, plantea algunas alternativas que pueden guiar a los diferentes gobiernos o agencias de contratación en la formulación de sus propias



acciones. A tal fin, la herramienta se apoya en experiencias exitosas desarrolladas en países de la región —principalmente en Chile y República Dominicana—, los cuales han compartido sus buenas prácticas y nos han permitido incorporarlas en este documento.

La herramienta desarrolla una serie de cuestiones, que de manera general guardan relación con los pasos del proceso de formulación de acciones y políticas públicas, por ejemplo: ¿Cómo definir una empresa propiedad de mujeres? ¿Por qué promover la participación de la mujer en la contratación pública? ¿Cómo formular acciones para la promoción de la participación de la mujer en las compras públicas? ¿Cómo adoptar la estrategia de promoción definida? y ¿Cómo implementar, evaluar y efectuar el seguimiento de estas acciones?

Cabe reiterar que los planteamientos que integran este documento constituyen guías para apoyar a los países en la implementación de acciones

en materia de promoción de la mujer en las compras públicas, y por lo tanto, no deben seguirse de manera estricta o implementarse de la forma que aquí se describe.



## **¿Cuál es la hoja de ruta para implementar acciones que promuevan la participación de la mujer?**

Este documento propone una serie de fases que facilitarán la implementación de acciones por parte de la administración en materia de promoción de la mujer en las compras públicas. Si bien es cierto que se presenta por etapas, puede considerarse en forma independiente y de acuerdo con las necesidades que identifique cada gobierno o con el estado de desarrollo de aquellas medidas que se estén implementando o ya hayan sido ejecutadas.

## ¿Cómo definir una empresa propiedad de mujeres?

*“Establecer criterios uniformes, claros y concertados para la identificación del grupo objetivo de mujeres empresarias permitirá generar acciones apropiadas que posean la vocación de generar impactos reales, medibles y sostenibles”.*

### ¿Cómo determinar este grupo de beneficiarias?

La implementación de cualquier tipo de acción por parte de un gobierno requiere como base fundamental la determinación del grupo objetivo. Esto contribuye a facilitar el diseño de los objetivos, enfocar los esfuerzos hacia su desarrollo y establecer indicadores que permitan medir su impacto. La determinación del alcance del concepto empresa propiedad de mujeres permitirá establecer con mayor certeza las acciones que serán implementadas como parte de la agenda del gobierno y definir con claridad los objetivos y el alcance del plan de acción.

Son varios los aspectos que pueden servir de marco al momento de determinar cuál es una empresa propiedad de mujeres, quedando en consideración de cada país los criterios que serán aplicables de acuerdo con sus particularidades.

Muchas organizaciones, ya sea por efectos comerciales, de promoción de políticas de género o como parte de la administración del registro de proponentes, han llevado a cabo esta caracterización o una similar. Por lo tanto, resulta importante establecer de manera previa si el país ha determinado la existencia de criterios orientadores para calificar una empresa como de propiedad de una

mujer, ya sea que se encuentren incluidos en la legislación, la política nacional o la sectorial. De ser así, deben emplearse de manera preferente como base para la estructuración de cualquier tipo de política. Recordemos que la uniformidad en los criterios permitirá el desarrollo efectivo de las acciones.

---

### En ausencia de estos criterios o referentes, se podrán aplicar los que se proponen a continuación:

---

- Que la empresa sea propiedad, en un determinado porcentaje, de una o varias mujeres. Para este caso, es importante definir cuál es el porcentaje de participación que debe estar en cabeza de una o varias mujeres y si este debe ser de capital, de industria o de trabajo.
- Que la empresa se encuentre liderada por una o varias mujeres; es decir, que la empresa esté dirigida o controlada por una o varias mujeres o que las decisiones sean tomadas por una o varias mujeres, y que la junta directiva o cualquier órgano colegiado de administración estén compuestos mayoritariamente por mujeres.

## Para tener en cuenta...

De acuerdo con la Corporación Financiera Internacional (IFC), una empresa es considerada propiedad de mujeres si: i) 51% de la empresa o más está en cabeza de una mujer, y ii) 20% de la empresa o más pertenece a una mujer y hay una o más mujeres en cargos de dirección (presidente o vicepresidente) y, de existir una Junta Directiva, el 30% son mujeres (Corporación Financiera Internacional, 2013).

Para el caso de Chile, una empresa será considerada propiedad de mujeres cuando se establezca en su constitución que es de propiedad de una o más mujeres en un 50% o más y que esta(s) tiene(n) el control y la administración del negocio (ChileCompra, 2018).

Para el caso de la República Dominicana, en el caso de personas jurídicas, la empresa debe estar dirigida por mujeres que tengan una participación accionaria o del capital social superior a 50%. Esta situación se comprueba con el marcador de género incluido en el Registro de Proveedores del Estado. También se consideran las personas físicas de género femenino como micro, pequeña o mediana empresa, según dispone el artículo 2 de la Ley Nro. 488-08.

*Fuente:* Yokasta Guzmán, Directora del Sistema Nacional de Contratación Pública (2018).

- Que la empresa tenga el carácter de independiente. Esto significa que no se encuentre en situación de control en relación con otras empresas; caso contrario, que sus órganos de administración conserven su independencia en la toma de decisiones.
- En relación con el tamaño de la empresa liderada por mujeres, la agencia correspondiente, a falta de un criterio principal al interior del respectivo país, podrá determinar su calidad de acuerdo con el valor del capital social, el número de trabajadores o las utilidades reportadas.

La agencia que considere que no cuenta con información básica para establecer los criterios

que le permitan determinar cuál es una empresa propiedad de mujeres, podrá optar por realizar una encuesta a título de muestreo, recopilar información disponible en las cámaras de comercio, asociaciones de comerciantes y agencias tributarias o recoger la información de los sistemas y bases de datos disponibles del gobierno.

## ¿Es importante generar registros de empresas propiedad de mujeres?

Los procesos de registro facilitan controlar el cumplimiento de los objetivos planteados por la administración y medir el impacto real de las políticas, así como su pertinencia y adecuada determinación del grupo objetivo. Del mismo modo, permiten reenfocar las acciones emprendidas y llevar a cabo un mejor análisis de los datos. Las agencias deben generar mecanismos que permitan el registro de las mujeres propietarias de empresas, pudiendo para tal fin emplear cualquier herramienta que permita su identificación, caracterización y diagnóstico. Así, los procesos de registro permitirán no solo llevar un histórico de ingreso sino permitir evaluar el impacto de las políticas, generar acciones correctivas y establecer metas en el mediano y largo plazo.

Dados los costos de levantar y validar un registro, es necesario que las agencias tengan total claridad sobre su finalidad, la correlación entre los datos incorporados y los objetivos de las acciones y la utilización futura que se dará a la información. En este contexto, se recomienda que el registro no solo cuente con información de entrada que permita identificar a la mujer empresaria que se quiere beneficiar con la política, sino que además se incluyan criterios de salida que permitan evaluar el impacto real de las medidas implementadas y el enfoque de las acciones hacia otros niveles de la población. Un ejemplo de esta medida lo constituye el grupo de beneficiarias cuyas empresas han alcanzado un nivel de crecimiento que las excluye de la clasificación como micro, pequeñas o medianas empresas. En este caso, las políticas y programas deben ser reenfocados con

miras a continuar apoyando su crecimiento para permitir que puedan seguir aplicándose los objetivos generales de las políticas de promoción de la mujer.

---

### **A efectos de elaborar un registro de mujeres propietarias de empresa, las agencias a cargo, dependiendo del grado de evolución de sus sistemas de información, podrán:**

---

- Llevar un registro en una base de datos, hoja de cálculo o cualquier otro programa o sistema de administración de información que permita compilar y analizar los datos almacenados, previendo a su vez la conservación de los documentos que soportan la información registrada, ya sea en medio físico o digital. A tal fin, es ideal el uso de portales o plataformas electrónicas de contratación, en caso de contar con ellos.
- Realizar convenios con cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, ministerios o agencias de industria y comercio o ministerios o agencias de la mujer para que lleven el registro y gestionen la información, debiendo contar con un perfil ilimitado de consulta y elaboración de informes.
- Acudir a los registros con los que actualmente cuentan otras organizaciones de la administración, tales como ministerios o secretarías de industria o de la mujer, entre otras.
- Parametrizar los portales de compras y los sistemas conexos para que capturen información asociada a las mujeres o a empresas lideradas por mujeres en los registros de proveedores del Estado o de elegibles, ya sea mediante la incorporación de marcadores de género para empresas y personas

físicas, la desagregación de sectores, u otras acciones.

Se recomienda que los procesos de registro sean gratuitos, de manera tal que no hagan gravosa la situación para las empresas, y que las entidades encargadas del registro cuenten con estaciones de servicio o puntos de atención al cliente para facilitar este proceso. En el caso de que estas gestiones puedan realizarse en línea, se recomienda la disponibilidad de terminales gratuitas asistidas.

Para evitar la duplicidad de registros a los que deben someterse las empresarias, es conveniente que las diferentes entidades del gobierno puedan compartir la información ingresada en este registro o que se tenga como intención futura convertir a este registro en el registro de proveedores.

Por otro lado, y dado que dentro de las acciones que serán propuestas a lo largo de este documento se contemplan procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a las mujeres empresarias, las agencias deberán desarrollar procesos de registro o preinscripción que permitan capturas tempranas de información que faciliten la identificación de las mujeres empresarias, la elaboración de diagnósticos en materia de participación de la mujer en la contratación pública y la creación posterior del registro.

Se recomienda que los registros contengan datos que permitan identificar claramente a la mujer empresaria o líder de empresa, entre otros: si la organización económica es una persona natural o jurídica, nombre o razón social, identificación, información tributaria, datos de contacto, sector, ingresos o ventas brutas, tiempo de ejercicio de la actividad, información bancaria. Para el caso de las personas jurídicas, es importante contar con información sobre el tipo de organización, la composición de su capital, su forma de administración y su representación legal.



## ¿Por qué promover la participación de la mujer en la contratación pública?

*“Establecer la importancia de abordar una problemática en la agenda nacional determina el éxito de las acciones que se generen para superarla”.*

### ¿Por qué es importante?

La promoción de los grupos vulnerables constituye una de las banderas del desarrollo sostenible de los países, siendo los intereses de las mujeres un punto relevante en las agendas gubernamentales, en términos de acceso a la educación, igualdad en el empleo, acceso a posiciones de poder, mejoramiento general de su calidad de vida y participación en la economía.

En la misma línea, diferentes estudios han demostrado que el aumento de la participación femenina al interior de las economías genera un aumento de la productividad, y que el nivel de reinversión social del ingreso que ellas perciben es mayor al observado en cualquier otro grupo, contribuyendo al mejoramiento de otros resultados en materia de desarrollo, tales como nutrición, educación y salud, lo que se traduce en la reducción de los índices de pobreza y desigualdad (FMI, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, la reducción de la brecha de participación de las mujeres en la economía es objeto de discusión en la mayor parte de las agendas gubernamentales, y resulta necesaria la puesta en marcha de acciones inclusivas que aborden las desigualdades existentes y resulten en una nivelación del terreno de la productividad y el ingreso, junto con el impacto que este último genera en la economía.

En la actualidad, muchos de los países se encuentran en proceso de elaboración e impulso de políticas que garanticen una igualdad real y efectiva a todos los ciudadanos, siendo las políticas de género un aspecto que aún no se ha desarrollado totalmente en sus agendas. Se busca consolidar a la contratación pública como una herramienta ideal para incorporar la promoción de la participación de la mujer en el mercado, como parte de la agenda política nacional, permitiendo a los países adoptar medidas orientadas no solo a facilitar su acceso a la información relacionada con los procesos públicos, sino también su participación como oferente, adjudicataria y destinataria de los beneficios económicos derivados del intercambio de bienes y servicios con el Estado.

En toda la región, hay aproximadamente 1,2-1,4 millones de Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) propiedad de mujeres o dirigidas por ellas, y las mujeres administran 25%-43% de las micro empresas y pequeñas empresas y 26%-29% de las empresas medianas. A medida que aumenta el tamaño de la empresa, el porcentaje de mujeres propietarias de empresas disminuye en todos los países de América Latina y el Caribe (BID, 2017b).

Según un estudio del Ministerio de Economía de Chile (Berlien *et al.*, 2016), el PIB podría verse incrementado, en promedio, un 0,65% si se incorporaran 100.000 mujeres al mercado laboral. Por otra parte, los organismos internacionales han detectado que las compras públicas, por su gran volumen de transacciones y montos (US\$12.229 millones en negocios para 123.000 proveedores), constituyen un mercado que amplía las oportunidades de crecimiento y éxito para las empresas propiedad de mujeres (Berlien *et al.*, 2016).

La participación de mercado de las mujeres en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) ha experimentado una importante alza de 25%, pasando de 21,9% a fines de 2013 a 27,4% a fines de 2017. Esto se traduce en que las mujeres —personas naturales— hicieron negocios a través de la plataforma de ChileCompra por un valor de más de \$180.000 millones en el año 2017 (Red Interamericana de Compras Públicas Gubernamentales, 2017).

Las compras públicas son una fuente de ingreso muy importante para las Pyme, por lo que para el Estado es necesaria la identificación de las mujeres que son propietarias de empresas con el fin de potenciar su capacidad y generar el impacto económico que conlleva la participación de la mujer en la economía.



### **¿Cuáles deben ser los objetivos en la promoción de estas acciones?**

A fin de implementar cualquier tipo de estrategia dirigida a la promoción de la participación de la mujer en las compras públicas, es necesario que las entidades involucradas identifiquen con claridad los objetivos que pretenden alcanzar, los cuales deben responder a su análisis particular del

porqué es importante la promoción de la mujer en la contratación pública.

En este contexto, la selección de objetivos es consecuencia de las prioridades establecidas en los análisis que realicen las respectivas agencias y se encuentra supeditada, en gran medida, a las agendas de los gobiernos y a los planes que estos han suscrito como marco de gestión.

El establecimiento de objetivos y el desarrollo posterior de estrategias dependerá de la etapa de avance que tenga la agencia o el gobierno en los diferentes aspectos que rodean las políticas de promoción de la mujer en las compras públicas y deberá permitir generar avances en el desenvolvimiento de las acciones o estrategias dirigidas a promover su participación en este mercado.

---

### **Estos son algunos ejemplos de objetivos que pueden enmarcar las actuaciones de las agencias o los gobiernos de cara a la implementación de acciones para la promoción de la mujer en las compras públicas:**

---

- Dotar a la mujer de herramientas que promuevan su participación en la contratación pública.
- Mejorar las condiciones de acceso a la información y su calidad para facilitar la participación de la mujer en la contratación pública.
- Fortalecer la capacidad institucional a fin de reducir las barreras de participación de la mujer en la contratación pública.

Cabe señalar que los objetivos propuestos deben estar ligados al cumplimiento de una serie de actividades y permanecer sujetos al establecimiento de indicadores que permitan su medición y evaluación.

# ¿Cómo formular acciones para promover la participación de la mujer en las compras públicas?

*“El conocimiento del entorno constituye un elemento fundamental para la construcción de propósitos desafiantes, que sean alcanzables”.*



## ¿Dónde estamos?

Es necesario efectuar una revisión del marco normativo, político y poblacional de los instrumentos jurídicos y de planificación, así como de los documentos de política que existan sobre la materia, con el fin de establecer:

### 1. El marco general o la existencia de normas, directivas o compromisos gubernamentales o multilaterales en la materia

Conocer el marco de regulación en materia de igualdad y equidad de género, así como en materia

de promoción de la participación de la mujer en las compras públicas, permitirá establecer compromisos y prioridades, determinar la forma en que serán diseñadas las acciones de promoción de la participación de la mujer en las compras gubernamentales y dar cumplimiento a los objetivos previstos.

Cabe señalar que muchos de los países de la región cuentan con bases constitucionales en relación con la promoción de la igualdad y la equidad, se han adherido a tratados internacionales en la materia o han contemplado esta temática en sus planes o estrategias de desarrollo, lo cual facilitará la propuesta de las agencias para incorporar este aspecto en el diálogo del gobierno.



## Chile

La estrategia de promoción de la mujer en las compras públicas se encuentra sustentada en los siguientes antecedentes:

1. El “Pacto Internacional de los Derechos Humanos” y, especialmente, la “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW), ratificada por Chile en 1990, donde se establece la igualdad de derechos entre todas las personas, el reconocimiento de la no discriminación hacia las mujeres y la necesidad de adopción por parte de “los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” (Art. 4 de la CEDAW).
2. Las recomendaciones de la OCDE (2015) respecto al mercado laboral chileno en su documento “Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo”, las cuales se centran en la puesta en marcha de acciones para disminuir la brecha en términos laborales y de ingresos entre hombres y mujeres, así como en la inclusión de la mujer en la fuerza laboral. Se indica que, no obstante, la participación de la mujer en el mercado de trabajo chileno ha aumentado significativamente desde el año 2000 a la fecha: “se situaba en el 55,7% en 2014, esto es, entre las más bajas de la OCDE (promedio del 62,7%)”.
3. Las metas establecidas por el “Plan de acción 2015–2018” del Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, dependiente del Ministerio de Economía, referentes a la incorporación transversal de la dimensión de género y la implementación de las recomendaciones formuladas por la OCDE.
4. “El Reglamento de Compras Públicas — Ley Nro. 19.886 de 2004”, que indica en su artículo 23 que las bases o documentos de licitación podrán contener, en lenguaje preciso y directo, criterios y ponderaciones que se asignen a los oferentes, derivados de materias de alto impacto social. Se entiende por materias de alto impacto social, entre otras, aquellas relacionadas con el cumplimiento de normas que privilegien el medioambiente, con la contratación de personas en situación de discapacidad o de vulnerabilidad social y con otras materias relacionadas con el desarrollo inclusivo, así como con el impulso a las empresas de menor tamaño y con la descentralización y el desarrollo local.

*Fuente:* ChileCompra (2018).

## República Dominicana

Constituyen soporte para la estructuración de la política de promoción de la mujer:

1. La Constitución de la República Dominicana, en la cual se establece como principio fundamental la igualdad de género y la promoción y protección de la pequeña y mediana empresa.
2. La Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-30, en la cual se establece como premisa fundamental la promoción de una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres como una herramienta para superar los niveles de pobreza, y la necesidad de que todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas incorporen el enfoque de género en sus respectivos ámbitos de actuación.
3. La Ley 488 de 2008, la cual establece un régimen regulatorio para el desarrollo y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y determina la obligación para el gobierno de efectuar un porcentaje de compra a este tipo

de empresas, así como la de colaborar con la capacitación de los empresarios MIPYME, su desarrollo, productividad y promoción.

Artículo 25.— Compras de Bienes y Servicios. Las instituciones estatales, al momento de realizar las compras de bienes y servicios, deben efectuar el quince por ciento (15%) de las mismas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), siempre que los bienes y servicios demandados por dichas instituciones sean ofertados por las MIPYMES.

Artículo 26.— MIPYMES dirigidas por Mujeres. En caso de que las micro, pequeñas y medianas empresas sean dirigidas por mujeres, que tengan una participación accionaria o del capital social superior al 50%, las instituciones estatales, al momento de realizar las compras de bienes y servicios, deben efectuar el 20% de las mismas a estas MIPYMES, siempre que los bienes y servicios demandados por dichas instituciones sean ofertados por las MIPYMES.

*Fuente:* Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).

## Ecuador

Decreto Ejecutivo 1700 del 12 de mayo de 2009. Art. 16.— Micro, pequeñas y medianas empresas. Para incentivar la mayor participación de proveedores de los sectores de micro, pequeñas y medianas empresas —MIPYMES—, se entenderán por tales aquellas que cumplan los parámetros establecidos de conformidad con el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Al momento de inscribir y habilitar a un proveedor en el RUP, el registro deberá expresar la categoría a la que pertenece el proveedor.

EL SERCOP establecerá criterios de preferencia a favor de las MIPYMES, a través de alguno de los siguientes mecanismos:

1. Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores.
2. Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la Ley.
3. Siempre que, luego de las evaluaciones de ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una MIPYME y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a aquella.
4. Posibilidad de que las MIPYMES mejoren su propuesta para que puedan igualar o superar la oferta de otros proveedores, luego de la evaluación de ofertas.
5. Inclusión, en el catálogo electrónico, de bienes o servicios provenientes de MIPYMES, a artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las entidades contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación será la feria inclusiva. Las preferencias para las micro, pequeñas y medianas empresas se aplicarán en función de que su oferta se catalogue como de origen nacional, por el componente nacional que empleen, de tal manera que no se otorgarán estos beneficios a meros intermediarios.

Los beneficios, a favor de las MIPYMES se harán extensivos a actores de la economía popular y solidaria, de conformidad con la ley.

*Fuente:* Juan Bermeo, Asesor Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública (2017).

## Perú

El Decreto Supremo Nro. 027-2007 define objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública, así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas. En ese marco se aprueban leyes y planes intersectoriales, entre ellos:

1. Ley Nro. 30.709: Prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.
2. Ley Nro. 26.772: Dispone que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato.
3. Ley 28.893, o Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres: busca establecer un marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad.
4. Ley de Contrataciones Nro. 30.225: Promueve la participación de los proveedores bajo los principios de libertad de concurrencia e igualdad de trato.

*Fuente:* Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú (2018).

Conocer el estado del marco regulatorio en materia de género le permitirá a la respectiva agencia determinar el alcance de las estrategias que serán implementadas, ya sea mediante el diseño de planes ambiciosos o la conquista de pequeñas acciones que permitan ubicar en las agendas del gobierno la promoción de la mujer en la contratación pública.

## 2. El sector específico de la población hacia el que se dirige la política

Este concepto puede referirse a las mujeres en general, a las mujeres que realizan actividades empresariales o a cualquier otro criterio que se defina en la política. Estas previsiones se analizaron en el capítulo 2 de este documento.

### Chile

Sello Empresa Mujer: Para poder acceder a este beneficio, el único requisito que se le exige a las personas naturales es ser mujer (información que será validada automáticamente por el Registro Civil). En el caso de las personas jurídicas, podrán solicitar el certificado del Sello Empresa Mujer aquellas empresas en las que 50% o más de la propiedad sea de una o más mujeres y su representante legal o gerente general sea una mujer.

*Fuente:* ChileCompra (2018).

## 3. Diferentes actores que participan del proceso de proposición, consulta y expedición de la política

En la elaboración de cualquier tipo de iniciativa es relevante identificar a los diferentes actores que contribuyen o que generan barreras. Para el caso concreto de la promoción de la mujer en la contratación pública pueden identificarse como actores las entidades o agencias del gobierno, organizaciones multilaterales, organizaciones de mujeres, beneficiarias, afectadas, organizaciones sin ánimo de lucro con enfoque de género, la academia,

medios de comunicación, consejos consultivos, centros de investigación, empresas, gremios, organizaciones sociales y civiles, concejales, representantes políticos, autoridades del nivel nacional y alcaldías locales, entre otros. Se recomienda la elaboración de una matriz que permita la identificación de estos actores y el establecimiento de sus competencias e incidencias a lo largo del proceso de construcción y posterior desarrollo de la iniciativa.

Es importante que dentro de este listado se pueda identificar quiénes son oposición, quiénes pueden ser aliados y quiénes tienen una postura neutral, para considerarlo dentro de la estrategia de participación (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2017).

Esta identificación permitirá recoger la experiencia, las sugerencias y las necesidades de los diferentes actores y garantizará que las acciones a implementar se encaminen de manera adecuada y permitan tener en cuenta los diferentes intereses.

### Perú

Entre las entidades que intervienen en la formulación de las políticas con enfoque de género se encuentran: i) el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); ii) el Ministerio de Producción (PRODUCE); iii) el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); iv) el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); v) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, por supuesto, vi) el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

*Fuente:* Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú (2018).

## 4. El marco de la problemática

Con el fin de identificar las posibles acciones que la respectiva agencia o gobierno pretende desarrollar, resulta importante determinar cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta el país en materia de promoción de la mujer en las compras públicas, los cuales pueden ser

diferentes o comunes de acuerdo con la estructura política y cultural de cada uno de los países de la región, o pueden presentar diferentes estados de evolución.

---

**Estas son algunas sugerencias que podrían coadyuvar a la construcción de la autoevaluación del país y dependen en gran medida de la estrategia que se ha planteado la administración como parte de su agenda de gobierno:**

---

- ¿Cuál es el estado de los planes y programas de promoción de la mujer (o promoción de las minorías) al interior del país?
- ¿Cómo se encuentran incorporados los objetivos relativos a la promoción de la mujer (o promoción de las minorías) en la agenda nacional e intergubernamental del gobierno?
- ¿Cuáles son las agencias que se encuentran a cargo del diseño, la implementación y el seguimiento de políticas en materia de género? ¿Cuentan estas organizaciones con información histórica en relación con las políticas implementadas, la población objetivo y el impacto?
- ¿Cuenta el Estado con indicadores que permitan medir la participación de la mujer en la economía, sea esta formal o informal?
- ¿Cuenta el país con legislación en materia de equidad de género o participación de minorías en la economía y de manera específica con legislación en materia de promoción de la participación de la mujer empresaria en las compras públicas?
- ¿Ha determinado el país segmentos de la población, previamente caracterizados, que puedan ser destinatarios de políticas dirigidas a las minorías en materia de contratación pública? Por ejemplo, mujeres empresarias artesanas, mujeres empresarias en el sector de la confección, etc.
- ¿Participa actualmente la mujer propietaria de empresa de las compras públicas? ¿Conoce el gobierno su porcentaje de participación?

La respuesta a estos interrogantes suministrará a la agencia o al gobierno elementos de juicio suficientes para evaluar el estado actual de sus políticas en materia de participación de la mujer y le permitirá proyectar el alcance de las acciones a seguir. La agencia o el gobierno podrán determinar si desean a futuro la formulación de acciones ambiciosas que incorporen incluso cambios legislativos o pequeñas acciones destinadas a dar cabida a la mujer como sujeto activo en los procesos de compras estatales.

## **5. La identificación de barreras**

Cualquier estrategia encaminada a promover la participación de la mujer en las compras públicas implica identificar, enfrentar, reducir o eliminar las barreras a las que se enfrenta la mujer empresaria al momento de involucrarse como actor en el mercado. Dichas barreras a las que nos referimos no son exclusivas del mercado público e históricamente han generado una serie de limitantes para el desarrollo de la mujer y su participación efectiva como actores del mercado. Las mujeres empresarias se enfrentan a obstáculos complejos a la hora de acceder a las mismas oportunidades económicas que los hombres, y encuentran barreras que van desde limitantes legales hasta pautas socioculturales y sesgos de género, pasando por un limitado acceso a la información, a las tecnologías y a herramientas de financiación, lo que dificulta su concurrencia en condiciones de igualdad.

Es importante que todas las agencias, de manera individual o conjunta con las demás entidades del gobierno vinculadas a la agenda de promoción de la mujer, determinen las barreras que afectan el desarrollo de la mujer como empresaria, debiendo efectuar el análisis de su origen, impacto y los mecanismos para eliminarlas o reducir sus efectos, de manera que las acciones o estrategias que se diseñen e implementen contribuyan en forma efectiva a este fin.

No existe una regla universal para que las administraciones puedan superar las barreras que afectan a las mujeres, debido principalmente

A nivel mundial, América Latina y el Caribe (ALC) tiene la mayor brecha de crédito para las PyME que son propiedad de mujeres (US\$86.000 millones de una brecha global de US\$287.000 millones). El 73% de las mujeres empresarias de la región informan que carecen de servicios financieros o están desatendidas, y necesitan ahorros, seguros y otros productos para fortalecer sus negocios. La investigación del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestra que las mujeres empresarias encuentran restricciones más severas para acceder a las finanzas (empresas muy pequeñas, 29%-36%; pequeñas empresas, 30%-37%; empresas medianas, 24%-29%). También existe una diferencia en el tipo de financiamiento al que pueden acceder las mujeres: disfrutan del mayor acceso al microcrédito, pero las mujeres empresarias orientadas al crecimiento a menudo no pueden acceder a formas de financiación más sofisticadas, especialmente con los términos y condiciones apropiados. Según las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, solo el 35,8% de las empresas administradas por mujeres usan los bancos para acceder al capital de trabajo y solo el 31%, para financiar las inversiones. Además, las mujeres empresarias no tienen acceso a otros tipos de productos financieros, como equidad, financiación de riesgo y crédito de proveedores, lo que limita el tamaño y el crecimiento de las empresas. Por ejemplo, solo el 1% de las mujeres empresarias tiene acceso a capital semilla, VC, frente al 7% de los hombres. La investigación ha demostrado que las mujeres empresarias no reciben inversiones al mismo ritmo que los hombres debido a una combinación de "cultura, garantías y capacidad". Tampoco tienen acceso a otros productos financieros relacionados, como los seguros (BID, 2017b).

a las especiales situaciones de cada país, sector de la economía o comunidad, así como a la existencia de otros factores de contenido político, económico y cultural que afectan la implementación y sostenibilidad de una política en el tiempo.

---

**A fin de que las agencias cuenten con una base para la estructuración de su propia investigación, se enunciarán algunas de las barreras más comunes, las cuales han sido evidenciadas en documentos previamente elaborados en materia de acceso igualitario de la mujer a los mercados; de manera específica, al mercado de la contratación pública:**

---

- El limitado acceso a la información de procesos de contratación, ya sea por falta de difusión o de acceso a terminales de consulta.
- La limitada o inexistente comprensión de los procedimientos de selección de los contratistas en el ámbito de la contratación pública.
- La limitada o inexistente capacidad para cumplir con los requisitos, especialmente si se tiene en cuenta que gran parte de estos negocios son informales.
- El limitado o inexistente acceso al crédito y otros recursos productivos que permitan el desarrollo y crecimiento de sus negocios.
- La informalidad, la sobrecarga de trabajo y la carencia de conocimientos que les impide incrementar la rentabilidad del negocio y contribuir a su gestión y mejoramiento.
- La falta de conocimiento y sensibilización por parte de las autoridades respecto de las brechas de género que enfrentan las mujeres y la necesidad de tomar acciones para combatirlas, específicamente en lo que se refiere a compras inclusivas.
- La limitada participación de los grupos de interés en temas relativos a la promoción de la mujer en las compras gubernamentales, dada la existencia de problemáticas que generan una mayor sensibilidad social.
- La excesiva rigurosidad de la ley que impide a las mujeres acceder al mercado público o cumplir los requisitos para ofertar.

## 6. El diagnóstico

Una vez establecidos los elementos base de análisis de la problemática de género, el encargado



de proponer la estrategia deberá elaborar un diagnóstico de la situación inicial, que permitirá caracterizar los factores que determinan la problemática actual y evaluar su impacto. Al mismo tiempo, podrá construirse un registro de datos inicial que permitirá la evaluación de los objetivos que se propongan en la agenda. Este diagnóstico podrá desarrollarse a través de cualquier herramienta metodológica o de recaudo de información disponible, que permita garantizar la integridad de los datos y su comparación posterior. Además, puede realizarse por sectores, rangos de valor y con el apoyo de organizaciones no gubernamentales o asociaciones de empresarios.

## Chile

El diagnóstico inicial se recoge del estudio realizado por Comunidad Mujer durante 2014, el cual demostró la gran brecha que existe entre las proveedoras usuarias del sistema de mercado público chileno, que registran una participación menos intensa y exitosa con relación a los hombres, y representan solo 36% de las personas naturales que transan y 26% que se adjudican los montos. Cabe considerar esta situación, dado que el 64% de las mujeres declara ser la principal fuente proveedora del hogar.

*Fuente:* ChileCompra (2018).

## República Dominicana

El diagnóstico realizado tiene su origen en una auditoría realizada al registro de proveedores de la República Dominicana, que tenía como fin promover el uso de herramientas tecnológicas para la administración de procesos. Esta auditoría permitió establecer el estado de la herramienta o portal de administración de información, así como el número de proveedores inscrito, permitiendo identificar a las mujeres proveedoras, refinar la base de datos en relación con la actividad económica realizada y construir una serie de parámetros de información que permitirían a futuro contar con información cierta y medible sobre la participación de la mujer en las compras públicas. Este trabajo se llevó a cabo a través de la revisión de expedientes físicos, el barrido de la base electrónica y un llamado masivo a través de redes sociales invitando al registro y actualización de la información.

También se realizaron una serie de encuestas dirigidas a las mujeres a fin de conocer su percepción acerca del sistema de compras públicas, lo que reveló que las mujeres se abstendrían de contratar con el Estado por ausencia de conocimiento en materia de contratación pública, falta de confianza en el mercado y temor a no recibir sus pagos de manera adecuada.

*Fuente:* Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).

## Para tener en cuenta...

Como parte de la etapa de diagnóstico, se recomienda tener en cuenta algunos documentos, estudios, encuestas e informes que permitirán un acercamiento a la problemática de la participación de la mujer en la contratación pública. Algunos ejemplos útiles son:

1. Índice de entorno empresarial para emprendedoras. WEVenture Scope 2013. The Economist, Intelligence Unit. Encargado por FOMIN. Disponible en: [https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/bid-fomin-the\\_economist\\_intelligence\\_unit\\_-\\_indice\\_del\\_entorno\\_empresarial\\_para\\_emprendedoras\\_.pdf](https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/bid-fomin-the_economist_intelligence_unit_-_indice_del_entorno_empresarial_para_emprendedoras_.pdf).
2. Compras Públicas en América Latina y el Caribe: diagnóstico y desafíos (G. Rozenwurcel y G. Bezchinsky, 2012). Universidad de San Martín. Disponible en: <http://biblioteca.ricg.org/compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe-diagnostico-y-desafios/publicacion/38/es/>.
3. Mujeres Empresarias: Barreras y oportunidades en el sector privado formal en América Latina (GTZ, BID y Banco Mundial, 2010). Disponible en: [http://sitere-sources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/8404421260809819258/Libro\\_Mujeres\\_Empresarias.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/8404421260809819258/Libro_Mujeres_Empresarias.pdf).

*Fuente:* Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).

Debido a que las problemáticas son diferentes dentro de cada gobierno, los segmentos objeto de diagnóstico y base para la construcción de la agenda pueden ser totalmente distintos. Un ejemplo de indicadores para el diagnóstico sugerido

podrían ser la identificación del número de mujeres indígenas que comercializan sus productos en el mercado público frente al número total de mujeres indígenas artesanas censadas o el número de mujeres que participaron como oferentes en los procesos de compras realizados por un sector específico del gobierno o para un producto en particular.



## ¿Hacia dónde vamos?

Como último eslabón de esta cadena, el encargado de construir la agenda del gobierno deberá establecer el propósito general que se quiere alcanzar con la estrategia y dar paso a la estructuración de las acciones que permitirán alcanzarlo. Así pues, una vez establecido el estado de la necesidad del país en relación con las políticas de promoción de la participación de la mujer, la agencia o gobierno podrá determinar el alcance de su interés.

Resulta necesario establecer un plan de acción que, gracias al análisis de sus propias condiciones, permita determinar los escenarios y espacios dentro de los cuales se puede promover el desarrollo de políticas específicas de género —en consulta y colaboración con instituciones nacionales competentes y organizaciones de la sociedad civil— y formular planes de acción que fomenten la inclusión social y económica de las mujeres.

En el marco de este plan de acción se podrán establecer los hitos que deberán alcanzarse a corto, mediano o largo plazo, los mecanismos para su consecución, la necesidad de introducir reformas, modificaciones o variables a considerar dentro de los procesos de selección de proveedores y las estrategias tendientes a sobrepasar las barreras existentes en relación con la participación de la mujer, a las cuales haremos alusión en la siguiente sección.





## ¿Cómo adoptar la estrategia de promoción definida?

*“Cada país, dependiendo de su política interna y el grado de intervención que quiera lograr con la estrategia adoptada, cuenta con un catálogo de opciones para implementar acciones encaminadas al logro de sus objetivos”.*

### Recomendaciones generales

Las estrategias de promoción de la mujer en la contratación pública constituyen un importante campo de acción, y ofrecen una gama de opciones que van desde la asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en el diseño de planes y programas sectoriales hasta la coordinación y armonización de acciones transversales e intersectoriales. Estas acciones están asociadas, entre otras, con la investigación y generación de conocimiento, la divulgación de lineamientos, la adopción de programas de capacitación y mentoría, y tienden al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres líderes o propietarias de empresa.

---

**A fin de que las agencias puedan llevar a cabo estas acciones, presentamos una serie de recomendaciones generales que deberán tenerse en cuenta al momento de implementar las iniciativas:**

---

- **Fortalecer la colaboración intersectorial del ente rector de contratación pública y las demás instancias gubernamentales.** Este proceso colaborativo incluye los órganos rectores

en materia de género/derechos de las mujeres, economía, producción, industria, competitividad, agricultura, organismos de cooperación, asociaciones empresariales y otros.

- **Fortalecer los lazos de cooperación internacional.** Las acciones de cooperación internacional permitirán promover los procesos de difusión de conocimiento, intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, lo que posibilitará replicar prácticas exitosas a nivel mundial y apalancar el desarrollo de acciones en materia de promoción de participación de la mujer. La Red Interamericana de Compras Gubernamentales-RICG, el Sistema de Información Centroamericano-SIC, el Centro de Comercio Internacional-Intracel, entre otros, han permitido el intercambio de experiencias y el impulso de políticas en este campo.
- **Implementar políticas de contratación pública, transparentes y sensibles al género.** Las normas y reglamentos para asegurar el mejor valor por el dinero público deben considerar que la obtención del mejor precio restringe la participación de las empresas pequeñas, las cuales no son competitivas frente al costo que ofertan las empresas que manejan economías a gran escala o automatizadas. Implementar medidas para permitir el acceso a micro, pequeñas

y medianas empresarias garantiza la participación de empresarias emergentes.

- **Incorporar a la mujer en programas de educación digital.** Este tipo de formación le permitirá a la mujer familiarizarse con los portales o terminales de contratación, entender su funcionamiento, acceder a la información contractual y participar como oferente en los procesos de selección.
- **Racionalizar el costo asociado a la participación de la mujer propietaria de empresa en los procesos de selección.** Para este fin debe analizarse la reducción de los costos de inscripción en los registros públicos de proveedores, los valores que se pagan como beneficiario de una certificación y los demás costos asociados a la presentación de ofertas, tales como garantías bancarias o de seguros, fotocopias, certificados, etc.
- **Contar con un sistema de monitoreo y evaluación.** La implementación de este sistema no solo permitirá establecer indicadores, realizar estudios diagnósticos e identificar necesidades de asistencia técnica, sino que servirá de base para determinar los criterios de salida de los beneficiarios de la política.

## ¿Cómo adoptar la estrategia de promoción definida?

Sin perjuicio del desarrollo posterior que se le dará a las medidas para la promoción de la participación de la mujer en las compras públicas desde el punto de vista del proceso contractual, abajo figuran algunas alternativas de acciones que pueden llevarse a cabo para el cumplimiento de las metas planteadas en las respectivas agendas, las cuales son consistentes con los objetivos de desarrollo que se presentan como ejemplo en el capítulo 3 de este documento.

### Dotar a la mujer de herramientas que promuevan su participación en la contratación pública

- Establecer una mesa de trabajo con los diferentes actores que participan del proceso de promoción de la mujer en las compras

gubernamentales con el fin de identificar las oportunidades para implementar acciones de mejora en la materia.

- Generar sinergias entre grupos de empresarias o entre las empresarias y asociaciones de empresas u organizaciones no gubernamentales dirigidas a empoderar y promover la participación de la mujer en la contratación pública.
- Elaborar pilotos de procesos contractuales para la adquisición de productos producidos o distribuidos por mujeres.
- Realizar campañas en redes sociales dirigidas al empoderamiento de la mujer y al mejoramiento de los índices de participación en la contratación pública.
- Desarrollar programas de mentoría o tutoría a fin de fortalecer las capacidades técnicas de las empresas propiedad de mujeres.
- Fortalecer las organizaciones de mujeres empresarias, mediante la participación de las instituciones competentes del gobierno.
- Incluir el enfoque de género en los criterios utilizados para elaborar los pliegos de condiciones en determinados procesos de compra y en determinados sectores.

### Mejorar las condiciones de acceso a la información y la calidad de la información con miras a facilitar la participación de la mujer en la contratación pública.

- Diseñar campañas de sensibilización dirigidas a potenciales mujeres empresarias proveedoras del Estado.
- Diseñar campañas de capacitación (presenciales y virtuales) dirigidas a proveedoras para generar conocimiento de las herramientas de información, los procesos de selección y los documentos y trámites necesarios para la presentación de ofertas.
- Desarrollar procesos de formación orientados a la generación de competencias para el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de las mujeres en relación con el acceso a los sistemas de información.

## Fortalecer la capacidad institucional para reducir las barreras que impiden la participación de la mujer en la contratación pública.

- Diseñar e implementar campañas de sensibilización dirigidas a los operadores contractuales, las cuales tendrán el objetivo de concientizarlos sobre la importancia de vincular a la mujer empresaria como proveedora del Estado y el impacto de estas estrategias en el mercado.
- Mejorar los sistemas de manejo de información, mediante la elaboración de desarrollos, plataformas o suscripciones de convenios con asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, etc.
- Diseñar e implementar campañas de capacitación (presenciales y virtuales) para operadores contractuales.
- Diseñar e implementar programas de incentivos dirigidos a los operadores contractuales, relativos al incremento de la participación de la mujer en las compras gubernamentales.
- Diseñar normativas, circulares o directivas enfocadas a impulsar la participación de la mujer en las compras gubernamentales.
- Fortalecer el enfoque de género en los materiales de los modelos de capacitación de los funcionarios y oficiales que lideran los procesos contractuales al interior de las diferentes entidades.

### ¿Qué medidas se pueden implementar desde el punto de vista del proceso contractual?

Del análisis realizado anteriormente en este documento, se desprende que, en su mayoría, los países cuentan con un marco que permite el desarrollo de estrategias, políticas o legislación encaminado a la promoción de la mujer en las compras públicas; sin embargo, muy pocos incluyen algún tipo de medida en materia de contratación pública.

Cabe precisar que la elaboración de una normativa que permita la inclusión de factores

preferenciales de selección no necesariamente hace parte de las agendas gubernamentales o no se encuentra en un primer escaño frente a los trámites legislativos que adelanta el gobierno en materia de contratación pública, por lo que el diseño de estrategias que puedan servir al propósito de promover la participación de la mujer en la contratación pública dependerá de cada agencia.

De acuerdo con los efectos y el impacto en la actividad contractual o en los índices económicos estatales o institucionales, las medidas que pueden implementarse para la promoción de la mujer en las compras públicas han sido clasificadas en tres grandes grupos: directas, intermedias y horizontales.

A los efectos de otorgar una visión clara y permitir la toma de decisiones, al momento de optar por la adopción de una u otra estrategia se tomará como referencia el documento de trabajo “Análisis del impacto de los mecanismos de promoción a los sectores desfavorecidos en los mercados de compras públicas”, preparado por Romina Galyá, en el cual presenta una serie de definiciones de fácil comprensión en relación con las diferentes medidas de intervención que pueden adoptarse y sus efectos en el mercado.

Esta información se complementará con citas referidas a las diferentes alternativas adoptadas por algunos de los países con miras a crear mecanismos de intervención para la promoción de grupos vulnerables.

### Medidas directas

Conforme a lo expresado por Romina Galyá, las medidas directas constituyen intervenciones deliberadas del mercado mediante las cuales se otorgan distintos tipos de preferencias o se asigna una porción del mercado al sector que se busca favorecer.

Entre ellas, se cuentan:

- **Reserva del mercado:** Consiste en reservar exclusivamente a un grupo de oferentes que se desea favorecer un cierto porcentaje de adquisiciones (Rozenwurcel y Drewes, 2012). Por ejemplo, un porcentaje de la contratación a empresas lideradas por mujeres.

## Brasil

Algunas de las iniciativas que podemos citar para la promoción de la participación de la mujer en la contratación pública son: i) la integración entre los sistemas de contratación pública; ii) la simplificación del acceso a la contratación pública; iii) la modificación de la legislación a la industria para permitir la subcontratación y la institución de una cuota (fracción) reservada para las PyME como medidas obligatorias en las contrataciones públicas; iv) la formación continua y los compradores públicos de micro y pequeños empresarios, y v) la lucha contra el uso indebido de los beneficios para las PyME.

*Fuente:* Ana Neto, Secretaría de Logística y Tecnología de Información, Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión de Brasil (2013).

- **Licitación exclusiva:** Se presenta cuando un llamado a licitación se dirige a un sector determinado. Por ejemplo, cuando se dirige exclusivamente a empresas fabricantes, limitando la participación de empresas comercializadoras. Si bien no implica una preferencia explícita para sectores desfavorecidos, con frecuencia se utiliza para contratar directamente a oferentes de estos grupos, favoreciendo por consiguiente su participación (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

## Ecuador

Desde SERCOP, articulamos con la política pública de inclusión económica a través de dos elementos: i) el régimen de preferencias para ciertos tipos de procedimientos de contratación pública enfocados en apoyar a MIPYMES y actores de la economía solidaria (EPS), como son la menor cuantía y la cotización, y ii) los catálogos dinámicos inclusivos, que son un mecanismo de selección para convenio marco con reserva de mercado a las Micro y Pequeñas Empresas (MIPE) y EPS.

*Fuente:* Juan Bermeo, Asesor Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública (2017).

## Chile

A través de la Directiva de Contratación Nro. 20, se entregan recomendaciones a los organismos públicos para promover contrataciones de alto impacto social, enmarcadas en criterios de equidad de género. Con base en estos criterios se crea la causal de Trato Directo, la cual se aplica en compras menores a 10 UTM.

*Fuente:* ChileCompra (2018).

- **Subcontratación:** Se establece que las subcontrataciones que haga la empresa adjudicataria deberán involucrar a proveedores del sector rezagado (por ejemplo, la obligación de subcontratar a MIPYMES) (Saavedra, 2010).
- **Preferencia en el precio:** Ante diferencias acotadas predeterminadas en el precio de distintos oferentes, se otorga una preferencia al proveedor del sector desfavorecido o se le permite igualar la mejor oferta (por ejemplo, preferencia de 5% para empresas nacionales respecto de las extranjeras o para MIPYMES frente a grandes empresas) (Saavedra, 2010).
- **Criterios de adjudicación:** Con frecuencia, el precio no es el único criterio de valoración de una oferta, sino que se consideran también

## República Dominicana

La información de calidad con la que cuenta actualmente la República Dominicana permitirá generar procesos dirigidos de manera exclusiva hacia las mujeres y promover su participación en sectores que eran primordialmente masculinos, tales como tecnología o construcción. Sobre este punto cabe destacar que, durante el proceso de selección de proveedores para la construcción de escuelas en el marco del mejoramiento de la calidad de la educación, se lograron identificar 15.000 proveedores registrados como ingenieros y arquitectos en el portal de compras públicas, de los cuales 8.000 eran mujeres.

*Fuente:* Yokasta Guzmán, Directora del Sistema Nacional de Contratación Pública (2015).

las características técnicas, los plazos y otros aspectos, como la sostenibilidad ambiental o social de la propuesta. En este sentido, una forma de promover a sectores determinados es mediante la asignación de puntaje adicional a aquellas propuestas que los favorezcan.

- **Criterios de selección:** Para poder celebrar contratos con el sector público, las empresas deben poder acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos legales, los cuales pueden incluir consideraciones para favorecer a sectores rezagados.

## Perú

Como un ejemplo de la centralidad de la intersectorial en el campo de la promoción de la autonomía económica, una experiencia exitosa es la de PROVIAS Descentralizado. Se trata de un proyecto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tuvo la iniciativa de incorporar una medida especial de carácter temporal que considera en las bases de contrataciones a microempresas de mantenimiento vial rutinario la asignación de un puntaje a aquellas que cuenten con un porcentaje de participación femenina entre sus trabajadores. La iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

(2006) ejecuta proyectos de infraestructura de transporte departamental y rural, y además promueve el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión descentralizada del transporte departamental y rural. Promueve la participación de las mujeres en el mantenimiento de rutina y en la gestión del mejoramiento de caminos a través del programa de caminos rurales. Se les asigna una puntuación adicional a las empresas que incorporan a un 20% de mujeres en los proyectos de mantenimiento vial, mejoramiento de caminos y proyectos productivos.

Fuente: Ana María Mendieta Trefogli, Viceministra de la Mujer del Perú (2014).

El cuadro 1 resume los efectos de las medidas directas, expresados como ventajas y desventajas de su aplicación.

### CUADRO 1.

#### MEDIDAS DIRECTAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE SECTORES DESFAVORECIDOS

Medidas	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de mercado</li> <li>• Licitación exclusiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aseguran la participación de sectores desfavorecidos.</li> </ul>	Reducción de bienestar por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos incentivos para aumentar competitividad (dependencia de preferencias).</li> <li>• Probable incremento del precio pagado (menos recursos para otros usos y/o mayores impuestos).</li> <li>• Probable reducción de calidad de bienes y servicios provistos por el Estado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotización menor e ínfima cuantía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite contratar directamente a proveedores de sectores desfavorecidos en transacciones por debajo de un monto determinado.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subcontratación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegura de modo indirecto la participación de sectores desfavorecidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probable reducción de bienestar en términos de calidad/precio de manera indirecta (mediante empresa adjudicataria).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios de adjudicación</li> <li>• Preferencia en el precio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecen (no aseguran) la contratación de proveedores de sectores determinados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia en condiciones desiguales. Reduce el bienestar aunque en menor proporción que las licitaciones exclusivas, las reservas de mercado y la cotización menor e ínfima cuantía.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios de selección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aseguran el cumplimiento de requisitos relacionados con la inclusión de sectores desfavorecidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende de cómo estén formulados y de las características de los oferentes que cumplan requisitos. Distintos criterios pueden tener impactos muy diferentes sobre el bienestar.</li> </ul>

Fuente: BID (2017a).

## Medidas intermedias

La categoría medidas intermedias es usada para recoger los instrumentos orientados a contrarrestar las limitaciones de escala de algunos proveedores (oferta por volúmenes parciales y asociativismo). Si bien estas medidas se utilizan fundamentalmente para promover la participación de las MIPYMES, también son aplicables para otros sectores desfavorecidos, ya que por lo general se trata también de firmas de menor tamaño. La decisión de analizar separadamente las intervenciones directas se basa en que sus efectos distorsivos son menos evidentes que en el caso de las medidas consideradas en el apartado anterior.

- **Oferta por volúmenes parciales:** Implica la subdivisión de la compra en contratos más pequeños, con el objetivo de motivar la presentación de empresas que no cuentan con la escala de producción necesaria para realizar una oferta por el total.
- **Asociativismo:** Permite que los pequeños oferentes se agrupen para alcanzar la capacidad económica, financiera y técnica necesaria

## Chile

El mercado de las compras públicas chileno es uno de los más abiertos a la participación de las empresas de menor tamaño en los negocios con el Estado. Según un estudio comparativo efectuado con los países de la OCDE, ChileCompra se hace cargo del 87% de los problemas manifestados por las micro y pequeñas empresas de manera de facilitar su acceso a las oportunidades publicadas en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl).

La alta participación de mercado que alcanzan las empresas de menor tamaño o Micro y Pequeña Empresa (MIPE) en las compras públicas de Chile es resultado de una acción permanente de ChileCompra por reducir barreras de entrada y fallas de mercado a las que son especialmente sensibles los proveedores de menor tamaño.

*Fuente:* ChileCompra (2018).

## República Dominicana

La legislación de la República Dominicana permite la conformación de conglomerados (*clusters*), consorcios y sociedades en participación para la presentación de ofertas por parte de las mujeres empresarias, otorgándoles el mismo tratamiento que a las pequeñas y medianas empresas. Esto les permite sumar sus capacidades técnicas y financieras y ser adjudicatarias de contratos a los que no podrían acceder de manera individual.

*Fuente:* Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).

para cumplir con los requerimientos de la contratación pública, independientemente del vínculo jurídico que exista entre los actores involucrados.

El cuadro 2 resume los efectos de las medidas intermedias, expresados como ventajas y desventajas de su aplicación.

ChileCompra es una herramienta contracíclica: sigue siendo una excelente cobertura para los proveedores más vulnerables en un período de desaceleración económica. Así es como a través de la plataforma [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), más del 90% de las empresas que hacen negocios con el Estado son micro y pequeñas empresas y obtienen más del 45% de los montos transados, esto es cinco veces más de lo que este segmento vende en la economía nacional (8,4%). Por otra parte, la participación MIPE en regiones alcanza un promedio de 55%. Si se incluyen a las empresas medianas, la participación de las PyME en el mercado público asciende a 60% de los montos.



## CUADRO 2.

### MEDIDAS INTERMEDIAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE SECTORES DESFAVORECIDOS

Medida	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"><li>Oferta por volúmenes parciales</li><li>Asociativismo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Promueven la participación de actores con escala limitada.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Pérdida de ganancias de eficiencia que surgirían de las economías de escala en la oferta (mayores precios) y en la demanda (costos de transacción).</li><li>Pérdida de eficiencia derivada de costos de coordinación entre oferentes.</li></ul>

Fuente: BID (2017a).

## Medidas horizontales

Las medidas horizontales buscan estimular a los sectores desfavorecidos a través de la generación de condiciones que promuevan su participación, es decir procurando resolver las fallas de mercado que limitan dicha participación. Se incluyen instrumentos orientados a desarrollar las capacidades de los proveedores y a superar las restricciones de carácter financiero, así como medidas para mejorar el proceso de contratación en general. Las últimas se dividen en dos tipos de instrumentos: los que buscan adecuar las características del bien o servicio ofrecido a las necesidades gubernamentales y los que buscan fomentar la participación de los oferentes en los procedimientos de contratación mediante la facilitación de los procedimientos.

- **Desarrollo de proveedores:** Medida utilizada cuando, ante la necesidad de adquirir un bien o servicio que no se encuentra disponible en el mercado (al menos no con los requisitos técnicos necesarios), la entidad contratante convoca a proveedores potenciales e informa sobre sus necesidades, con el objetivo de favorecer la adecuación de ofertas (Saavedra, 2010).
- **Capacitación de proveedores:** Con frecuencia se busca capacitar a los posibles oferentes acerca de distintos aspectos del proceso de contratación en sí, por ejemplo, en lo relativo a la normativa de compras públicas o en el uso de sistemas informáticos.

Una de las principales limitaciones de la participación de sectores desfavorecidos en la contratación

## Chile

### Seminario “Empoderando a las proveedoras del Estado” (2015)

Programa de capacitación para la formación de habilidades en materia de liderazgo y empoderamiento para mejorar la participación en Mercado Público. Participaron 200 mujeres.

### Programa de Gestión Comercial Mujer (2015)

Capacitación de tres días que en su primera versión benefició a un grupo de 25 mujeres, seleccionadas entre 105 postulantes. Las alumnas abordaron los desafíos particulares que atañen a las mujeres emprendedoras en torno al liderazgo y el empoderamiento para el éxito del negocio y la gestión comercial para la mejora del emprendimiento. El curso de 20 horas es certificado por ChileCompra y desarrollado en conjunto con ComunidadMujer y PMG Group. Dado el éxito que tuvo se espera replicarlo en otras regiones. Este programa se desarrolló como piloto durante 2015 en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Temuco, con un total de 70 proveedoras capacitadas.

### Programa Empodérate, Conéctate y Crece (2016)

Capacitación de un día enfocada a las proveedoras del Estado de la micro y pequeña empresa, que contribuye a aumentar las habilidades de negocio y propiciar el éxito empresarial en Mercado Público. A la fecha se han capacitado a casi 100 proveedoras en las ciudades de Santiago, Concepción, Valdivia, Talca y La Serena.

Fuente: ChileCompra (2018).



## Chile

### Mentoría para proveedoras del Estado (2015)

ChileCompra en conjunto con Comunidad Mujer lanzó el Programa *Mentoring*, una capacitación que se extiende por seis meses y que beneficia a 65 proveedoras del Estado. Durante este período, un grupo de emprendedoras cuenta con asistencia personalizada para hacer crecer sus oportunidades de negocio con el Estado. El programa se desarrolla siguiendo la metodología de “Mentoría Grupal”, que consiste en una asesoría especializada a cargo de un/a mentor/a experto/a en emprendimiento y trabajo con mujeres. El objetivo es desarrollar y potenciar competencias personales e interpersonales orientadas a alcanzar un alto impacto en la trayectoria del negocio de las mujeres proveedoras del Estado. El programa tiene un valor referencial de 1,4 millones por persona.

Fuente: ChileCompra (2018).

pública es la falta de recursos financieros. Estos actores normalmente enfrentan dificultades para acceder al crédito debido a la ausencia de bienes que puedan ser entregados como garantías y a la informalidad. En el caso de la contratación pública, existen algunos condicionamientos adicionales, como la demora en el cobro por los bienes o servicios suministrados, que atentan contra la participación de estos sectores en la contratación pública.

Los principales instrumentos orientados a solucionar estos inconvenientes son:

- **Crédito mediante órdenes de compra (*ordering*):** A través de una alianza con entidades financieras, se otorga crédito para capital de trabajo en condiciones preferenciales, cuya garantía es la orden de compra del proceso de licitación en el mercado público (Bleger, 2010). Así, las firmas con mayores dificultades para obtener garantías convencionales pueden presentar sus ofertas sabiendo que la adjudicación de la compra les permitirá acceder a los recursos financieros necesarios para suministrar el bien o servicio.

- **Financiación con facturas (*confirming*):** Dado que las demoras en el cobro de los bienes y servicios suministrados al sector público limitan la participación de algunos oferentes, este mecanismo permite que una entidad financiera adelante los recursos al proveedor mediante la liquidación de las facturas antes del vencimiento (Bleger, 2010).

## Chile

Para mejorar los comportamientos de pago de los organismos, ChileCompra instaló en 2015 una mesa de intermediación de reclamos por pago, que facilita la buena resolución de estos reclamos a través de una labor de intermediación, apoyando la coordinación entre proveedores e instituciones públicas, con el objetivo de resolver los pagos atrasados. Este año, se han beneficiado de la gestión por pago un total de 1.644 proveedores involucrando montos que superan los US\$69 millones de enero a octubre de 2017. El 94% de las empresas que se beneficiaron son PyMES.

Fuente: ChileCompra (2018).

## República Dominicana

Recientemente se expidió una Instrucción Presidencial conforme a la cual las entidades del Estado solo podrán suscribir contratos si cuentan con los recursos para su pago. Esto permite mejorar los indicadores de pago y reducir los plazos de espera y morosidad en las facturas.

Fuente: Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).

Todas las medidas horizontales presentan la gran ventaja de no reducir el bienestar y además de poder aumentarlo, ya que no generan distorsiones, sino que se orientan a resolver fallas de mercado.

El cuadro 3 resume los efectos de las medidas horizontales, expresados como ventajas y desventajas de su aplicación.

Ahora bien, dados los avances presentados por algunos de los países, su esquema legislativo o las necesidades de crecimiento económico

### CUADRO 3.

#### MEDIDAS HORIZONTALES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE SECTORES DESFAVORECIDOS

Medida	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"><li>Desarrollo de proveedores</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>No reduce bienestar.</li><li>Mantiene condiciones de competencia</li><li>Permite adecuación de ofertas a necesidades.</li><li>Favorece aumento de competitividad de todos los posibles oferentes.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>Capacitación de proveedores sobre sistema de contratación</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>No reduce bienestar.</li><li>Nivelan campo de juego para actores con mayores dificultades para participar.</li></ul>	Favorecen la participación solo de manera indirecta. Pueden ser poco efectivas en el corto plazo para promover a sectores desfavorecidos.
<ul style="list-style-type: none"><li>Ordering</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>No reduce bienestar.</li><li>Favorece participación de actores con dificultades para conseguir garantías financieras.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>Confirming</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>No reduce bienestar.</li><li>Promueve participación de actores que no están en condiciones de afrontar las demoras en pagos por parte del sector público.</li></ul>	

Fuente: BID (2017a).

previamente establecidas que vinculan a la mujer empresaria como actor relevante dentro de la economía, resulta posible la promoción de reformas legislativas que impliquen la adopción de criterios de igualdad directamente relacionados con los procesos de compras públicas.

Como se puede observar, las modificaciones legislativas han incorporado desde criterios de inclusión hasta la adopción de un sistema de cuota, como es el caso de la República Dominicana.

No obstante lo anterior, las modificaciones de carácter legislativo o sustancial no son la única alternativa para avanzar en la promoción de la participación de la mujer en la contratación. La implementación de las acciones de contenido meramente administrativo expuestas anteriormente, ya sean diseñadas para el corto o largo plazo, revisten idéntica validez en la búsqueda de alternativas que permitan dar curso a la implementación de estrategias encaminadas a la promoción de la mujer en las compras públicas. Llevar un registro de proponentes empresarias, generar criterios para definir el nicho objetivo e incorporar factores de calificación que determinen la necesidad de contar con mujeres líderes de empresas femeninas constituyen un paso importante en la implementación de este tipo de acciones.

### Chile

#### Directiva Nro. 20: Enfoque de género en materia de compras públicas

Objetivo: Entregar lineamientos para la incorporación de criterios que fomenten la equidad de género en los procesos de compras públicas que realizan las entidades compradoras del Estado.

Fuente: ChileCompra (2018).

### Chile

#### Sello Empresa Mujer

Dirigido a todas aquellas empresas lideradas por mujeres que participen en Mercado Público. La validación de este certificado se realiza a través del registro ChileProveedores. En el caso de las personas naturales, la condición de ser mujer será validada de manera automática mediante fuentes oficiales; en el caso de las personas jurídicas, las condiciones son que más del 50% de la propiedad de la empresa sea de una o más mujeres y que su representante legal o gerente general sea mujer.

Fuente: ChileCompra (2018).

## República Dominicana

### **Convenio de cooperación interinstitucional para estimular la equidad de género en la adquisición de bienes y servicios en el sector público suscrito por el Ministerio de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Competitividad, la Dirección de Contrataciones Públicas y el Ministerio de la Mujer de la República Dominicana**

Busca cumplir el interés del Estado de que las PyME sean beneficiarias de la Ley de Compras y Contrataciones Públicas y la política gubernamental de garantizar la igualdad de género en los procesos de compras y contrataciones. El Convenio representa un interés político expreso de convertir a las compras gubernamentales en herramienta del desarrollo de los sectores productivos, incluidas las MIPYMES que son propiedad de mujeres y los pequeños productores agrícolas.

*Fuente:* Yokasta Guzmán, Directora del Sistema Nacional de Contratación Pública (2015).

Es necesario indicar que la formulación de acciones, estrategias, políticas y reformas no posee un camino previamente definido o un formato de ejecución deseado. Así pues, los gobiernos pueden intentar promover políticas que provengan de la administración central (medidas verticales), que tengan su origen en un sector o agencia específicos del gobierno (medidas horizontales), que tengan cobertura nacional o simplemente regional, siempre con la precaución necesaria para evitar que en la implementación de una medida de protección no se vulneren otros intereses y derechos, tales como la igualdad y la economía, entre otros.

## ¿Cómo implementar, evaluar y efectuar el seguimiento de estas acciones?

*“El impacto de una acción, estrategia o política solo tendrá lugar si se cuenta con herramientas adecuadas que permitan efectuar su implementación, evaluación y seguimiento”.*

La implementación es el momento en el que las decisiones tomadas en las diferentes instancias se materializan y permiten habilitar espacios de participación encaminados a definir las acciones a seguir para que la idea planteada se convierta en realidad.

La implementación de las acciones es crucial para verificar su eficacia y eficiencia en relación con los objetivos propuestos. A tal fin, deben examinarse una serie de factores que determinarán si las entidades, agencias u oficiales encargados de llevarlas a término han contemplado la totalidad de los factores. Bajo esta premisa se requiere no solo contar con los recursos necesarios para implementarlas sino establecer plazos para que ocurra.

En relación con la evaluación y el seguimiento de las acciones que se implementarán, y si bien es cierto que estos aspectos no hacen parte del objetivo de nuestra herramienta, es necesario que la administración contemple los mecanismos, indicadores y plazos para medir el impacto de las acciones que se decidió llevar a cabo. A su vez,

Los países de ALC han registrado un aumento importante en el número de microempresas lideradas por mujeres, pero poco se sabe sobre los factores que explican esta tendencia. En las últimas décadas, la atención se ha centrado en el desarrollo de microempresas lideradas por mujeres, no solo como una forma de salir de la pobreza, sino también como un medio de empoderamiento económico de la mujer. Por lo tanto, la mayoría de los estudios sobre la mujer y el emprendimiento en la región se concentra en verificar si esta actividad logra sacarlas de la pobreza, o si hay diferencias de género en materia de ingresos y productividad. Pocos estudios han examinado las diferencias de género en los factores que afectan el emprendimiento y el crecimiento de las empresas encabezadas por hombres y mujeres.

*Fuente:* GTZ, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2010).

## Para tener en cuenta...

Para el caso de Chile se reporta un alza de 25% en materia de participación de las mujeres en las compras públicas, pasando de un 21,9% en 2013 a un 27,4% en 2017.

Dentro del mismo período, en la República Dominicana la participación de las mujeres pasó de 14% a 26%, siendo adjudicatarias de un 16% del total de las compras públicas.

*Fuente: ChileCompra (2018) y Dirección General de Compras Públicas de República Dominicana (2018).*

resulta relevante que, junto con el diseño de los objetivos, se diseñen los indicadores que serán objeto de la evaluación y se definan los datos que es necesario recolectar para este fin.

Cabe señalar que para cualquier aspecto relativo al establecimiento, la validación y la medición de indicadores deberá consultarse la guía de medición de indicadores establecida por el Banco Interamericano de Desarrollo, sin olvidar que los indicadores deben cumplir con las características señaladas en el documento que se cita y que han sido recolectados bajo los mismos parámetros y estructuras de datos.

---

## Algunos ejemplos de indicadores que pueden desarrollarse para medir el impacto de estas estrategias son:

---

- Mujeres o empresas lideradas por mujeres inscritas en el Registro Público (número, participación, porcentaje de crecimiento).
- Contratos, órdenes de compra, órdenes de servicio, etc. adjudicados a mujeres o empresas lideradas por mujeres (número, monto de los contratos, porcentaje de crecimiento, participación en el total de contratos).
- Número de funcionarios públicos capacitados en políticas de promoción de la participación de la mujer en las compras públicas.
- Número de empresas lideradas por mujeres capacitadas en materia de contratación pública.

A los efectos de la medición de impacto de las políticas de promoción de la mujer en las compras públicas, el Banco Interamericano de Desarrollo podrá sugerir el desarrollo de indicadores, el diligenciamiento de encuestas o la elaboración de informes periódicos de información.

Una vez más, cabe señalar que todos los aspectos relativos al establecimiento, la validación y la medición de los indicadores deberán consultarse en la guía de medición de indicadores establecida por el Banco Interamericano de Desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2011. World Development Report 2012. Gender Equality and Development. Disponible en: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>.
- Berlien, K., H. Franken, P. Pavez, D. Polanco y P. Varela. 2016. Mayor participación de las mujeres en la economía chilena. Santiago: Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño - Isónoma Consultorías Sociales Ltda. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/Estudio-Incorporacion-Mujer.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017a. Análisis del impacto de los mecanismos de promoción a sectores desfavorecidos en los mercados de compras públicas. Nota Técnica elaborada por Romina Galyá para la División de Gestión Financiera y Adquisiciones.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017b. Executive summary on the indicative structure of a joint proposal to the Women Entrepreneurs Finance Initiative (We-Fi) to be made by the Inter-American Investment Corporation and the Inter-American Development Bank.
- Bleger, L. 2010. Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PyMES a las compras públicas. Programa ICT4GP. Serie de Documentos de Trabajo Nro. 3. IDRC-UNSAM: Buenos Aires.
- Centro de Comercio Internacional. 2014. El empoderamiento de la mujer a través de la contratación pública. Disponible en: [http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/H-OEDPublic%20InformationPublications2014-2015%20b%20\(1\).pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/H-OEDPublic%20InformationPublications2014-2015%20b%20(1).pdf).
- ChileCompra. 2018. Compras públicas inclusivas en Chile: Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado. Disponible en: <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf>.
- Corporación Financiera Internacional. 2013. Establishing a Baseline for Lending to Women-Owned SMEs among IFC Financed Financial Institutions. Disponible en: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d94af5004efbe3b18f07cf3eac88a2f8/IFC\\_Factsheet\\_Gender\\_Baseline\\_Brief.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d94af5004efbe3b18f07cf3eac88a2f8/IFC_Factsheet_Gender_Baseline_Brief.pdf?MOD=AJPERES).
- Dirección General de Contrataciones Públicas de República Dominicana. 2016. Análisis del impacto de la política de compras y contrataciones públicas en las MIPYMEs y mujeres en la República Dominicana. Disponible en: [https://www.dgcp.gob.do/new\\_dgcp/documentos/Informes/ImpactoDeLaPol%C3%ADticaDeComprasyContratacionesPublicas-2.pdf](https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/Informes/ImpactoDeLaPol%C3%ADticaDeComprasyContratacionesPublicas-2.pdf).
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2015. Promoting equal participation in sustainable economic development. Disponible en: [https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/Toolbox\\_Promoting\\_equal\\_participation\\_GIZ\\_2015.pdf](https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/Toolbox_Promoting_equal_participation_GIZ_2015.pdf).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. Women, Work, and the Economy: Macroeconomic

- Gains from Gender Equity. Disponible en: <http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Women-Work-and-the-Economy-Macroeconomic-Gains-from-Gender-Equity-40915>.
- GTZ, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2010. Mujeres Empresarias: Barreras y oportunidades en el sector privado formal en América Latina. Disponible en: [http://sitereources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1260809819258/Libro\\_Mujeres\\_Empresarias.pdf](http://sitereources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1260809819258/Libro_Mujeres_Empresarias.pdf).
- Naciones Unidas. 1995. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 4-15 de septiembre). Actualizado durante la conmemoración de su 20.º aniversario, Beijing+20: Renovación de compromisos para mujeres y niñas (Beijing, 9-20 de marzo de 2015). Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo. Serie "Mejores Políticas". Disponible en: <https://www.oecd.org/fr/chili/chile-prioridades-de-politicas-para-un-crecimiento-mas-fuerte-y-equitativo.pdf>.
- Red Interamericana de Compras Públicas Gubernamentales. 2017. Participación de mercado de las mujeres en compras públicas creció en 25% respecto al 2013 en Chile. Disponible en: <http://www.ricg.org/participacion-de-mercado-de-las-mujeres-en-compras-publicas-crecio-en-25-respecto-al-2013-en-chile/contenido/680/es/>.
- Rozenwurcel G. y L. Drewes. 2012. Las PyMES y las compras públicas. En: G. Rozenwurcel y G. Bezchinsky (eds.), Compras públicas en América Latina y el Caribe: Diagnósticos y desafíos. Universidad Nacional de San Martín. Disponible en: [http://acij.org.ar/sin\\_corrupcion/wp-content/uploads/2016/12/compras-y-contrataciones/compras-en-al-c.pdf](http://acij.org.ar/sin_corrupcion/wp-content/uploads/2016/12/compras-y-contrataciones/compras-en-al-c.pdf).
- Saavedra, J. 2010. Mejora en el acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público. Programa ICT4GP. Serie de Documentos de Trabajo Nro. 3. IDRC-UN-SAM: Buenos Aires.
- Secretaría de Planeación de Bogotá. 2017. Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Disponible en: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_para\\_la\\_formulacion\\_pp\\_wf.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf.pdf).
- UN Women. 2017. The Power of Procurement: How to Source from Women-owned Businesses. Disponible en: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/3/the-power-of-procurement#view>.

