



Inclusión de mujeres en las contrataciones públicas: la experiencia latinoamericana

Ana Joaquina Ruiz

Un informe de investigación de ILDA. Comisionado por el programa Open Up Contracting de Hivos.

Julio 2020

ILDA

Hivos
people unlimited

Colofón

Julio 2020

Foto de portada: Esta foto fue tomada en el Laboratorio de Alimentos Hivos / IIED en Bolivia en octubre de 2018, como parte del programa Dietas sostenibles para todos. En el laboratorio, 27 mujeres se reunieron para compartir sus preocupaciones, ideas y soluciones para hacer realidad un sueño compartido: darles a todos en Bolivia acceso a alimentos saludables, sostenibles y nutritivos. Fotógrafo: Verónica Leyton

© Hivos

Información del contacto

Hivos

P.O. Box 85565

2508 CG La haya.

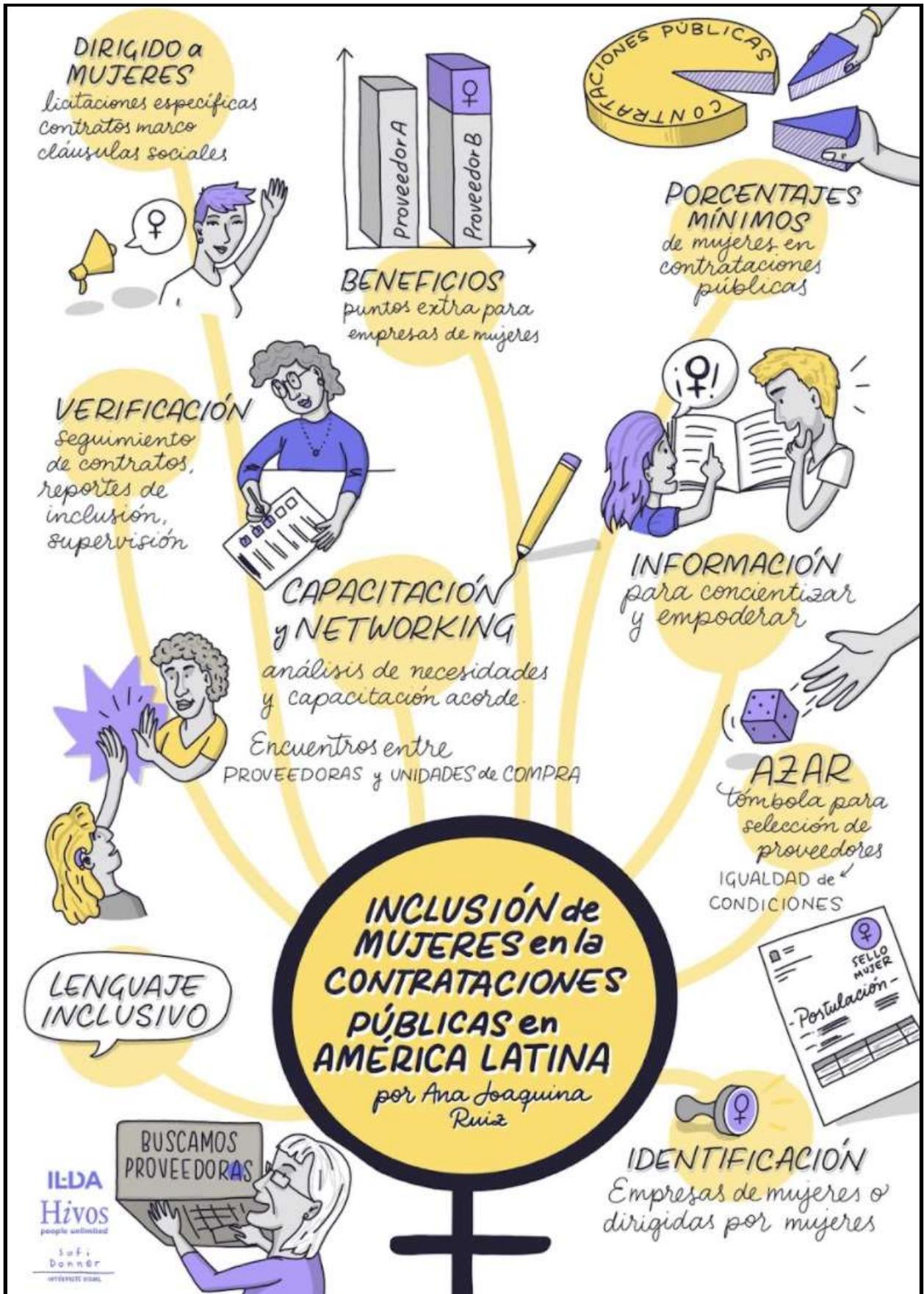
Los Países Bajos

<http://www.hivos.org>

email: info@hivos.org

Contenido

Panorama de las compras públicas en América Latina	6
Mercado de compras públicas como instrumento para la generación de políticas incluyentes en América Latina.....	11
La importancia de los datos.....	12
Desagregación	13
Marcadores	13
Certificados.....	14
Iniciativas de desagregación de datos.....	16
El proceso de las compras públicas para fomentar el mercado	19
Planeación.....	22
Licitación	24
Adjudicación.....	27
Implementación	28
Evaluación	29
Conclusiones y recomendaciones	32
Recomendaciones:.....	34
Referencias	37
Entrevistas.....	37
Legislación	37
Artículos y sitios web.....	37



“Ninguna economía puede desarrollar todo su potencial, a menos que mujeres y hombres participen plenamente..”

-Kristina Georgieva, directora del Fondo Monetario Internacional

Las contrataciones públicas son fundamentales para las economías de los países. En América Latina y el Caribe representan alrededor del 8.6 % del producto interno bruto (PIB) total, lo que equivale, en promedio, al 30 % del gasto de los países (BID, 2017). Al ser un área susceptible de corrupción, los países de la región han invertido en la modernización de sus sistemas de compra para dotarlos de mayor transparencia.

La cuestión de la eficiencia y modernización de las compras públicas ha estado presente en el debate latinoamericano con el fin de combatir la corrupción. Sin embargo, la eficiencia de los sistemas de compra no depende sólo de sus niveles de transparencia, sino también de su efecto positivo en la calidad de vida de las personas una vez que son incluidas en el desarrollo. Éste es el caso de las minorías que han sido tradicionalmente excluidas de los esquemas de compras, tales como mujeres, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, comunidades de la diversidad sexual, entre otros. Existe la posibilidad de que el dinero público se utilice también para beneficiar a estos sectores de la población.

Este artículo tiene por objetivo describir cuál es el estado de inclusión de grupos vulnerables en las contrataciones públicas, específicamente el grupo de mujeres, a fin de generar una serie de recomendaciones para multiplicar los efectos de las adquisiciones públicas en este sector. Para eso, se analizan las políticas de compra dirigidas a mujeres en casos nacionales y subnacionales, y se identifican aquellas políticas que resultan promisorias para dicho sector. Este trabajo deriva de un estudio anterior realizado por ILDA, en donde se mapearon políticas nacionales y subnacionales de inclusión y participación social. Así pues, se analizaron los siguientes casos: a nivel nacional, Argentina, Chile, Colombia, México y República Dominicana; mientras que a nivel subnacional, se examinaron los casos de Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y Cali.

El artículo retrata, en primer lugar, el panorama de las compras públicas en América Latina. Posteriormente, analiza la inclusión social de las mujeres en dicho sector desde una perspectiva de género y la importancia de generar datos de mayor calidad para implementar las respectivas políticas de inclusión con eficacia. Finalmente, se lleva a cabo una comparación de las políticas

de compras que han diseñado e implementado en los gobiernos locales y nacionales seleccionados, a fin de identificar cuáles pueden ser algunas de las mejores prácticas. El lector podrá analizar las políticas implementadas en el ciclo de los procesos de licitaciones públicas, algunas de sus consecuencias en el grupo de mujeres y acceder a una serie de recomendaciones para continuar por el camino de la inclusión social.

Panorama de las compras públicas en América Latina

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017), América Latina gastó 450 mil millones de dólares en compras públicas, incluyendo la adquisición de bienes y servicios de capital. Como podemos apreciar a partir de esta cifra, se trata de un gran mercado para los países de la región, sobre todo si consideramos el tipo de adquisiciones al que pueden acceder micro, pequeñas y grandes empresas. En este apartado, se describirá el estado de las compras públicas en América Latina.

En América Latina y el Caribe, las compras públicas representaron el 29.8 % del gasto del gobierno federal, o bien, el 8.6 % del Producto Interno Bruto (PIB). En contraste, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), representaron el 32.5 % del gasto del gobierno federal, es decir, 14 % del PIB. Dicho gasto varía por país: desde el 15 % del gasto total del gobierno en Argentina y Uruguay, hasta el 47 % en Bolivia y Perú (BID, 2017). En cuanto al gasto a nivel subnacional, el BID (2017) menciona que:

El gasto subnacional (provincial y municipal) representa alrededor del 19% del gasto general consolidado, el gasto en adquisiciones a nivel estadual y local representa el 27% del gasto general de las adquisiciones y el 32% de la infraestructura. Esto es particularmente importante en Argentina, Bolivia y Brasil, ya que el gasto subnacional es aproximadamente el 45% en promedio en Argentina y Brasil, que son países con un sistema federal, y se acerca a un 32% en Bolivia, aunque en los gobiernos subnacionales se produce más del 60% del total de las adquisiciones del gobierno general. El gasto en adquisiciones a nivel estadual también es notable en Perú y Colombia, con cifras cercanas al 42%. (56).

Según el BID (2017), las compras públicas se enfrentan a dos escenarios problemáticos: la corrupción y la mala gestión, que en el proceso que nos compete se traducen en el dispendio y malgasto de los recursos. Esta situación se ve favorecida por la misma complejidad que significan las compras públicas, y por la existencia de grandes espacios para actuar

indebidamente y para gastar de manera excesiva e innecesaria El estudio del BID (2017: 59) calculó que entre el 0.9 y el 2.6 % del PIB es el costo de la corrupción, es decir, aproximadamente el 26 % de los proyectos. El dispendio, por su parte, tendría un costo de 1.4 % del PIB.

La búsqueda de soluciones para revertir o disminuir la ineficiencia y lograr una gestión más

Desigualdades para las mujeres

- 130 millones de niñas no van a la escuela.

- La tasa de alfabetización de mujeres es del 80 % (89 % para varones).

- Más de 1300 millones de mujeres no tienen una cuenta en una institución financiera formal.

- El 24 % de los puestos de alta dirección está en manos de mujeres.

- En ALC, la participación de mujeres de 25 a 54 años en la fuerza laboral fue del 67 % en 2019, mientras que la de los hombres fue del 93 %.

- Cuando las mujeres están casadas, disminuye su participación en el mercado laboral en un 60 %. Cuando se divorcian o se separan, incrementa en un 80 %.

- La región de ALC es la que mayor crecimiento ha tenido en la generación de autonomía económica de las mujeres en los últimos 10 años.

Fuente: Elaboración a partir de datos del Banco Mundial y ONU-Mujeres

transparente ha promovido una tendencia que proclama la necesaria modernización de los sistemas de compra. Esto ha devenido en la inversión en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), particularmente en los siguientes rubros: la elaboración de sitios web unificados donde se muestran los procesos de compra; el uso de las tecnologías para la gestión de expedientes, el proceso de las adquisiciones y los sistemas electrónicos de adquisiciones (Banco Mundial, 2018), y la implementación de un estándar de datos abiertos para las contrataciones (OCP, s.f.).

Si bien esta narrativa sobre la eficiencia de los sistemas de compras ha predominado en la literatura de la región, con el objetivo de evitar el mal uso del gasto y combatir la corrupción, también es importante que el dinero público llegue al mayor número de personas y reduzca su vulnerabilidad en el mercado. En otras palabras, las contrataciones públicas pueden incidir en la inclusión de personas en el desarrollo a partir de la generación de un efecto multiplicador en sus vidas. Por ello, es necesario comenzar a enmarcar las compras públicas también como una política que

posibilita la amplificación de los beneficios de un gran número de sectores que han estado tradicionalmente excluidos del desarrollo, como el colectivo de mujeres. Para ello, es preciso pensarlas a partir de la inclusión social y la perspectiva de género, como haremos en el siguiente apartado.

Inclusión social: inclusión de mujeres y perspectiva de género¹

Al analizar de qué modo las compras públicas afectan la estructura de desigualdades entre hombres y mujeres, nos posicionamos en un abordaje de este proceso económico que promueve la inclusión de las mujeres desde una perspectiva de género. Este punto de vista nos permite observar si las políticas de compras devienen en la inclusión de mujeres como beneficiarias de las compras, o si éstas tienen efectos diferenciados en ellas. A lo largo de este apartado analizaremos por qué es relevante enfocarnos en la inclusión en el proceso de compras (y no sólo en la cantidad de mujeres participantes) como una vía para reducir las desigualdades de género.

Ahora bien, la inclusión² es un proceso dinámico del desarrollo mediante el cual se busca generar oportunidades para que las personas excluidas o con una inclusión desfavorable, sean partícipes de él, y logren mejores condiciones de vida material desde un enfoque de derechos humanos³ (Reygadas, 2004; Saraví, 2006; Mora, 2010; Mancini, 2015). Las mujeres, como un colectivo,⁴ han estado excluidas del desarrollo, a través de mecanismos y acciones que promueven la discriminación, la desigualdad y la exclusión entre hombres y mujeres con base en las diferencias biológicas y sexuales (Lamas, 2011). Las principales barreras que enfrentan para acceder a las mismas oportunidades que los hombres y desarrollarse en plena autonomía son:

¹ En este artículo, se reduce la perspectiva de género a la inclusión de mujeres. A pesar de ello, se reconoce que la noción de género no sólo implica la diferencia biológica y sexual entre hombres y mujeres en una distinción binaria que construye una serie de diferencias culturales, sino que también se refiere a la construcción de la identidad de género. Esta segunda noción incluye en el género a las diferentes identidades y expresiones de posibles, que también han sido sujetas a discriminación, como personas de la diversidad sexual, con identidad no binaria y con diferentes preferencias y orientaciones sexuales.

² El término *inclusión social* comienza a ser utilizado por la Organización de las Naciones Unidas, en el marco del desarrollo sostenible, para enmarcar, en el ámbito de los derechos, la mejora de las condiciones materiales de vida de las personas. De este modo, no se concentra solo en la problemática de la pobreza y su reducción (*poverty alleviation*), y se logra ir un poco más allá. Este concepto reconoce la multidimensionalidad de las condiciones materiales de vida y de las vulnerabilidades de la persona, señalando que no dependen sólo de sus elecciones personales, sino que son multidimensionales y superan al individuo. El término inclusión social, para fines de política, reconoce que el Estado debe accionar para mejorar las condiciones materiales de vida de los individuos desde múltiples dimensiones, entre ellas, la inversión social.

³ El enfoque de derechos humanos se centra en la dignidad de las personas por encima de cualquier otro elemento.

⁴ Según Harding (1987), el colectivo de mujeres no es un sujeto universal, pero sí cuenta con líneas claras de discriminación diferenciada dentro del propio grupo, según lo muestran las estadísticas.

las normas y prácticas legales,⁵ los estereotipos de género, el trabajo de cuidados, el acceso al empleo informal y la acumulación de falta de oportunidades a lo largo de sus vidas.

La inclusión de las mujeres en el desarrollo depende de la implementación de políticas y acciones con perspectiva de género,⁶ orientadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres a través de medidas de nivelación,⁷ de inclusión⁸ y de acciones afirmativas.⁹ El fin es lograr la igualdad sustantiva¹⁰ y el ejercicio de la autonomía por parte de las mujeres, en otras palabras, de tener la posibilidad de tomar decisiones en libertad. Entonces, la inclusión no se trata de una cuestión meramente numérica, sino que implica, erradicar aquellos mecanismos que no permiten el acceso a las oportunidades para participar del desarrollo.

En lo que respecta al caso específico de las políticas de compras públicas, la inclusión de las mujeres en todo el proceso puede incidir en la calidad de vida de este grupo. Podemos enfocarnos en los efectos de éstas, pero también debemos hacerlo en la utilización del gasto para incidir en su autonomía económica, es decir, en la obtención de recursos propios en función del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres (CEPAL, 2020). Es necesario recordar que las mujeres pueden incluirse en todo el proceso de las compras públicas: iniciando desde la demanda, es decir, desde las unidades compradoras, considerando su interacción en todo el proceso de compras, hasta, finalmente, llegar a la evaluación de las consecuencias diferenciadas por género. En el siguiente diagrama, podemos observar las distintas lentes de la perspectiva de género en las compras públicas.

⁵ Según ONU-Mujeres (2020), de 143 países evaluados, 128 tienen al menos una diferencia jurídica que limita el pleno desarrollo de las mujeres. Éstas van desde poseer una propiedad, contar con una cuenta bancaria o acceder a licencias de maternidad.

⁶ La perspectiva de género nos permite identificar los mecanismos y acciones que promueven la discriminación, desigualdad y exclusión entre hombres y mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas (Lamas, 2011).

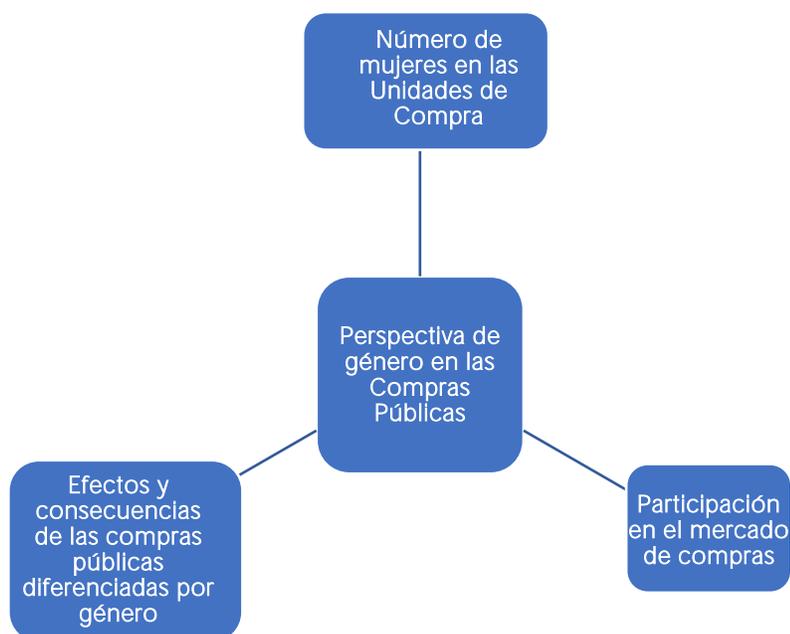
⁷ Son aquellas que buscan eliminar los obstáculos físicos, de comunicación, normativos o de cualquier otro tipo que limitan la autonomía de las mujeres y de cualquier otro grupo que haya sufrido discriminación (Del Pino, 2015).

⁸ Son las políticas y acciones correctivas que están encaminadas a eliminar los mecanismos excluyentes y aquéllos que reproducen la discriminación a ciertos grupos (Del Pino, 2015).

⁹ Según Del Pino (2015), son medidas de tipo espacial y temporal que de forma muy específica buscan corregir de manera incisiva la discriminación mientras subsista en una situación particular. Establecen trato diferenciado o preferencial, pero no se consideran discriminatorias por ser proporcionales a la acción que busca revertir y que ha excluido a ciertos grupos. Este tipo de acciones puede estar dirigido al acceso, promoción y pertenencia de grupos tradicionalmente excluidos, por estar excluidos o subrepresentados a diversos espacios, como los educativos, laborales o cargos de elección popular. Asimismo, deben ser temporales, legítimas, justas y proporcionales sobre la acción que se quiere mediar.

¹⁰ La igualdad sustantiva implica pasar de los discursos y las legislaciones a los hechos y las prácticas, es decir, significa implementar políticas efectivas para cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres (Borja, 2014).

Diagrama 1. Perspectiva de género en las compras públicas



Fuente: Elaboración propia

Respecto del *número de mujeres en las unidades de compra* y su involucramiento en el proceso de las compras públicas, si bien no es absolutamente cierto que cuando hay mujeres al frente de procesos públicos estos son más incluyentes, sí es una condición necesaria para que se detonen los procesos centrados en mujeres. Por ejemplo, República Dominicana, tras el nombramiento de la Dra. Yokasta Altagracia Santos como directora de compras, establece mandatos claros de inclusión de mujeres al forjar una política centrada en ellas. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires es Marisa Andrea Tojo quien tomó la dirección de compras e impulsó el Sello Mujer. En Chile, fue Trinidad Inostroza quien dio empuje el Sello Mujer como directora de Chile Compra.

Si bien la evidencia sobre la participación de mujeres en la administración pública no es concluyente para el avance de las agendas de este grupo, sí podemos presumir que en el caso de incluir a más mujeres en el proceso de las compras a partir de la planeación, evaluación o la vigilancia por parte de testigos sociales, sería posible incidir en la inclusión.

En relación con los *efectos y consecuencias* de las compras públicas en las mujeres, no contamos con elementos suficientes para conocer el efecto diferenciado en ellas. Por ejemplo,

sabemos que megaproyectos de infraestructura (carreteras, puentes, puertos, etc.), extracción (minerales, petróleo y gas), producción (parques industriales), y consumo (centros comerciales, instalaciones para el comercio, etc.) pueden generar efectos negativos en cuanto al desplazamiento de personas (Gellert y Lynch, 2003). O bien, que es posible que existan externalidades positivas como en el caso de la construcción de infraestructura con enfoque de género, de soluciones habitacionales para mujeres víctimas de violencia o para la seguridad alimentaria de mujeres rurales (Pezza, 2019). Sin embargo, como esta información no basta para describir el efecto diferenciado en las mujeres, sería necesario avanzar en el análisis caso a caso.

El presente artículo está centrado en el modo en que el *mercado de compras* puede ser favorable para las mujeres, presentando y analizando las experiencias que han tenido algunos países de la región para fomentarlo. Vale recordar que este mercado es complejo. A grandes rasgos, se pueden mapear dos tipos de compras: las grandes licitaciones (infraestructura, grandes obras públicas) y las compras generales del gobierno; para cada uno de estos tipos se requieren políticas específicas que acerquen a las mujeres. A continuación, profundizaremos en la comprensión de la oferta que las mujeres realizan y en la importancia de los datos.

Mercado de compras públicas como instrumento para la generación de políticas incluyentes en América Latina

El mercado de compras públicas es una gran herramienta para la inclusión de mujeres, ya que tiene el potencial, entre otros, de fomentar el emprendedurismo, proveer fondos para que las empresas de mujeres se mantengan, diversificar el empleo de mujeres y/o fomentar empresas de mujeres en sectores no tradicionales, como el de ciencia y tecnología. Sin embargo, debido a su complejidad no es un mercado de fácil acceso, razón por la cual es preciso contar con políticas específicas para mujeres. En este apartado, analizaremos cuáles son las características de las empresas de mujeres en la región estudiada, cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan, y qué tipo de datos necesitamos para conocer, entre otros aspectos, cómo es la participación de este grupo

El énfasis sobre los efectos de las compras en la inclusión debe recaer de forma particular en las pequeñas y medianas empresas, ya que en contextos como el latinoamericano se ha probado que “éstas son las principales contribuyentes al crecimiento de los países en vías de desarrollo” (Camarena y Saavedra, 2016: 3). En este tipo de economías, las pequeñas y medianas empresas

(pymes) proveen a las mujeres de la posibilidad de autoemplearse, contribuir al bienestar de sus hogares, flexibilizar sus horarios (lo que les permite ejercer su carga de cuidados) y les ofrecen alternativas económicas.

Según Camarena y Saavedra (2016: 5), la tasa promedio de actividad emprendedora de las mujeres en la región es del 15 %. En Chile, representan al 15.5 % de los microemprendedores (Castillo, 2017), en Colombia se calcula que el 40 % de las microempresas son creadas por mujeres (El Colombiano, 2016), en Argentina, el 57.8 % de las firmas tienen mayoría femenina y sólo 8 % cuenta con al menos una mujer en los puestos de dirección (Sacchetti, *et. al*, 2018); finalmente, en México 3 de cada 10 pymes son lideradas por mujeres (El Financiero, 2019).

Las mujeres enfrentan diferentes obstáculos para sostener sus emprendimientos, por ejemplo, la informalidad, la alta concentración en servicios, la falta de especialización, la necesidad de compatibilizar el trabajo con las labores domésticas y de cuidado, el tamaño de sus emprendimientos, entre otros (Camarena y Saavedra, 2016). Además, al buscar expandirse, sus empresas se encuentran con leyes laborales y fiscales poco flexibles, falta de acceso al crédito, dificultad para entender los trámites, y contextos de rigidez que las encasillan en roles de género, tanto en lo que respecta a sectores y ocupaciones como a responsabilidades.

Reconociendo estas características de las empresas de mujeres, para implementar una política de compras públicas, lo primero es conocer cuántas mujeres pueden acceder a dicho mercado, sus condiciones y la demanda específica que pueden abastecer. De ahí la importancia de los datos, como veremos a continuación.

La importancia de los datos

Para analizar la participación de las mujeres en las compras públicas, requerimos datos de mayor calidad que nos permitan conocer dónde y cómo se posicionan en ese mercado, así como sus posibilidades, los servicios que otorgan, sus potencialidades y las barreras que enfrentan. Por otro lado, cuando hay políticas dirigidas a mujeres, debemos obtener datos que nos permitan conocer cuál es su impacto en el grupo de estudio. Dedicaremos este apartado a señalar cuál es la importancia de los datos y cómo algunos países han trabajado para obtener datos de mejor calidad.

Desagregación

La Carta Internacional de Datos Abiertos sugiere desagregar los datos por sexo¹¹ para que sean de calidad. A pesar de que, en algunos países, como Colombia y México, existe una mejor implementación de la desagregación por sexo de los conjuntos de datos de contrataciones públicas, desconocemos los efectos de dichas contrataciones en cuanto a la inclusión de mujeres. Por ejemplo, en la plataforma de contrataciones abiertas de Colombia, es posible acceder a la siguiente información: si la solicitud de compra fue realizada por una mujer, si es una proveedora la que ha aplicado al proceso de licitación y si fue adjudicada. Sin embargo, no podemos saber si dicha proveedora es la titular de la empresa, la socia mayoritaria o simplemente la encargada de llevar los procesos de compra. Esto significa que conocemos la cantidad de mujeres que participan de los procedimientos, pero no cuáles son los efectos en su bienestar.

Marcadores

En este sentido, se requiere algo más que la desagregación por sexo (que debe existir siempre), ya que es necesario saber cuáles y cuántas son las empresas de mujeres que están participando en los procesos de adjudicación para evaluar las compras públicas en materia de contratación. Una estrategia para lograrlo es “marcar” los datos, es decir, colocar una diferenciación en la base de datos que especifique que esas empresas son de mujeres. Este modo de señalar las empresas de mujeres se denomina, “marcadores” de género. Los marcadores no son más que columnas o tabuladores específicos que identifican a las empresas de mujeres dentro de las bases de datos, conocidas como Registro Único de Proveedores (RUP) (Félix Pedro Penna, entrevista personal, 1 de abril de 2020).

A pesar de la existencia de una política de marcar o diferenciar las empresas de mujeres, cabe preguntarnos cómo podemos tener la certeza de que son verdaderas empresas de mujeres, y que no se trata de empresas que sólo utilizan a algunas mujeres como representantes, pero en realidad no poseen capital o liderazgo femenino. En general, el reconocimiento de las empresas de mujeres depende de que exista una política específica que promueva el emprendedurismo de mujeres a través de una política de fomento. En los países donde se han adoptado dichas

¹¹ Esta categoría es binaria, pero al menos nos permite conocer las diferencias entre hombres y mujeres. No debemos dejar de reconocer que la recopilación de datos debería incluir a otros grupos de población: grupos indígenas, personas de la diversidad, personas con discapacidad, entre otros.

políticas, se pueden identificar dos tipos: un marcador específico en la base de datos (República Dominicana) o una certificación que identifica a las empresas de mujeres y directamente las añade al RUP.

En la entrevista personal a Juan Figueroa realizada el 5 de marzo de 2020, se mencionó que República Dominicana ha colocado un marcador en el RUP a las empresas lideradas por mujeres o que tengan participación mayoritaria de mujeres a través del escritorio de datos sobre mujeres en el registro único de proveedores, lo cual es una obligación legal.¹² El marcador consiste en delimitar a las empresas con participación mayoritaria femenina a fin de que las unidades compradoras accedan a información clara sobre las empresas a quienes contratan, y puedan cumplir con su obligación legal de hacerlo. Sumado a ello, se buscó a las empresas de forma proactiva para registrarlas como empresas de mujeres. El número de mujeres proveedoras inscritas aumentó de 2 mil a 15 mil.

Certificados

Tanto Chile como la Ciudad de Buenos Aires han implementado el “Sello Empresa Mujer” que distingue a las empresas proveedoras del Estado que son lideradas por mujeres. En Chile, éste se valida a través del Certificado Sello Mujer, que para personas físicas es automático y para empresas con personalidad jurídica se otorga cuando más del 50 % de la empresa es propiedad de mujeres o si su representante legal es mujer. En la Ciudad de Buenos Aires, el “Sello Empresa Mujer” es una identificación voluntaria para empresas que pertenecen al Registro Único de Proveedores de dicha ciudad, y se otorga cuando el 50 % del capital de una empresa corresponde a una o más mujeres o si el 50% del control y la administración del negocio está a cargo de mujeres (Ciudad de Buenos Aires, 2019).

¹² Esta información puede consultarse en el sitio web <https://www.dgcp.gob.do/visualizaciones/>.

Tabla No. 1. Diferencia entre Sello Mujer de Chile y de Buenos Aires

		Chile	Buenos Aires
Utilidad		<ul style="list-style-type: none"> - Utiliza la causal de trato diferenciado para empresas de mujeres - Genera programas de capacitación dirigida a mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifica a las mujeres de forma voluntaria en el Registro Único de Proveedores
A quién se certifica	Personas físicas	Es automático	Cuando la administradora legitimada es mujer
	Personas jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando más del 50 % de la empresa es propiedad de mujeres - O cuando su representante legal es mujer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando el 50 % del capital corresponde a una o más mujeres - O cuando el 50 % del control y la administración del negocio está a cargo de mujeres.

Fuente: Elaboración propia

Iniciativas de desagregación de datos

A partir de lo hasta aquí expuesto, podemos aseverar que la desagregación por sexo no es suficiente para saber si las proveedoras son mujeres o si están siendo debidamente identificadas por las unidades compradoras. La calidad de estos datos no se expresa sólo en la desagregación por sexo, sino en la apertura de la información y en la posibilidad de identificar qué mujeres están siendo beneficiadas, en qué tipo de compras, con qué contratos y cómo incide la contratación en su economía. Por estos motivos, es necesario contar con marcadores de género que nos permitan analizar cuál es el estatus de las mujeres como proveedoras del Estado. En relación con el acceso a la información, en los países de la región no es necesariamente un estándar poder realizar consultas sobre el número de mujeres en los Registros Únicos de Proveedores, ni siquiera cuando cuentan con un marcador de género. Por esta razón, es necesario alcanzar la máxima apertura de datos. Esta información se resume en la Tabla 2.

Tabla 2. Iniciativas para la desagregación de datos y su utilidad para conocer a las proveedoras del Estado

Tipo de iniciativa	Tipo de dato y destinatario	Para qué sirve	Limitaciones / aciertos en cuanto a inclusión
Carta Internacional de Datos Abiertos	Datos binarios desagregados por sexo como recomendaciones al gobierno para la integración de bases de datos.	Permite saber el número de mujeres que solicitan la compra en las unidades compradoras y a las que pudiera haberse adjudicado el contrato.	Permite saber el número de mujeres participantes de los procesos.
	Base de datos gubernamental donde se concentra a todas las personas y empresas proveedoras del Estado. Suele tener	Sirve para identificar quiénes son las y los proveedores del Estado e integrarlos en el mismo sitio para facilitar el vínculo entre	- El RUP no siempre es público ni está en formato de datos abiertos o no es fácilmente localizable

<p>Registro Único de Proveedores (RUP)</p>	<p>diferentes tipos de desagregación de datos: nombre, representante legal, domicilio, tipo de servicios que otorga, entre otros.</p> <p>Sus destinatarios son las unidades compradoras.</p>	<p>proveedores y unidades compradoras, así como para incrementar la transparencia y modernización del sistema.</p>	<p>(Argentina, Ciudad de Buenos Aires)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El RUP no tiene la información desagregada por género (como en México o Chile) - En caso de estar desagregada por género, no se sabe el lugar que ocupa la mujer dentro de la empresa (si es propietaria o socia mayoritaria), como en Colombia - Permite saber el tamaño de la empresa, mas no si es una empresa de mujeres
<p>Marcadores específicos en el RUP</p>	<p>Datos de las mujeres proveedoras dentro del Registro Único de Proveedores.</p>	<p>Desagrega en el RUP la información de sexo identificando a las proveedoras, tanto personas físicas como jurídicas a fin de que las unidades compradoras puedan dar seguimiento a sus obligaciones legales de contratar a mujeres proveedoras.</p>	<p>En República Dominicana es una forma de dar seguimiento a las empresas de mujeres y a las proveedoras, ya que permite identificar y dar seguimiento a las empresas de mujeres. Se hacen reportes específicos en el Escritorio de mujeres.</p>
	<p>Certificaciones que permiten identificar a</p>	<p>Permite distinguir qué empresas son de</p>	<p>Chile y Buenos Aires han desarrollado el Sello Mujer para</p>

Sello Mujer	<p>las proveedoras que se afilian voluntariamente.</p> <p>Sus destinatarias son las unidades compradoras, pero podría (y debería) ser público.</p>	<p>mujeres y enfocar los esfuerzos en ellas.</p> <p>En el Registro de Proveedores se identifican con una columna que indica que tienen el sello (hasta el momento es un indicador interno).</p>	<p>identificar cuáles empresas son de mujeres y son proveedoras del Estado.</p>
-------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

Inclusión de mujeres en República Dominicana:

La legislación de República Dominicana, particularmente la de fomento a pequeñas y medianas empresas (Pyme), obliga al Estado a dedicar un porcentaje de 15% del presupuesto de los ministerios estatales destinado a compras al fomento de las Pymes, mismo que aumenta a 20% cuando son lideradas por mujeres.

El proceso de compra en ese país es normativamente centralizado, pero descentralizado en la operación. Por esa razón hay un órgano rector del sistema (la Dirección de Compras Públicas) que gestiona los procesos de licitaciones, así como el Registro de Proveedores.

Para diseñar una intervención eficiente, se realizó un modelo que sale a buscar a las Mipymes de mujeres para facilitarles su entrada y permanencia en el mercado.

Dicha estrategia consistió en:

- Análisis de la situación de Mipymes de mujeres: marcador de género, estudios de mercado y análisis de la situación de mercado para identificar oportunidades

- Creación de un ambiente para la participación: publicación de procesos de compra, subdivisión de los contratos en lotes, simplificación de los procesos y sorteo de obras (es un modo de elección del proveedor mediante sorteo en donde todos compiten en igualdad de condiciones).

- Promoción de oportunidades: difusión de información sobre oportunidades, acercamiento con asociaciones de mujeres, sensibilización a mujeres y a compradores.

- Acompañamiento en primera venta al estado: capacitación sobre ventas públicas y asistencia técnica, facilidad para los mecanismos de resolución de conflictos.

Posterior al proceso de compras, se monitorea el cumplimiento de las dependencias

De lo expuesto anteriormente, concluimos que, como ya expresamos, no basta con la desagregación por sexo. Para conocer los efectos de las políticas en términos de inclusión para el desarrollo, debería poderse dar seguimiento a las mujeres que participan en el proceso de las compras, ya sea como proveedoras o como parte de una cláusula social. Marcar estos datos es una opción para lograr efectuar dicho seguimiento y para mejorar su calidad.

Fuente: Entrevista a Dahiana Celine Goris y Juan Figueroa Guzmán, de la Dirección General de Adquisiciones, realizada el 5 de marzo de 2020. Presentación de power point proporcionada por ellos.

El proceso de las compras públicas para fomentar el mercado

La inclusión de mujeres en el proceso de las compras públicas requiere de una política pública que fomente la incorporación de las mujeres, ya sea como proveedoras o con algún otro rol dentro del marco de referencia (por ejemplo, como empleadas dentro del contrato o bajo algún otro esquema). En este mismo sentido, son necesarias políticas proactivas que traduzcan los procesos de participación en medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas. Específicamente, es preciso equilibrar el piso en el que las mujeres participan (principalmente a través de información) y generar políticas específicas dirigidas a reducir las desigualdades y las barreras en las empresas de mujeres. Este tipo de acciones y mecanismos son los que analizaremos en este apartado.

Antes de abordar las políticas específicas recordemos, a partir del siguiente diagrama, cuáles son las etapas o fases del proceso de las compras públicas.

Diagrama 2. Proceso de las contrataciones públicas



Fuente: elaboración propia con base en el gráfico elaborado por Open Contracting Partnership (s.f.) "The Contracting Process"; se añaden las etapas de implementación y evaluación.

Ahora bien, el proceso de las compras requiere políticas diferenciadas en cada etapa, así como el reconocimiento de los retos que implica cada una de ellas para la inclusión de mujeres. Por ejemplo, mientras que en la planeación se requiere establecer procesos relacionados con mujeres o fijar incentivos para su inclusión, en la licitación se necesita acompañar a las mujeres en los procesos de compra. La tabla 3 vincula las etapas del proceso de contrataciones públicas, resume las acciones de inclusión en el mercado de compras a través de políticas específicas, señala qué tipo de estrategia de inclusión se plantea, y cuáles son los casos relevantes en ese análisis.

Tabla 3. Etapas del proceso de contrataciones y sus respectivas acciones para la inclusión

Etapas del proceso de las contrataciones	Acciones en el mercado de compras públicas (fomento de proveedoras)	Estrategia de inclusión (Cruz, 2020)	Casos
Planeación	Procesos dirigidos a mujeres	Información para concientizar y empoderar	República Dominicana, Chile Compra, Ciudad de Buenos Aires
	Presupuesto etiquetado para empresas de mujeres	Disposiciones legales	República Dominicana
	Cláusulas sociales para la inclusión de mujeres	Disposiciones legales / recomendaciones	Colombia Cali
	Contratos marco	Disposiciones legales	Colombia
	Sitios web con lenguaje incluyente y contenidos diferenciados	Espacios, plataformas, redes	Chile Compra República Dominicana
	Talleres y reuniones de "networking" para mujeres	Información para concientizar y empoderar	Chile República Dominicana Buenos Aires

Licitación			Colombia
	Sellos de mujeres	Estándares	Chile, Buenos Aires
	Reunión de inclusión social para la implementación de la cláusula social	Disposiciones legales	Cali
Adjudicación	Causal de trato directo	Disposiciones legales	Chile
	Sorteos de obras	Disposiciones legales	República Dominicana
	Reunión de inclusión	Disposiciones legales	Cali
Implementación	Testigos (personas u organizaciones) que verifican la implementación de la adjudicación de la compra	Disposiciones legales	México (pero no para inclusión)
	Sistema de indicadores y subindicadores que ponderan la inclusión de mujeres	Estándares	República Dominicana
	Supervisión de las cláusulas sociales	Disposiciones legales	Cali, Colombia
Evaluación ¹³	Escritorio de mujeres	Información para concientizar y empoderar / Espacios, plataformas y redes	República Dominicana

Fuente: Elaboración propia

¹³ Prácticamente no se evalúa con perspectiva de género.

Planeación

La fase de *planeación* del ciclo de compras es la más relevante para establecer el marco general del desarrollo de la política de inclusión. Si en esta fase no existe una planificación que considere de qué manera incluir a las mujeres, seguramente ellas serán invisibilizadas en el proceso de compra. Para planear incluir a más mujeres como proveedoras del Estado, se pueden generar disposiciones legales que obliguen a las unidades compradoras a contratarlas, o bien, promover incentivos para incidir en el aumento del número de mujeres. Los mecanismos que se utilizan son básicamente reformas al marco legal y/o generación de recomendaciones e incentivos.

República Dominicana optó por el camino de las *disposiciones legales* a fin de incluir a un mayor número de mujeres en las contrataciones. En el 2013, se reformó la Legislación de Pequeñas y Medianas Empresas (mipymes) a través de la Ley 340-06, para señalar que los bienes y servicios que adquieran las instituciones públicas tendrán que ser de origen, manufactura o producción nacional, si existen mipymes que puedan ofrecerlos, considerando a las empresas de mujeres como fundamentales en este proceso. A partir de aquí surgieron varias iniciativas implementadas por la Dirección General de Compras de República Dominicana que implican un modelo basado en incorporar a las mujeres de forma proactiva en el proceso de las compras públicas desde la planeación. Por ejemplo, existe un presupuesto etiquetado para pequeñas y medianas empresas que equivale al 15 % del destinado a compras, pero en caso de que las empresas sean de mujeres aumenta al 20 %.

Colombia, por su parte, generó una *Guía de compras públicas socialmente responsables* (Colombia Compra, 2018) con el objetivo de emitir recomendaciones a las unidades compradoras. En este documento, se puntualiza sobre las *cláusulas sociales tipo*, que son un paraguas de inclusión al focalizar en quienes deben incluirse en las compras públicas gubernamentales durante la cadena de valor de la adquisición. Estas cláusulas sociales implican que, al adjudicar el contrato a un proveedor, éste se compromete a contratar un cierto número de mujeres a fin de que formen parte de la cadena de valor del contrato. Así, en teoría, la inclusión de mujeres puede darse dentro de un contrato marco que agrupa a un número de proveedoras o fomentando el empleo al obligar al proveedor a contratar a un porcentaje de mujeres.

La Alcaldía de Cali es quien ha puesto en funcionamiento con mayor fuerza estas cláusulas sociales, que identifica en la cadena de valor al personal para ejecutar el contrato. El denominado “proveedor público socialmente responsable” es la unidad de compra que firma un contrato en donde al menos el 10 % del personal empleado son mujeres, específicamente jefas de familia. Ésta es la única alcaldía en Colombia que ha decretado utilizar esta cláusula para incluir a poblaciones vulnerables en los procesos de contratación. Este mecanismo debe evaluarse cada 6 meses, pero aún no hay información pública al respecto, ya que se trata de algo novedoso.

Finalmente, los *contratos marco* son otro tipo de dispositivos específicos que tienen el potencial de fomentar la inclusión. Esta es una estrategia de contratación basada en un acuerdo que permite agrupar a varios proveedores. En México (Compranet, 2020), se traduce como un acuerdo de voluntades que celebra una dependencia o entidad compradora con dos o más posibles proveedores, y que incluye una serie de especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la compra o prestación de servicios. En Chile, por su parte, son un tipo de compra coordinada que se gestiona de forma electrónica y que reúne a los vendedores en un catálogo de productos y servicios al que los proveedores pueden acceder. Se realiza bajo el marco de una licitación, y permite que pequeños y pequeñas proveedoras puedan acceder al mercado público mediante una plataforma electrónica (Chile Compra, 2000).

En relación con este tipo de contratos, al ser un marco para la contratación entre muchos proveedores, es posible que favorezca a las empresas de mujeres, particularmente a aquellas cuya capacidad puede satisfacer sólo a una parte del mercado dentro de un gran contrato. Aquí podemos destacar la provisión de servicios, como cafetería, limpieza, jardinería y fumigación.

Cabe destacar que la modernización de las plataformas tecnológicas y la accesibilidad de éstas para estos contratos marco pueden tener efectos positivos en la incorporación de un mayor

La Alcaldía de Cali ha implementado las cláusulas sociales para incluir a mujeres en los procesos de contratación pública, mediante su integración a la cadena de valor del contrato. Esto se hace mediante los contratos de tracto sucesivo (cadena de valor) que involucran personal en la ejecución del contrato. En ellos, se obliga al proveedor a que al menos 10 % de su personal sean mujeres jefas de familia.

Para implementarlo, se realiza una reunión de inclusión social que vincula a la persona supervisora del contrato y al(a) contratista y en donde se determina la cantidad de personal requerido para la ejecución del contrato.

La Alcaldía de Cali tuvo un primer ejercicio en el 2017 con la contratación de personal de vigilancia, que incluyó a 103 madres cabeza de hogar. En 2019, la cláusula social para los contratos con alcaldía se volvió obligatoria.

número de mujeres y sus empresas, ya que facilitan los procesos de entrada. Sin embargo, no contamos con suficiencia de datos para medir los resultados de estos procesos.

En resumen, la fase de planeación implica contar con disposiciones legales, políticas y acciones que generen incentivos para que las unidades compradoras decidan incluir a las mujeres y sus empresas en los procesos de compra. En esta fase, también debemos incluir el proceso de la organización de datos, ya que cuando existe un mapeo del mercado de mujeres proveedoras es posible planear mejor el modo en que serán incluidas en los procesos de licitación.

Licitación

La existencia de datos sobre las proveedoras del Estado y su inclusión en las políticas permite proyectar adecuadamente los procesos de compra, pero esto debe tener un correlato en la fase de *licitación*, momento en el que las empresas de mujeres compiten por su participación en las compras públicas.

El diseño de la licitación puede incluir diferencia en los criterios de evaluación para quienes concursan los procesos, específicamente, otorgando puntos extra a las mujeres y sus empresas, o utilizando este elemento como un criterio de desempate entre quienes tienen mejores calificaciones en el proceso (abordaremos nuevamente este punto en la fase de adquisiciones).

Posterior al diseño de la licitación, debe existir información confiable, accesible y completa sobre los procesos para poder acceder a ellos en condiciones de igualdad. Considerando que los procesos de compras son complejos, es necesario tener presente que las mujeres pueden sentirse poco motivadas a participar en ellos si no pueden digerir la información, en consecuencia, tanto la estrategia proactiva de información pública como de acompañamiento y acercamiento entre unidades de compra y posibles proveedores es fundamental para incentivar su participación.

En relación con la información, los sitios web son esenciales para transmitirla. Desde hace más de una década, América Latina ha avanzado en colocar todos los procesos de licitación en un solo sitio web, normalmente disponible en la dirección de compras o adquisiciones. Este sitio concentra la información de las licitaciones, incluido el plan anual de adquisiciones y los procedimientos de mercado de compras. En su mayoría, estos son sitios complejos, característica que vuelve necesario un grado de especialización por parte de los usuarios para acceder a las licitaciones, comprender los procesos y utilizarlos como guía para las compras.

Los sitios web con mayor accesibilidad, inclusión y que cuentan con estrategias dirigidas a las mujeres, pueden tener mayor incidencia a la hora de democratizar el acceso al mercado de compras. Chile, por ejemplo, destaca por tener información clara y accesible para las mujeres. El sitio web de este país incluye videos y guías para acceder a los procesos de compra, con algunas capacitaciones básicas. Además, utiliza un lenguaje incluyente.

En la tabla 3, se muestran los sitios web de compras públicas y la información que se encontró disponible en ellos, con el objetivo de comparar el nivel de accesibilidad que tienen las mujeres en los procesos de compra, partiendo del supuesto que requieren de una mayor guía para motivarse a participar en las licitaciones.

Tabla 4. Inclusión en los sitios web de compras públicas de los diferentes países y ciudades

País o ciudad	Sitio web	Información sobre compras públicas y plan de adquisiciones	Capacitaciones y guías de licitaciones	Guías de licitaciones para mujeres	Lenguaje incluyente	Acciones dirigidas a mujeres
Argentina	https://comprar.gob.ar/	X	X			
Ciudad de Buenos Aires	https://www.buenosairescompras.gob.ar/	X	X (se solicita)			X (información del Sello Mujer)
Ciudad de México	https://tianguisdigital.cdmx.gob.mx	X				

México	https://compranet.hacienda.gob.mx/	X	X			
Colombia	https://www.colombiacompra.gov.co	X	X	X (guía de compras socialmente responsables)		
Chile	https://www.mercadopublico.cl/Home	X	X	X	X	X
República Dominicana	https://www.dgcp.gob.do/ (escritorio de Datos sobre Mujeres: https://www.dgcp.gob.do/visualizaciones/)	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web de compras públicas de los países

La información sobre las contrataciones es condición necesaria, mas no suficiente, para lograr la inclusión de las mujeres. Esta fase también implica capacitarlas para superar la barrera de información y motivarlas a participar en los procesos de compra. De acuerdo con la información que recabamos en dos entrevistas, una realizada a Dahania Celis de República Dominicana (4 de marzo de 2020) y la otra, a Félix Pedro Penna de Buenos Aires (el 1 de abril de 2020), las mujeres asistentes a los talleres de compras expresaron que era muy complicado acceder a este mercado, por lo que necesitaban acompañamiento. En este sentido, es preciso buscar a las

mujeres (particularmente, a través de los marcadores o de estudios de mercado) e invitarlas a participar de los procesos de compra. En otras palabras, se requiere una política proactiva que ofrezca capacitaciones específicas, como las que han llevado a cabo República Dominicana, Chile, Ciudad de Buenos Aires y, recientemente, Colombia. Chile, por su parte, ha puesto a disposición algunos videos para realizar capacitaciones virtuales sobre temas puntuales.

Los talleres sobre compras públicas tienen diferentes formatos, pero inicialmente se trata de buscar a las mujeres compradoras y ayudarlas a familiarizarse con los procesos de compras públicas. Además de capacitarlas, los talleres tienen otros efectos positivos: dar confianza a las mujeres para participar en los procesos, conocer sus necesidades en el mercado a través de la identificación de barreras, y vincularlas con agentes y unidades de compra gubernamentales. En suma, ayudan a las proveedoras a desarrollar estrategias de *networking* y de conocimiento de las reglas del juego, mientras que a los compradores les benefician en el diseño de procesos posteriores que atiendan a las barreras identificadas. Esta estrategia de reuniones presenciales ha sido implementada por República Dominicana, en donde los eventos de mujeres las conectan con las unidades de compra en “ferias de adquisiciones.” La Ciudad de Buenos Aires también ha realizado talleres con pocas personas en donde se introducen grupos focales. Finalmente, Colombia, en marzo de 2020, realizó un evento con feria de proveedores y conferencias.

Entonces, para la fase de la licitación, además de la claridad que requiere el propio proceso, es preciso eliminar las barreras para las mujeres, razón por la cual es importante capacitarlas y brindarles información de manera completa. Los sellos de mujeres, como indicadores de las empresas de mujeres o lideradas por mujeres, permiten un acercamiento a quienes podrían ser proveedoras, y al mismo tiempo, centran la atención en las barreras que enfrentan.

Finalmente, cabe señalar en este punto que la Alcaldía de Cali durante el proceso de licitación realiza una reunión de inclusión social para la implementación de la cláusula social. Aquí, el posible proveedor se reúne con la alcaldía para conversar y acordar los términos del contrato.

Adjudicación

Es en la fase de *adjudicación* cuando se decide quiénes serán las ganadoras del contrato. Como se decía anteriormente, en este punto es posible aplicar algunas acciones afirmativas para nivelar el piso para las empresas de mujeres y permitir una competencia en igualdad de trato frente a empresas más grandes, de mayor trayectoria o formalidad. Concretamente, se otorgan puntos

extra a las empresas de mujeres o se utiliza como criterio de desempate el adjudicar el contrato a una empresa de mujeres. Chile utiliza la causal de trato directo para dar preferencias a las empresas de mujeres en una compra expés, o bien, asignarles puntos extra para la resolución de una licitación; mecanismo que funciona en contrataciones directas menores a 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).¹⁴

Las acciones afirmativas descritas anteriormente también requieren de datos muy claros. En este sentido, las certificaciones como empresas de mujeres son fundamentales, ya que de otro modo podría darse preferencia a empresas que no son lideradas por ellas, pero que tienen a mujeres como representantes legales.

República Dominicana cuenta con dos mecanismos de adjudicación. El primero, como se mencionó anteriormente, está vinculado con contar con “preferencias” o un presupuesto para mipymes de mujeres. Así, las unidades compradoras deben cumplir con la contratación de un número de procesos para mujeres como una obligación legal. El segundo, llamado “sorteo de obras”, les permite elegir a quién otorgar el contrato a través de una tómbola o sorteo. Este mecanismo coloca en igualdad de condiciones a todos los competidores, y según personal de la Dirección de Compras de República Dominicana, nivela el piso para quienes tienen menos posibilidades de que se les conceda un contrato. Así pues, el sorteo es eficiente para nivelar el piso en las adjudicaciones.

Como se señalaba líneas arriba, para la adjudicación de la cláusula social en la Alcaldía de Cali, se debe hacer la reunión de inclusión. En ésta se define el número de mujeres cabeza de familia que incluirá cada proveedor como personal para el cumplimiento del contrato, así como los mecanismos de seguimiento y supervisión del contrato. Sin esta reunión, no se concreta la adjudicación.

Implementación

La siguiente etapa en el proceso de compras es la **implementación** del proceso. Justamente, éste es el paso que permite concretar la inclusión a través de las evaluaciones y del seguimiento del contrato.

¹⁴ En diciembre de 2019, cada UTM era de 49,623 pesos chilenos, que equivalen, en mayo de 2020, a 59,10 dólares. Entonces, 10 UTM corresponden a 590 dólares (Servicio de impuestos internos, Chile, 2019).

La cláusula social tipo de Cali contempla que sean los supervisores o inspectores del contrato quienes evalúen que se cumpla con el 10 % de mujeres jefas de familia como prestadoras dentro del contrato. Las reuniones de inclusión tienen el mismo fin. El único problema del diseño de esta cláusula es que no está claro qué sucede cuando el supervisor ya no está dentro del proceso.

República Dominicana cuenta con una estrategia que permite dar acompañamiento a las mujeres, y presentar indicadores de cumplimiento de los contratos. En el primer punto, la Dirección de Compras, según lo comentado por Dahania Celine Goris, brinda acompañamiento a la primera venta en el mercado público cuando las mujeres así lo requieren y siempre que estén inscritas en los procesos de contratación pública. La estrategia consiste en dar asistencia técnica y acceso a mecanismos de comunicación, así como seguimiento a las denuncias.

Este país, según Juan Figueroa, confía en el procedimiento electrónico, pues han desarrollado un sistema para monitorear el cumplimiento de la Ley 340-06 y sus normativas vinculadas dentro del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP). Dicho sistema desarrolló un indicador de cumplimiento que cuenta con un conjunto de subindicadores que monitorean los tiempos mínimos en que las dependencias compradoras o unidades de compra cumplen con la planificación de compras, la publicación de procesos, la gestión de procesos, la administración de contratos y la compra a mipymes y a mujeres. Este último punto es el indicador más alto (el que más puntos da). De este modo, en República Dominicana se garantiza que se continúe con el proceso de la compra a mujeres y se cumpla con la legislación.

México, por su parte, incluyó dentro de su legislación la figura de “testigos sociales”, que son representantes ciudadanos que garantizan que se cumpla con los principios de honradez, eficiencia, eficacia y transparencia. Si bien esta figura se utiliza únicamente con mencionado fin (y no para la inclusión social), y considerando que sólo hay 4 mujeres que son testigos sociales, igualmente decidimos incluirla en este artículo, ya que puede ser un mecanismo útil para la supervisión de la inclusión de mujeres.

Evaluación

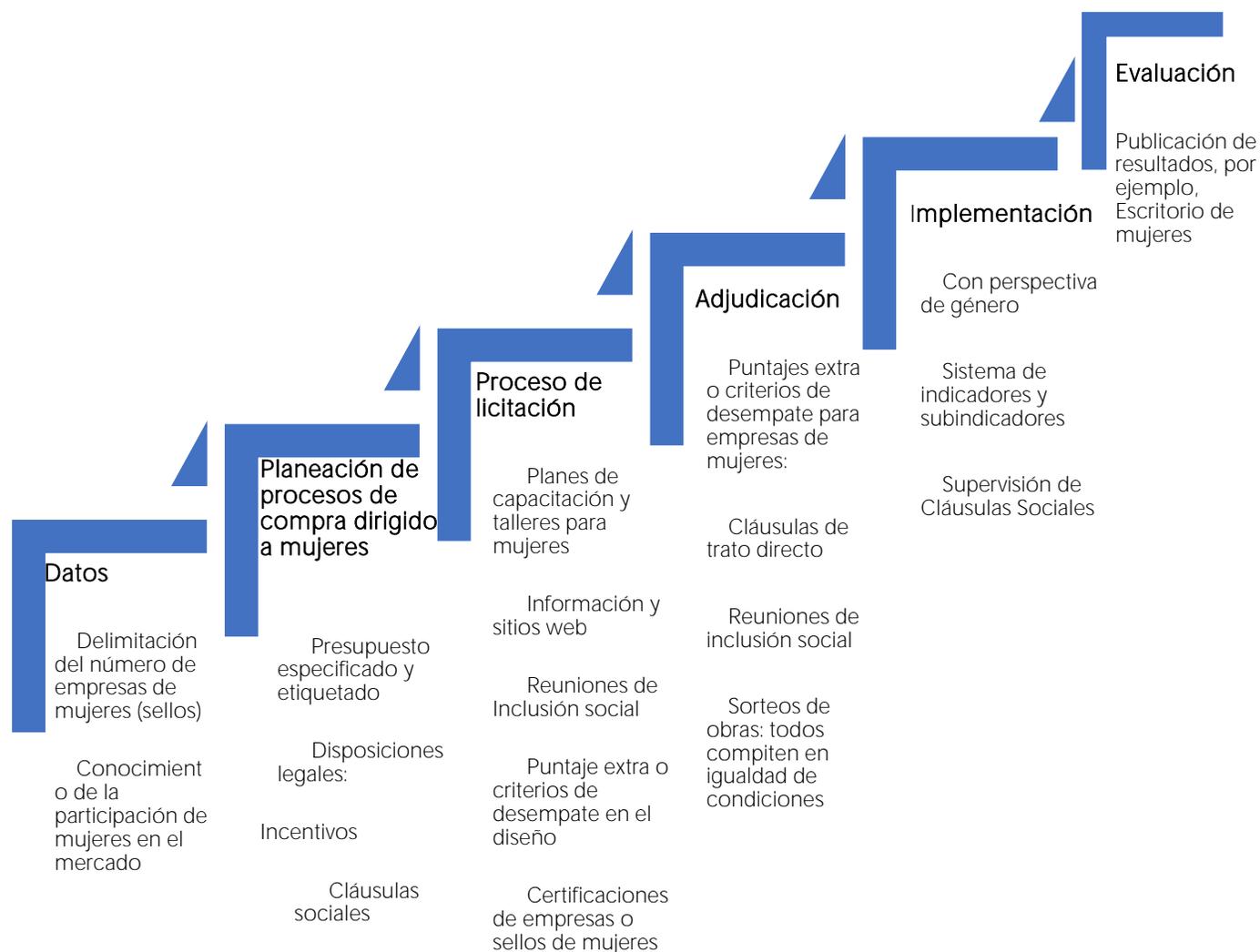
El último paso en el proceso de las contrataciones es el de la **evaluación** de la política, punto neurálgico para analizar si hubo un incremento en la inclusión de mujeres. Hasta ahora, el uso de datos sirve de forma interna a las direcciones de compras para saber cómo incluirán a más

mujeres o cómo entender el mercado de compras (entrevista a Félix Pedro Penna). Es importante que los gobiernos locales o nacionales que busquen la inclusión de mujeres publiquen las evaluaciones de inclusión, lo que sólo ha realizado República Dominicana.

Este país ha evaluado su política a partir del "Escritorio de mujeres", ubicado en <https://www.dgcp.gob.do/mujer/>. En este sitio web, se incluye el repositorio de datos sobre la forma en que las mujeres participan en el proceso de compra pública, y se evalúa el incremento de ellas tanto en el número de empresas como en los procesos de compra en los que se incorporan. La participación se incrementó a 15 mil empresas de mujeres, lo que representa un monto de 1,039 millones de dólares en el período 2012-2016.

En resumen, las diferentes acciones emprendidas por diversos países y ciudades de América Latina tienen éxito cuando posicionan a la inclusión de mujeres en el centro de las políticas de compras, esto les permite diseñar una estrategia exitosa y basada en el conocimiento del mercado y los servicios en que participan las mujeres. Por otra parte, debido a que los procesos de adquisiciones públicas suelen ser complejas y con muchas barreras de entrada, las políticas deben ser proactivas. Algunos países y ciudades han generado estrategias exitosas para que un mayor número de mujeres participen de ellos y puedan mejorar su calidad de vida, como se resume en el gráfico 3. Todas estas políticas podrían ser adaptadas por otros países a fin de que las contrataciones públicas no sean sólo transparentes, sino que tengan además beneficios para todas las personas.

Gráfico 3. Políticas que han funcionado para la inclusión de mujeres en el mercado



Fuente: elaboración propia

Conclusiones y recomendaciones

Durante la última década, la narrativa sobre las contrataciones públicas en América Latina ha estado centrada en la modernización de los procesos a través de la generación de datos abiertos, concentración de la información en sitios web y automatización de procesos. El fin era reducir la corrupción y generar mayor transparencia en los procesos de adquisiciones públicas estatales. Sin embargo, es necesario también pensar cómo es que las compras públicas pueden incidir en los procesos de inclusión social, particularmente para las mujeres.

Incluir a las mujeres en los procesos de adquisiciones públicas permite mejorar su autonomía económica al fortalecer las empresas de mujeres. Ello podría repercutir en la generación de empleos, la reducción de sus niveles de informalidad, la diversificación de su actividad económica y la visibilización de las dificultades que suelen tener las empresas de mujeres (empatar labores de cuidado y trabajo no remunerado, por ejemplo). Las características de las empresas de mujeres y la complejidad de los procesos de compra pública terminan representando barreras para que participen de ellos.

Varios países de América Latina y algunos gobiernos subnacionales (República Dominicana, Chile, Colombia, la ciudad de Buenos Aires y de Cali) han generado políticas proactivas que han elevado la participación de mujeres. El desarrollo de diversas acciones y mecanismos, relatados a lo largo de este artículo, incluye desde generar certificaciones de las empresas de mujeres, capacitaciones y talleres, hasta políticas para otorgarles preferencia en los procesos de licitación y adjudicación.

Sin embargo, aún hay varias áreas de oportunidad. En primer lugar, es relevante el tema de los datos, ya que no sabemos con exactitud el número de mujeres que podrían ser proveedoras del Estado. Tampoco conocemos públicamente cuáles son las empresas de mujeres o lideradas por mujeres que se encuentran en el Registro Único de Proveedores. Si bien los sellos y certificaciones de mujeres ayudan a reconocer cuáles son las empresas de mujeres o lideradas por ellas, no conocemos si son las mismas proveedoras de antes o bien, si la generación de estos sellos ha ampliado el número de participantes en los procesos de licitaciones. Finalmente, cuando existen estos datos, no tenemos conocimiento de la forma en que se utilizan para generar incentivos para que las unidades compradoras contraten con un mayor número de proveedoras.

Falta información, asimismo, para saber cuáles son las consecuencias en términos de inclusión de las políticas implementadas. No hay suficiente información que permita evaluar si las políticas son exitosas al favorecer a más mujeres, si han diversificado los servicios que éstas otorgan o si han sido exitosas en reducir las barreras que enfrentan las mujeres. Es necesario realizar nuevas investigaciones para intentar acoplar o emparejar las necesidades puntuales de las mujeres y la forma en que las unidades compradoras las han satisfecho, o bien, saber si dichas unidades también tienen barreras para incluir mujeres.

Las cláusulas sociales son un mecanismo interesante para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de compra, pero no existe suficiente experiencia en Latinoamérica sobre su aplicación. Entonces, no podemos conocer si es un mecanismo que puede ser empleado o si genera externalidades negativas. Por ejemplo, si es un contrato que se genera para incluir a mujeres en empresas de seguridad, y se les da el turno nocturno, no podríamos identificar si este efecto es positivo o negativo para ellas. Se requieren evaluaciones de impacto.

La narrativa sobre la inclusión de mujeres aún tiene más preguntas que respuestas, ya que no hay caminos únicos para incorporar a las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil todavía deben impulsar a los gobiernos para que adopten esta perspectiva y utilicen el mecanismo de la compra para incidir en la autonomía económica de un mayor número de mujeres. Es necesario trazar un camino claro para la inclusión de mujeres, que permita mejorar sus condiciones de participación en el mercado de compras. A continuación, se plantean una serie de recomendaciones.

Recomendaciones:

1. Generación de datos de mayor calidad

En la producción de datos para las contrataciones públicas, no se requiere únicamente una distinción de sexo binaria para saber cuántas mujeres han sido adjudicadas con contratos o cuántas de ellas participan de los procesos de compra. Se necesita generar datos de mayor calidad, para lo cual es importante que existan marcadores de género en los registros de datos, particularmente en el Registro Único de Proveedores. Estos marcadores son una forma de identificar en la base de datos qué empresas pertenecen a mujeres o son lideradas por ellas (una columna, un código o un identificador).

Los marcadores de género pueden colocarse dentro de la propia base de datos, o bien, a partir de sellos de identificación o certificaciones que den incentivos a las mujeres. Estos deben servir, además, para que las unidades compradoras puedan tener preferencias por las empresas de mujeres y, en este sentido, elegir las. Sumado a los marcadores, se debería contar con datos sobre el mercado en el que participan las empresas de mujeres para conocer mejor sus necesidades y los procesos en que pueden participar.

Por otra parte, es importante que se generen datos sobre cuántas mujeres o empresas lideradas por mujeres fueron adjudicadas con contratos, qué tipo de contratos se les adjudicaron y por qué monto. Ello nos permitirá entender los efectos de las compras públicas en la provisión de servicios, sus efectos en la autonomía económica, o si las compras reproducen estereotipos al darles labores de cuidado, limpieza o cafetería, en lugar de otros servicios, como provisiones tecnológicas.

También se necesitan datos sobre el número de mujeres que toman los talleres de adjudicaciones y las que participan de las estrategias de relacionamiento de los ministerios, y qué efecto tienen éstos en su ingreso a los procesos de adjudicación y en la posibilidad de resultar ganadoras. Esta información nos permitirá reconocer y evaluar la política implementada de información y capacitación a mujeres.

2. **Transparentar la información** sobre compras públicas gubernamentales y hacerla más accesible. Los sitios web de las direcciones de compras y adquisiciones, si bien concentran los procesos, son de una complejidad muy alta para pequeñas y medianas empresas, y en el caso de

las mujeres, esto puede ser una barrera. Es por ello que es necesario transparentar y facilitar la información para que haya más competidores en el mercado.

Chile es un buen ejemplo en cuanto a la forma de agrupar contratos marco y en la accesibilidad al mercado de compras públicas. Sus sitios web son sencillos de utilizar, guían el proceso con videos y permiten un fácil entendimiento. El resto de países de la región aún tiene un camino por recorrer para hacer menos especializado el acceso al mercado de compras públicas.

3. Adaptar el lenguaje de los **sitios web** para que sea incluyente e invite a más mujeres a formar parte de la comunidad de compras. Los talleres breves en línea, las guías y, sobre todo, el lenguaje incluyente tienen un efecto positivo en las mujeres que se quieren incorporar al mercado.

4. Continuar con la política de **capacitación y generación de redes** entre las posibles proveedoras y las unidades compradoras. Tanto la información recabada en las entrevistas realizadas como la que forma parte de la literatura consultada advierten que las mujeres suelen enfrentar un mayor número de barreras para acceder a ser empresarias, y más aún, para los procesos de compras públicas. Entonces, la capacitación y las estrategias de redes o *networking* suelen tener efectos positivos: por un lado, las mujeres sienten más confianza de participar en los procesos y, por el otro, las unidades compradoras conocen las limitaciones que ellas enfrentan.

4. Generar una **política de inclusión de mujeres** que permita, a través de acciones afirmativas, generar condiciones para su acceso al mercado de compras:

a) Destinar presupuestos etiquetados para las compras de mujeres proveedoras.

b) Generar cláusulas sociales con el fin de contratar a un número determinado de mujeres para la provisión del servicio en algún punto de la cadena de valor.

c) Generar incentivos para que las unidades compradoras elijan contratar empresas de mujeres

d) Incorporar marcos legales que establezcan disposiciones que favorezcan a las mujeres.

5. Existe un número de medidas que no se han probado, pero que pueden generar efectos positivos en la inclusión:

a) Los contratos marco como paraguas para que pequeñas empresas proveedoras puedan otorgar servicios.

b) Los testigos sociales que observen la implementación de la política.

c) La inclusión de organizaciones feministas en el diseño y la observación de los procesos, a fin de que se consideren las necesidades de las mujeres.

En general, se necesita que las ciudades y países de la región pongan énfasis en la inclusión e implementen políticas encaminadas a este fin. Se requiere además, que sean proactivos en su aproximación al tema, que conozcan el mercado de mujeres proveedoras, y que las inviten a formar parte del proceso de las licitaciones públicas.

Referencias

Entrevistas

Entrevista a Dahania Celine Goris y Juan Figueroa Guzmán, de la dirección de Compras Públicas de República Dominicana, realizada el 4 de marzo de 2020.

Entrevista a Félix Pedro Penna, de la Dirección de Calidad Institucional y Gobierno Abierto del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizada el 1 de abril de 2020.

Legislación

Ley No. 488-08 (30 de diciembre de 2008). Ley que establece un Regimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). República Dominicana. Publicada en G. O. No. 10502. Disponible en:

<http://sb.gov.do/sites/default/files/nuevosdocumentos/Ley-No-488-08.pdf>

Alcaldía de Santiago de Cali (2019). *Guía para la inclusión en las compras públicas: enfoque de género*. [file:///C:/Users/gabri_000/Downloads/Guia-para-la-inclusion-en-las-compras-publicas-Enfoque-de-genero-MEDE01.05.10.18.P01.G02%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/gabri_000/Downloads/Guia-para-la-inclusion-en-las-compras-publicas-Enfoque-de-genero-MEDE01.05.10.18.P01.G02%20(2).pdf)

Colombia Compra Eficiente (2018). *Guía de compras públicas socialmente responsables*.

Disponible en :

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_socialmente_responsables.pdf

Artículos y sitios web

Acharya, Upasna (2018). *Where is the equality? A look at gender equality and social inclusion data in Nepal's procurement system*. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/2018/11/16/where-is-the-equality-a-look-at-gender-equality-and-social-inclusion-data-in-nepals-procurement-system/>

Aristy Escuder, Jaime (2016). *Análisis del impacto de las políticas de compras y contrataciones públicas en las MIPYMES y mujeres en la República Dominicana*. República dominicana: PNUD – DGCP.

Banco Mundial (2018). *Transparencia y eficiencia para los procesos de compras y contrataciones públicas de Argentina*. Disponible en:

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/02/14/comprar-contratar-argentina>; consultado el 28 de marzo de 2020.

------(s.f.). *Educación de las niñas*. Disponible en:

<https://www.bancomundial.org/es/topic/girlseducation>.

BID (2017). *Mejor gasto para mejores vidas*. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

Borja, Carolina (25 de diciembre de 2014). ¿Igualdad sustantiva de género en México? Parte I (mensaje en un blog). *Animal político*. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/inteligencia-publica/igualdad-sustantiva-de-genero-en-mexico-parte/>; consultado el 21 de abril de 2020.

Caro Sacheti, Florencia, Florito, José y Karczmarczyk, Matilde (2018). *Obstáculos y oportunidades para las mujeres en el mundo de las pequeñas y medianas empresas*. Argentina: CIPPEC.

Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/Caro-Sachetti-Florito-y-Karczmarczyk-noviembre-2018-Obst%C3%A1culos-y-oportunidades-para-las-mujeres-en-el-mundo-de-las-Peque%C3%B1as-y-Medianas-Empresas.pdf>

Camarena Adame, M. E., y Saavedra García, M. L. (2016). Un estudio de las PYME lideradas por mujeres en Latinoamérica. *Revista Universitaria Ruta*, 18(1), 1-27. Disponible en

<https://revistas.userena.cl/index.php/ruta/article/view/789>

Castillo, Camila (2017). *Chile: radiografía de las pequeñas y medianas empresas chilenas*.

Disponible en: <https://www.america-retail.com/chile/chile-radiografia-a-las-pequenas-y-medias-empresas-chilenas/>

Ciudad de Buenos Aires (2019). *Compras públicas con enfoque de género*. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/economiaayfinanzas/compras/compraspublicassustentables/noticias/compras-publicas-con-enfoque-de>

----- (2019). *Primer taller en compras públicas con enfoque de género*. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/economia/finanzas/compras/noticias/primer-taller-en-compras-publicas-con-enfoque-de-genero>

Colombia Compra (2020). <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/compras-publicas-sostenibles-cps>

Colombia tendrá cifras oficiales sobre mujeres dueñas de empresas (2019). *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/colombia-tendra-cifras-oficiales-sobre-mujeres-duenas-de-empresas-articulo-846164>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. *Autonomía económica*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>

ComunidadMujer (2019). *Compras públicas con enfoque de género: un caso de éxito para el desarrollo sostenible*. Chile. Disponible en: http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2019/07/Boletin_46_Compras-P%C3%BAblicas-con-Enfoque-de-G%C3%A9nero.pdf

CompraNet (2019). *Contratos marco*. Disponible en: <https://www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/contratos-marco-202938>

Dirección ChileCompra (2016). *Contrataciones a través de Trato o Contratación Directa*. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/02/3-Compras-por-Trato-Directo.pdf>.

----- (2020). *Sello Empresa Mujer*. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/eres-empresaria-accede-a-miles-de-oportunidades-de-negocio-2/sello-empresa-mujer/>

----- (2020). *Convenio Marco*. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/convenio-marco/>

Dirección Chile Compra y ComunidadMujer (2014). *Compras públicas inclusivas en Chile: Fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas del Estado*. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2018/03/CompraspublicasinclusivasenChile.pdf>

Dirección General de Contrataciones Públicas, República Dominicana (2017). *Las compras públicas : herramienta poderosa para el empoderamiento económico de la mujer* [Brochure]. Disponible en: https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/not/Brochure%20Mujer%202017.pdf.

----- (s.f.) *Escritorio de Datos sobre Mujeres*. Disponible en: <https://www.dgcp.gob.do/visualizaciones/>

Del Pino Pacheco, Mireya (2015). *Catálogo de medidas para la igualdad*. México: CONAPRED – SEGOB. Disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CatalogoMedidas_WEB_Mireya_topgrl_INA_CCSS.pdf

El 40% de las pymes en Colombia es creado por mujeres (19 de septiembre de 2016). *El Colombiano*. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/negocios/el-40-de-las-pymes-es-creado-por-las-mujeres-CD5005985>

Gellert, Paul K. y Lynch, Barbara (2003). Los Megaproyectos como desplazamientos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 55, 1/175, 15 – 25. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130679_spa

Hussain, Hera (2019). *Gender-smart open contracting: empowering communities and enabling inclusive growth*. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/2019/03/08/gender-smart-open-contracting/>

ILDA – Hivos, (2019). *Participación Ciudadana, Diversidad e Inclusión en Compras Públicas: Panorama Actual de América Latina*.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2012). *Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf

Lamas, Marta (2011). La perspectiva de género. *La Tarea, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE*. México: SNTE Disponible en: <https://es.scribd.com/document/60406127/Marta-Lamas-Genero-Pespectiva>; consultado el 21 de marzo, 2020.

Lesmes Zabalegui, Santiago (2019). *Incorporación de la perspectiva de género en contratos, subvenciones, convenios y conciertos*. España: Federación Navarra de municipios y concejos.

Muchai, Stephanie (2017). *How open contracting can empower women to transform their economies*. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/2017/08/14/open-contracting-can-empower-women-transform-economies/>

OCP (Open Contracting Partnership) (2017). *Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas. Documentación*. Disponible en: <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>; consultado el 18 de febrero de 2020.

----- (s.f.) *The Contracting Processes*. Disponible en: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/

ONU-Mujeres (2019). *Progress of the world's women 2019 - 2020: Families in a changing world*. Disponible en: https://www.unwomen.org/en/digital-library/progress-of-the-worlds-women#_Data_insights y en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf?la=en&vs=3512x>

----- (2020). *Las mujeres y la economía [Infografía]*. Disponible en: <https://beijing20.unwomen.org/es/infographic/economy>

----- (2020). *Las mujeres y la educación. [Infografía]*. Disponible en: <https://beijing20.unwomen.org/es/infographic/education-and-training>

------(2020). *Mujeres y la pobreza*. [Infografía]. Disponible en:
<https://beijing20.unwomen.org/es/infographic/poverty>

Penagos, Nicolás (9 de marzo de 2020). Contratos, no flores. *El Espectador*. Disponible en:
<https://www.elespectador.com/opinion/contratos-no-flores-columna-908256>; consultada el 10 de marzo de 2020.

Pezza Cintrão, Rosângela (2019). *Mujeres rurales y programas de compras públicas en América Latina*. Santiago de Chile: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca2746es/ca2746es.pdf>

Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (2019). *Contrataciones abiertas para la rendición de cuentas. El Caso de México*. Disponible en:
<https://www.todosloscontratos.mx/docs/Contrataciones-abiertas-para-la-rendicion-de-cuentas.pdf>

Servicio de Impuestos Internos, Chile (2019). *UTM - UTA - IPC 2019* [Tabla]. Disponible en:
http://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2019.htm

Usla, Héctor (2019). 3 de cada 10 Pymes en México son lideradas por mujeres: Corporación Financiera Internacional. *El Financiero*. Disponible en:
<https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/3-de-cada-10-pymes-en-mexico-son-lideradas-por-mujeres-corporacion-financiera-internacional>

World Wide Web Foundation (2017). *Open Data Barometer. Informe Global* [Cuarta edición]. Disponible en: <https://opendatabarometer.org/4thedition/report/?lang=es>

