



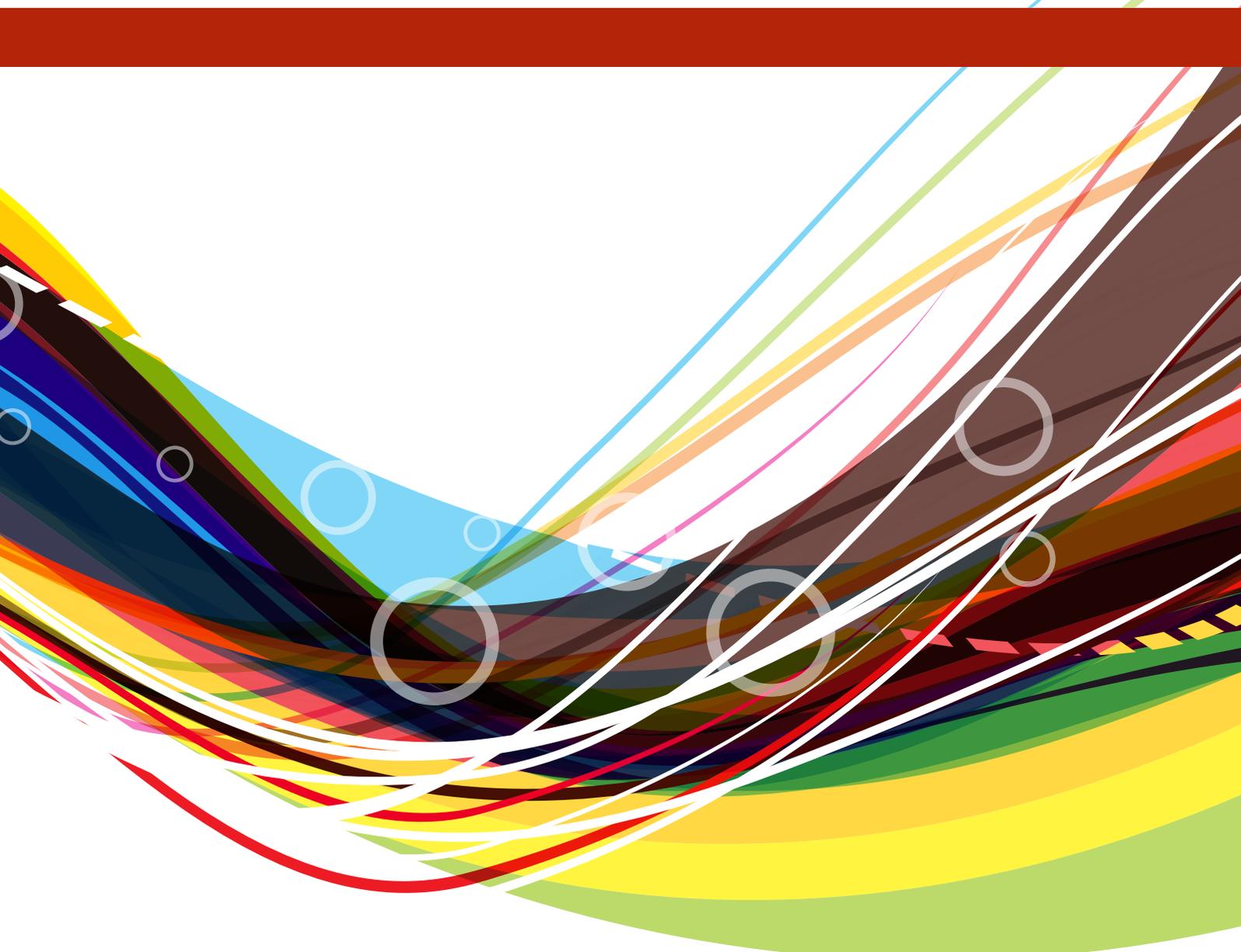
ITC

COMERCIO EN
BENEFICIO DE TODOS

50 AÑOS

1964-2014

El empoderamiento de la
mujer a través de
la contratación pública



© Centro de Comercio Internacional 2014

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

Dirección física: ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Ginebra, Suiza

Dirección postal: ITC
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Teléfono: +41-22 730 0111

Fax: +41-22 733 4439

Correo electrónico: itcreg@intracen.org

Internet: <http://www.intracen.org>

A woman wearing a vibrant orange headwrap with a blue patterned scarf and a pink and white plaid shirt is sitting and smiling while using a laptop. She is wearing a patterned skirt with a pink sash. The background shows a rustic wooden wall. The text 'El empoderamiento de la mujer a través de la contratación pública' is overlaid in white on the image.

El empoderamiento de la mujer a través de la contratación pública



RESUMEN

ID=43141

2014

F-06.08.02 EMP Is

Centro de Comercio internacional (ITC)

El empoderamiento de la mujer a través de la contratación pública

Ginebra: ITC, 2014. xviii, 65 páginas.

La presente guía proporciona a los gobiernos, las entidades contratantes y otras partes interesadas un conocimiento más profundo de los retos a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres a la hora de participar en los mercados de contratación pública; brinda herramientas para abordar estos retos y estimular una mayor actividad emprendedora entre las empresas propiedad de mujeres; ofrece una breve descripción de los objetivos de contratación pública de los sistemas de adquisiciones del sector público; destaca los problemas más habituales a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres en los mercados de contratación pública y analiza las técnicas para solucionarlos; analiza las políticas de acción positiva y los programas destinados a potenciar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres y alentar su participación en la contratación pública; estudia los parámetros de medición, supervisando y evaluando los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos de las políticas, así como imponiendo el cumplimiento de las políticas de contratación pública preferencial y, por último, incluye referencias bibliográficas (páginas 64-65).

Descriptor: **Mujeres empresarias, Contratación pública, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Género, Países en desarrollo.**

Inglés, francés, español, árabe (ediciones separadas)

ITC, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza (www.intracen.org)

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican la emisión de juicio alguno por parte del Centro de Comercio Internacional sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Imagen digital de la portada: © shutterstock

© Centro de Comercio Internacional 2014

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, el almacenamiento en un sistema de recuperación de información o la transmisión en cualquier formato o soporte, ya sea electrónico, electrostático, mecánico, en cinta magnética, en fotocopia o de otro tipo, de esta publicación o de cualquiera de sus partes sin la previa autorización por escrito del Centro de Comercio Internacional.

Doc. P254.S/DBIS/TS/14-VIII**ISBN 978-92-9137-422-9****N.º de venta de las Naciones Unidas S.14.III.T.3**

Centro de Comercio Internacional, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza
(www.intracen.org)



Prefacio

La contratación pública ofrece una vía excepcional y responsable desde un punto de vista fiscal para potenciar el empoderamiento de la mujer, combatir la pobreza y promover el crecimiento económico integrador. La contratación pública representa hasta un 10-15 % del producto interno bruto (PIB) en los países desarrollados y el 30% del PIB en los países en desarrollo. Esto se traduce en billones de dólares de gasto público anualmente.

Sin embargo, hasta la fecha, una gran parte de las mujeres empresarias han quedado excluidas de este importante mercado debido a la falta de acceso a la información sobre las licitaciones, de conocimiento de los procedimientos y de capacidad para cumplir los requisitos. En su condición tanto de reguladores como de participantes de los mercados, los gobiernos se encuentran en una posición ideal para cambiar esta situación y beneficiarse de la ampliación de su bolsa de proveedores potenciales.

Invertir en empresas propiedad de mujeres arroja importantes dividendos desde el punto de vista de la creación de empleo y del desarrollo. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son los motores del crecimiento del empleo en la economía mundial, pues representan cerca del 80 % de los puestos de trabajo en todo el mundo. El incremento de su competitividad aumenta sus probabilidades de éxito, expansión y creación de empleo. Las mujeres empresarias tienden a reinvertir hasta el 90 % de sus ingresos en sus familias y comunidades, lo cual vincula directamente el crecimiento económico integrador al desarrollo.

El crecimiento económico integrador ha demostrado ser un requisito previo para lograr los objetivos de desarrollo. En su informe «Una vida digna para todos», el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, comentó: «Está demostrado que un crecimiento económico integrador con trabajos decentes y salarios dignos es un requisito previo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial del Objetivo 1 sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre». Los datos recogidos en el Informe sobre Desigualdades de Género (Gender Gap Report) del Foro Económico Mundial confirman esta observación, y demuestran que existe una correlación positiva entre el empoderamiento de la mujer, el PIB per cápita y el desarrollo humano.

La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se han definido como un pilar importante de la Agenda de Desarrollo post 2015, ya que añaden relevancia a la búsqueda de opciones a través de la contratación pública para cumplir con los compromisos de desarrollo.

A modo de reconocimiento de estas importantes interrelaciones, en el año 2010 el Centro de Comercio Internacional (ITC) y sus colaboradores crearon la Plataforma Mundial para la Acción sobre la Contratación de Mujeres Proveedoras de Bienes y Servicios. La Plataforma Mundial es una red constituida por responsables de formulación de políticas, organizaciones internacionales, compradores, instituciones de apoyo al comercio, asociaciones de mujeres empresarias y empresas propiedad de mujeres. Los miembros de la red comparten el objetivo de incrementar la contratación empresarial, pública e institucional de mujeres proveedoras, con objeto de aportar mayores beneficios económicos a las mujeres y a sus comunidades.

Dentro de la Plataforma Mundial, el ITC redactó una guía para ayudar a los gobiernos en la reforma de la contratación pública, a fin de sensibilizarlos, tanto a ellos como a otras partes interesadas, en los problemas a los que se enfrentan las mujeres empresarias en esos mercados. En diciembre de 2013, el ITC presentó un borrador de la guía a un grupo formado por expertos en contratación pública, mujeres empresarias y representantes de las asociaciones de mujeres empresarias que participaron en el Seminario Regional para África: Incremento de la Participación de las Mujeres Proveedoras de Bienes y Servicios en los Mercados de Contratación Durante

esta reunión, los participantes proporcionaron al ITC opiniones y comentarios valiosos sobre el borrador y compartieron muchas de sus experiencias con nosotros, todo lo cual contribuyó a dar forma a la versión final de la presente guía.

Esta guía pretende ayudar a los gobiernos y entidades contratantes en la labor de conceptualizar, desarrollar y aplicar políticas y programas que permitan a las mujeres empresarias participar más plenamente en los mercados de contratación pública. El documento empieza por examinar algunas preguntas muy básicas, pero que a menudo se pasan por alto: ¿Qué se entiende por empresas propiedad de mujeres? ¿Cómo pueden identificarse estas empresas? A continuación, en la guía se analizan las múltiples barreras y dificultades que impiden o desalientan a las mujeres empresarias a la hora de introducirse en el mercado de la contratación pública, y presenta varias prácticas recomendadas para superarlas.

Al hacerlo, la guía llama la atención sobre una cuestión muy importante: las empresas propiedad de hombres y las pertenecientes a mujeres son diferentes. Por consiguiente, para ser eficaces, los gobiernos deben adaptar como corresponde sus reformas en materia de contratación.

El acceso a los mercados de contratación pública es solo la mitad de la historia. Las empresas propiedad de mujeres también necesitan una asistencia más específica que les ayude a superar un pasado de discriminación y marginación, y triunfar en el mercado. En la guía se describen estrategias tales como los márgenes de preferencia, las reservas y los programas de desarrollo de capacidad utilizados por los gobiernos de todo el mundo para estimular la participación de las mujeres empresarias y de otros grupos marginados.

Esta guía se basa en una amplia gama de actividades de investigación, comentarios, tratados y estudios de caso en el ámbito de la contratación pública de Brasil, el Taipéi Chino y la Unión Europea, así como de África, donde se celebraron varias consultas.

Esta guía forma parte de la labor del ITC destinada a promover la participación de las mujeres empresarias y productoras en las cadenas de valor mundiales y a velar por que obtengan más beneficios económicos del comercio internacional. Espero que la guía incite y ayude a los gobiernos a utilizar la contratación pública para facilitar el empoderamiento económico de las mujeres empresarias en sus países.

Arancha González Directora Ejecutiva, Centro de Comercio Internacional

Agradecimientos

El autor de esta guía es Keric Chin, abogado y asesor jurídico dedicado al ejercicio privado. Para su redacción se ha basado en sus 20 años de experiencia como profesional de adquisiciones en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos y como abogado especializado en contratación pública que ha trabajado tanto para el gobierno federal como para el sector privado. Ha asesorado a clientes sobre todos los aspectos de las cuestiones relacionadas con la creación, la administración y el cumplimiento normativo de los contratos con las administraciones públicas, ha pleiteado en litigios relativos a conflictos contractuales e impugnaciones de adjudicaciones, y ha dirigido proyectos gubernamentales de investigación y desarrollo. Recientemente ha finalizado un estudio del sistema de contratación pública neozelandés para la organización Transparencia Internacional Nueva Zelanda.

El ITC desea expresar su agradecimiento a los participantes del sector público y privado que ofrecieron sugerencias útiles y compartieron muchas de sus propias experiencias en materia de contratación pública. En particular, el ITC desea dar las gracias a los participantes del Seminario Regional para África celebrado en Kampala, Uganda, en diciembre de 2013. Especialmente, el ITC quisiera expresar su reconocimiento a Cornelia Sabiiti, Directora Ejecutiva de la Jefatura de Contratación Pública y Disposición de Bienes de Uganda; Florence Kata, Directora Ejecutiva de la Junta de Fomento de las Exportaciones de Uganda; Sebastian Jerry Ackotia, Director de Políticas y Estrategias Públicas de la Autoridad de Contratación Pública de Ghana; Adeyemi Ayinde Tajudeen Suleiman, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Nigeria en Sierra Leona; la Dra. Maggie Kigozi, ex Directora Ejecutiva de la Dirección de Inversiones de Uganda, y a todos aquellos que participaron en las sesiones paralelas sobre contratación pública.

Asimismo, el ITC quisiera dar las gracias a todos aquellos que contribuyeron con sus valiosas aportaciones a la Segunda Mesa Redonda Ejecutiva sobre Contratación Pública: Contratación de Mujeres Proveedoras, y al taller del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC): Acceso a Mercados: Inclusión de las Mujeres Emprendedoras en Procesos de Licitación Gubernamental que se celebró en el marco de la Exposición y Foro de Mujeres Proveedoras en México en el año 2012; el panel sobre Potenciación de las Adquisiciones del Sector Público para la Contratación de Mujeres Proveedoras en el Foro Mundial para el Desarrollo de las Exportaciones del ITC que se celebró en Indonesia en 2012; y la Mesa Redonda Ejecutiva Inaugural sobre Contratación Pública: Contratación de Mujeres Proveedoras, que se celebró como una sesión paralela a la Octava Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra en 2011.

El ITC está muy agradecido al Gobierno de Samoa por dirigir la presentación pública de esta guía, incluida la realización de módulos de formación en la Universidad Nacional de Samoa. Esto ha sido posible gracias al apoyo infatigable del Excmo. Sr. D. Fonotoe Nuafesili Pierre Lauofo, Vice Primer Ministro de Samoa, y Dña. Belinda Filo-Tafunai, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio de Samoa. El ITC desea además dar las gracias a Irene Natividad, Presidenta de la Cumbre Mundial sobre la Mujer, por invitar al ITC y al Gobierno de Samoa a pronunciar el discurso inaugural de la Mesa Redonda Ministerial de la Cumbre Mundial sobre la Mujer de París en 2014. Esto ha aumentado la concienciación y el interés con respecto a esta esfera de trabajo tan importante.

Entre otros expertos que también proporcionaron comentarios útiles y cooperaron con la guía se encuentran Hong Siew Lim y Juan Hoyos, del Centro de Comercio Internacional, y Anna Caroline Müller, de la Organización Mundial del Comercio.

Meg Jones, responsable principal del programa Mujeres y Comercio del ITC, supervisó la redacción de esta guía junto con Vanessa Erogbogbo, coordinadora del programa Mujeres y Comercio del ITC. Natalie Domeisen se encargó de la gestión editorial y la promoción; Dianna Rienstra actuó como asesora de redacción; Kristina Golubic creó el diseño y las ilustraciones, e Iva Stastny-Brosig realizó el diseño. Serge Adeagbo y Franco Iacovino llevaron a cabo la impresión digital.

Esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo de los gobiernos de Australia, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

ÍNDICE

Prefacio	v
Agradecimientos	vii
Abreviaturas	xii
RESUMEN EJECUTIVO	xiii
El fomento de la igualdad de género es una medida de «economía inteligente»	xiii
Contratación pública: una herramienta poderosa	xiii
Definición y conocimiento de la comunidad destinataria	xiv
Lista de medidas que se deben adoptar	xiv
Estimulación de la actividad empresarial	xv
Programas de creación de capacidad	xvii
Evaluación del progreso realizado hacia la consecución de los objetivos de las políticas	xvii
Capítulo 1	
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: UNA HERRAMIENTA PARA CONFORMAR SOCIEDADES	1
Por qué las adquisiciones gubernamentales afectan a los mercados	2
Las leyes en materia de competencia y las normativas sociales configuran los mercados	2
Las adquisiciones públicas representan entre un 10 % y un 40 % del PIB	3
La contratación pública dirigida a las mujeres es sinónimo de «economía inteligente»	3
El apoyo a las mujeres potencia la competitividad nacional	3
Las políticas deben tener en cuenta las cuestiones de género	4
Acerca de esta guía	5
Capítulo 2	
LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	7
Descripción general del proceso	8
Planificación de la adquisición	9
Selección de los proveedores	9
Administración del contrato	9
Objetivos de las políticas	10
Principios rectores de los sistemas de contratación pública	11
Ofrecimiento de contrapartidas	12
Partes interesadas	13

Capítulo 3

EL ASENTAMIENTO DE LAS BASES PARA APOYAR A LAS EMPRESAS PROPIEDAD DE MUJERES	15
Definición de las empresas propiedad de mujeres	16
Definición del tamaño de las empresas	17
Determinación de las empresas aptas para gozar de trato preferencial	17
Programas de certificación y registro	18
Opciones de certificación	18
Lucha contra el fraude	18
Sudáfrica ataja las operaciones de fachada	19
La importancia de renovar la certificación	20
Ventajas e inconvenientes de los sistemas de registro	20
Subsanación de las lagunas informativas	22

Capítulo 4

EL IMPULSO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIANTE REFORMAS	23
Aumentar el acceso a la información	25
Trabajar con las organizaciones de mujeres empresarias	25
Agilizar el proceso de licitación	25
Estandarizar y simplificar	26
La precalificación puede crear barreras	26
Unas palabras de advertencia	27
Racionalizar los requisitos	27
Obstáculos para las mujeres empresarias	28
Posibles soluciones	28
Acuerdos de participación conjunta	28
Organismos especializados	28
Limitar el tamaño de los contratos	29
Conceder tiempo suficiente para la preparación de las ofertas	29
Disyuntiva entre los criterios de relación calidad-precio óptima y de precio más bajo	30
Dudas suscitadas sobre el criterio de relación calidad-precio óptima	30
Proporcionar información sobre los resultados aumenta las capacidades y posibilidades	31
Mecanismos de reclamación	31
Importancia crítica de la puntualidad en los pagos	32
Incentivos para fomentar la puntualidad en los pagos	32
Posibles repercusiones negativas para los subcontratistas	32

Capítulo 5

EL IMPULSO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA ASISTENCIA ESPECÍFICA	35
Cumplimiento de los contratos	36
Planes de discriminación positiva	36
Estimulación de la actividad empresarial	37
Establecimiento y supervisión de objetivos	37
Planes de subcontratación de pequeñas empresas	38
Preferencias	38
Reservas o contratos reservados	41
Limitaciones para evitar las prácticas abusivas	42
Acuerdos y directrices internacionales	42
Acuerdo sobre contratación pública de la OMC	42
Margen para dar cabida a las preferencias	45
Flexibilidad	45
Excepciones y exenciones	46
Normas del Banco Mundial	46
Creación de capacidad empresarial	47
Organizaciones de mujeres empresarias: multiplicadores de fuerzas	47
Asistencia técnica	48
Asistencia financiera	48
Programas de Mentoría-Protegida	50
Creación de intercesores empresariales	51
Creación de capacidad de los gobiernos	51

Capítulo 6

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS	53
Establecimiento de parámetros de medición adecuados	54
Impactos	55
Efectos	55
Productos	55
Evaluación de los avances	56
Selección de indicadores significativos	57
La Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de Estados Unidos	58
Seguimiento: recopilación y análisis de datos	59
Evaluación de los resultados y realización de ajustes	59
Exigencia de cumplimiento en caso necesario	60

Conclusión

HACIA UN MAYOR COMPROMISO CON LAS EMPRESAS PROPIEDAD DE MUJERES	61
Bibliografía	63

FIGURAS

Figura 1. El proceso de contratación pública	8
--	---

CUADROS

Cuadro 1:	Brasil – La conciliación de objetivos contrapuestos	13
Cuadro 2:	Indonesia - Un vistazo a las empresas propiedad de mujeres	21
Cuadro 3:	Sudáfrica - Contratación pública preferencial	39
Cuadro 4:	Sistema de reservas de Kenia	41
Cuadro 5:	Unión Europea - Generalidades de la contratación pública preferencial	44
Cuadro 6:	Etiopía - Un modelo de banca propiedad de mujeres	49
Cuadro 7:	Apoyo empresarial para las mujeres emprendedoras	50
Cuadro 8:	Ghana – Incorporación de la formación sobre contratación pública	51

TABLAS

Tabla 1.	Ejemplos de legislaciones nacionales que autorizan políticas de contratación preferencial en favor de las empresas propiedad de mujeres	40
Tabla 2.	Protección de los contratos preferenciales	42
Tabla 3.	Ejemplos de indicadores de impacto	56
Tabla 4.	Ejemplos de indicadores de efecto	56
Tabla 5.	Ejemplos de indicadores de productos	57

Abreviaturas

B-BBEE (por sus siglas en inglés)	Broad-Based Black Economic Empowerment (Emancipación Económica de la Población Negra de Amplio Alcance) (Sudáfrica)
CEEC	Citizens Economic Empowerment Commission (Comisión de Empoderamiento Económico de los Ciudadanos) (Zambia)
COC (por sus siglas en inglés)	Certificado de Competencia (Estados Unidos)
FAR (por sus siglas en inglés)	Reglamento Federal de Adquisiciones (Estados Unidos)
PIB	Producto interno bruto
HDI (por sus siglas en inglés)	Historically Disadvantaged Individual (Individuo Históricamente Desfavorecido) (Sudáfrica)
CFI	Corporación Financiera Internacional
ITC (por sus siglas en inglés)	Centro de Comercio internacional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MPYME	Microempresas y pequeñas y medianas empresas
GBR	Gestión basada en los resultados
SBA (por sus siglas en inglés)	Small Business Administration (Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa) (Estados Unidos)
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ACP de la OMC	Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio

Resumen Ejecutivo

Los gobiernos pueden utilizar la contratación pública para aprovechar el potencial de las empresas propiedad de mujeres en favor de sus economías. Cuanto antes inviertan los gobiernos en reformas y asistencia específica destinadas a aumentar el acceso a la contratación pública, antes repercutirán los beneficios en las mujeres, sus familias, sus comunidades y sus países.

La presente guía proporciona a los gobiernos, las entidades contratantes y otras partes interesadas un conocimiento más profundo de los retos a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres a la hora de participar en los mercados de contratación pública. En ella se brindan herramientas para abordar estos retos y estimular una mayor actividad emprendedora entre las empresas pertenecientes a mujeres.

Durante mucho tiempo las administraciones estatales han utilizado la contratación pública como un instrumento para promover objetivos socioeconómicos. En ocasiones se hace referencia a estos objetivos como «horizontales» o «subsidiarios», porque complementan la finalidad principal de la contratación pública: adquirir bienes y servicios para el gobierno.

Las consideraciones horizontales a la hora de formular las políticas de contratación del sector público son muy variadas, y pueden abarcar desde el impulso de leyes laborales destinadas a fomentar el desarrollo industrial local hasta el apoyo de prácticas de sostenibilidad medioambiental. Hasta la fecha, pocos gobiernos han llevado a cabo un esfuerzo conjunto por utilizar la contratación pública como herramienta para liberar el enorme potencial económico de las mujeres empresarias.

El fomento de la igualdad de género es una medida de «economía inteligente»

Los argumentos a favor de emplear la contratación pública como una herramienta para promover la participación de las empresas propiedad de mujeres son muy convincentes desde el punto de vista de la economía y el desarrollo. Cada vez son más los estudios que demuestran que el crecimiento integrador es fundamental para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el momento de publicarse, se propuso un objetivo independiente en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer para la Agenda de Desarrollo post 2015, la cual es sucesora de los ODM.

Los estudios constatan que existe una correlación positiva entre la igualdad de género y el producto interno bruto (PIB) per cápita de un país. Cuando las mujeres quedan excluidas del mercado, la economía se resiente. El fomento de la igualdad de género es, en palabras del expresidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, sinónimo de «economía inteligente». Lo mismo puede decirse del fomento de la participación de las empresas propiedad de mujeres en el sector de la contratación pública.

Contratación pública: una herramienta poderosa

La contratación pública es una herramienta muy eficaz para lograr los objetivos socioeconómicos, ya que se encuentra en la confluencia de los poderes normativo y adquisitivo de los gobiernos. Los gobiernos regulan los mercados y al mismo tiempo participan en ellos. Regulan el proceso de contratación pública estableciendo el marco jurídico y regulador. Cada año destinan billones de dólares a la adquisición de los bienes, obras y servicios necesarios para desempeñar sus funciones públicas.

El proceso de contratación pública comporta tres fases: la planificación de la adquisición y la investigación de mercado; la selección de proveedores y la adjudicación del contrato, y la administración y conclusión del contrato. Mediante una estructuración escrupulosa de las normas que rigen todas estas fases, los gobiernos tratan de lograr los diversos objetivos de las políticas. En la mayoría de los sistemas de adquisiciones, entre estos objetivos se incluyen la buena relación calidad-precio, la integridad, la igualdad de trato y la eficiencia. Estos objetivos pueden y deben incluir una mayor participación de las mujeres empresarias en el ámbito de la contratación pública y en la economía en general.

Definición y conocimiento de la comunidad destinataria

Un primer paso importante para potenciar la contratación pública en favor de las empresas propiedad de mujeres es definir lo que son estas empresas y los requisitos que deben cumplir para participar en los programas preferenciales. La falta de coherencia, claridad y datos en este ámbito ha frustrado los esfuerzos realizados con anterioridad para impulsar una mayor participación de las mujeres empresarias. Y lo mismo sigue ocurriendo hoy en día.

La definición de empresa propiedad de mujeres puede variar de un país a otro. Sin embargo, es fundamental que las definiciones hagan especial hincapié en que la propiedad y el control recaen en mujeres, para evitar la igualdad simbólica y prácticas ilegales como las empresas pantalla o de fachada. Estas definiciones y los criterios que traen consigo también son un elemento clave para comprender la capacidad de los mercados, establecer una base de referencia con respecto a la cual medir los avances, asignar específicamente una asistencia técnica, financiera y de otros tipos, así como para determinar qué empresas reúnen las condiciones para gozar de carácter preferencial.

Las definiciones de empresas propiedad de mujeres y sus criterios asociados también son fundamentales para establecer programas de registro y certificación eficaces. Aunque a menudo se combinan, la certificación y el registro son procesos distintos con objetivos diferentes. El objetivo del proceso de certificación es acreditar que las empresas cumplen los criterios de selección establecidos por el gobierno, mientras que el objetivo del proceso de registro es proporcionar un punto de acceso para las empresas que desean hacer negocios con el gobierno.

Cuando se combina con un sistema de certificación eficaz, un sistema de registro de contratistas integral, preciso y actualizado puede cumplir varias funciones importantes. Sirve como punto de acceso para las empresas que desean hacer negocios con el gobierno, al cual proporciona además datos muy valiosos sobre la capacidad y la composición demográfica de los mercados.

En algunos países, los sistemas de registro también se utilizan para preseleccionar a los contratistas, obtener diversas certificaciones y elaborar listas de proveedores aprobados. Contar con la prueba del registro y la certificación como empresa propiedad de mujeres disminuye la necesidad de que las entidades contratantes decidan caso por caso si una compañía licitadora concreta reúne las condiciones para presentarse a la licitación y si tiene derecho a un trato preferencial.

Lista de medidas que se deben adoptar

El valor de la certificación y el registro de las empresas propiedad de mujeres es escaso si los gobiernos no solucionan también los problemas que impiden a estas empresas acceder a los mercados de contratación pública y participar plenamente en ellos.

Las investigaciones han identificado los obstáculos más habituales tanto en las economías desarrolladas como en aquellas que se encuentran en vías de desarrollo. Son, entre otros, la falta de información sobre oportunidades de licitación, la excesiva complejidad y laboriosidad de los procedimientos de licitación, los requisitos de calificación técnicos y financieros desproporcionados, la magnitud del tamaño de los contratos, la falta de tiempo para preparar los concursos, la competencia de precios, la falta de información sobre los organismos contratantes y las deficiencias de dichos organismos a la hora de pagar puntualmente a las empresas propiedad de mujeres.

Para superar estos retos, los gobiernos deberían, como mínimo, adoptar las siguientes medidas:

- Publicar todas las oportunidades de contratación pública en un servicio central electrónico de intercambio de información y difundir directamente la misma información entre las organizaciones de mujeres empresarias.
- Racionalizar y estandarizar los pliegos de condiciones y los procedimientos de precalificación entre todas las entidades contratantes.
- Permitir a las empresas propiedad de mujeres acceder a la precalificación para grupos de contratos o determinadas categorías de bienes, obras y servicios.
- Lograr que un organismo contratante pueda utilizar los resultados de los procedimientos de precalificación llevados a cabo por otro.
- Adaptar específicamente los requisitos de precalificación y calificación técnicos, financieros y de otro tipo al tamaño y la complejidad de las oportunidades de contratación pública.
- Evitar la agrupación de múltiples requisitos en un mismo contrato de gran tamaño.
- Conceder tiempo suficiente para que las empresas preparen sus ofertas.
- Fomentar el uso de criterios de adjudicación a la oferta más ventajosa económicamente o que presente la mejor relación calidad-precio, según proceda. Advertencia: El uso de los criterios de adjudicación a la oferta más ventajosa económicamente puede no resultar apropiado en los casos en que una mayor discrecionalidad invite a la corrupción o aumente la complejidad.
- Proporcionar información útil a los licitadores no seleccionados sobre los puntos fuertes y débiles de sus ofertas y los aspectos susceptibles de mejora.
- Imponer y aplicar normas de pronto pago a las empresas propiedad de mujeres tanto a nivel de contrato principal como de subcontrato, y responsabilizar a las entidades contratantes y a los funcionarios gubernamentales de dicho pago.

Algunos de estos problemas no son exclusivos de las empresas propiedad de mujeres, sino que son retos a los que se enfrentan todo tipo de empresas, independientemente de su titularidad. Toda reforma que se ponga en práctica para hacer frente a estos retos puede tener beneficios colaterales para otras empresas. Los instrumentos internacionales en el ámbito de la contratación pública, tales como el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio y la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), pueden ser una fuente importante de inspiración para aquellos países que deseen abordar estos problemas.

No obstante, es importante que los gobiernos entiendan que las soluciones a estas cuestiones deben ser específicas para cada uno de los géneros. Ello se debe a que las empresas propiedad de mujeres y las pertenecientes a hombres no se encuentran en la misma situación. Los reglamentos, políticas y programas aparentemente neutrales en materia de género pueden repercutir de manera dispar en las empresas propiedad de mujeres.

Estimulación de la actividad empresarial

La eliminación de las barreras a las que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres es una medida necesaria. Sin embargo, es poco probable que su supresión incremente sustancialmente la participación de estas empresas en las contrataciones públicas a menos que se acompañe de otras medidas. Para estimular la actividad empresarial, los gobiernos deben desarrollar políticas, procedimientos y programas de discriminación positiva específicos para las empresas propiedad de mujeres.

Estrategias de asistencia específica

Durante mucho tiempo los gobiernos han empleado estrategias de «asistencia específica» para fomentar o promover la participación en la economía de los individuos históricamente desfavorecidos y otros grupos marginados de la sociedad. Aunque pocas administraciones estatales lo hayan hecho hasta la fecha, estas mismas estrategias pueden utilizarse para promover una mayor participación de las empresas propiedad de mujeres en la economía.

Esta guía presenta algunos ejemplos de estrategias de asistencia específica utilizadas por los gobiernos para fomentar la participación de las empresas propiedad de mujeres y de otros individuos desfavorecidos en los mercados de contratación pública. Las estrategias gubernamentales que se adopten deben ser específicas para cada género y reflejar la realidad mercantil, incluyendo las capacidades y posibilidades de las empresas propiedad de mujeres en el mercado. Los gobiernos no pueden establecer políticas de contratación pública preferencial en el vacío.

Establecimiento de objetivos o metas obligatorios

El establecimiento de objetivos o metas obligatorios para las entidades contratantes constituye un ejemplo importante de estrategia de asistencia específica. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la meta reglamentaria establecida para pequeñas empresas cuya «propiedad y control» esté en manos de mujeres es de al menos el 5 % del valor total de todos los contratos federales.

Estas metas no son cupos. Su pretensión es animar a las entidades contratantes a aumentar la proporción de dinero para adquisiciones públicas que se destina a empresas propiedad de mujeres a través de medios menos controvertidos, como la realización de estudios de mercado, la creación de programas de divulgación y el fortalecimiento de la capacidad de dichas empresas para hacer negocios con el gobierno. Para ser eficaz, esta estrategia también requiere mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y supervisión que verifiquen si las entidades contratantes avanzan en la consecución de sus objetivos.

Planes de subcontratación

El propósito de los planes de subcontratación de pequeñas empresas es aumentar la cantidad de empresas propiedad de mujeres y de otros grupos destinatarios que participan en calidad de subcontratistas en los contratos del gobierno. Constituyen un ámbito fructífero para la intervención gubernamental porque aprovechan el poder de compra y la innovación de los contratistas principales del sector público.

Las empresas adjudicatarias de contratos que superan un determinado umbral dinerario deben presentar a los funcionarios encargados de la contratación pública planes en los que se establezcan sus objetivos para la participación de empresas propiedad de mujeres en sus cadenas de suministro y sus estrategias para lograr esos objetivos. Este enfoque puede aumentar drásticamente el número de oportunidades de negocio para las mujeres empresarias, porque hace llegar las políticas de contratación pública preferencial a los segmentos inferiores de la cadena de suministro. A menudo los subcontratos representan el punto de acceso de una pequeña empresa al mercado de contratación pública en su conjunto.

Preferencias

Las preferencias son probablemente la forma de asistencia específica más conocida y ampliamente utilizada. Las preferencias pueden proporcionar a las empresas propiedad de mujeres una ventaja competitiva en las contrataciones públicas, subsanando en cierta medida los efectos adversos de la marginación y aumentando su participación en la economía formal de una manera más general.

Suelen consistir en otorgar una preferencia de precios o un margen de preferencia a las empresas que reúnen las condiciones exigidas para gozar de un trato preferencial. En estos casos, las entidades contratantes aumentan artificialmente los precios de licitación de las empresas no preferenciales en varios puntos porcentuales preestablecidos, al tiempo que no realizan ajuste alguno en los precios de las ofertas de las empresas preferenciales. A continuación se efectúa la adjudicación a la empresa con el precio evaluado más bajo (en contraposición al precio propuesto más bajo).

Como alternativa, la preferencia puede adoptar la forma de puntos adicionales. Este es el caso de Sudáfrica, donde el Gobierno ha desarrollado un sofisticado sistema de contratación preferencial que otorga puntos atendiendo al rango certificado de una empresa en cuanto a su consecución de los objetivos de Emancipación Económica de la Población Negra de Amplio Alcance (B-BBEE). En varios países ya existe la base legislativa necesaria para aplicar las preferencias y reservas a las mujeres empresarias.

Reservas

Las reservas, o contratos reservados, son posiblemente la forma más controvertida de asistencia específica, pero ocupan un lugar prominente en muchos países. Consisten en reservar una o varias oportunidades de contratación pública para que concurren a ellas determinadas categorías de empresas con preferencia, como, por ejemplo, las empresas propiedad de mujeres. Las empresas que no cumplen los requisitos necesarios quedan excluidas. Kenia anunció recientemente que modificaría su reglamento en materia de contratación pública con objeto de reservar el 30 % de los contratos del gobierno para las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

Los acuerdos y las normativas de comercio internacional pueden, en cierta medida, limitar la capacidad de maniobra de los gobiernos a la hora de implantar sistemas preferenciales como los márgenes de preferencia o las reservas. Esto se debe a que las preferencias y las reservas con frecuencia se han utilizado para discriminar a las empresas extranjeras, pese a que uno de los principales objetivos de los acuerdos de comercio internacional es la apertura de los mercados de contratación pública nacionales a las empresas extranjeras.

En muchos casos, el gobierno puede continuar aplicando políticas de contratación pública preferencial siempre y cuando las mismas no discriminen a las empresas extranjeras propiedad de mujeres y estén permitidas por la legislación nacional.

Programas de creación de capacidad

Los programas de creación de capacidad son un componente importante de todo sistema de contratación pública preferencial integral. Las estrategias de asistencia específica comentadas anteriormente tienen como principal finalidad incrementar la demanda de bienes y servicios procedentes de empresas propiedad de mujeres. Para que el sistema sea eficaz, debe existir una correspondencia entre la oferta y la demanda.

Para abordar esta cuestión, los gobiernos deben establecer programas destinados a acrecentar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres para competir con éxito en los mercados de contratación pública y ofrecer los bienes y servicios que las administraciones estatales necesitan para desempeñar sus funciones públicas. Las organizaciones de mujeres empresarias y otras instituciones de apoyo al comercio pueden ser valiosas colaboradoras en esta labor.

Evaluación del progreso realizado hacia la consecución de los objetivos de las políticas

Al igual que en cualquier otro sistema, el seguimiento y la evaluación son necesarios para verificar el cumplimiento de las políticas y programas preferenciales, valorar los avances realizados en la consecución de los objetivos de los gobiernos u organizaciones, y realizar los ajustes precisos para mejorar el sistema. Pese a que el debate exhaustivo sobre el seguimiento y la evaluación queda fuera del alcance de esta guía, en ella sí se ofrece una breve descripción del enfoque de gestión basado en resultados, empleado por el Centro de Comercio Internacional, y sugiere posibles maneras de aplicar este enfoque a un sistema de contratación preferencial para las empresas propiedad de mujeres.

CAPÍTULO 1

La contratación pública: una herramienta para conformar sociedades

«El mensaje es simple. Las mujeres que gozan de seguridad, salud, educación y plena facultad para materializar su potencial pueden transformar a sus familias, sus comunidades, sus economías y sus sociedades. Debemos crear las condiciones para que puedan hacerlo».

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post 2015¹

Aunque la finalidad principal de la contratación pública es adquirir los bienes y servicios que necesitan los gobiernos, también puede emplearse para promover objetivos socioeconómicos. En ocasiones se hace referencia a estos objetivos como «horizontales» o «subsidiarios», porque complementan la finalidad principal de la contratación pública: adquirir bienes y servicios para el gobierno (Quinot, 2013).

Los objetivos socioeconómicos que los gobiernos tienen en cuenta a la hora de formular las políticas de contratación del sector público son muy variados. La contratación pública se ha utilizado para:

- **Promover la no discriminación en el empleo**, al exigir a los contratistas que desarrollen programas de discriminación positiva;
- **Fomentar el desarrollo industrial**, al favorecer a los bienes producidos a nivel local y las empresas nacionales;
- **Contribuir a la sostenibilidad medioambiental**, al exigir a los contratistas que suministren productos y bienes energéticamente eficientes obtenidos de materiales recuperados o de origen biológico.

Lamentablemente, pocos gobiernos han utilizado la contratación pública como herramienta para liberar el enorme potencial económico de las mujeres empresarias.²

Por qué las adquisiciones gubernamentales afectan a los mercados

La contratación pública es una herramienta muy eficaz para lograr los objetivos socioeconómicos, ya que se encuentra en la confluencia de los poderes normativo y adquisitivo de los gobiernos (McCrudden, 2004).

Las leyes en materia de competencia y las normativas sociales configuran los mercados

Los gobiernos tienen la facultad de regular a los participantes de los mercados estimulando dichos mercados mediante leyes de defensa de la competencia o limitándolos a través de normativas de carácter social, como leyes en materia de salud y seguridad.



Las adquisiciones públicas representan entre un 10 % y un 40 % del PIB

Los gobiernos también participan en el mercado de forma activa y destacada. Cada año, el gasto público en compras de bienes, servicios y obras asciende a billones de dólares (Anderson, Pelletier, Osei-Lah y Muller, 2011; Audet, 2002). Se calcula que la contratación pública representa hasta un 10-15 % del producto interno bruto (PIB) en los países desarrollados y el 30-40 % del PIB en los países en desarrollo (Kirtton, 2013).

La contratación pública dirigida a las mujeres es sinónimo de «economía inteligente»

Los estudios constatan que existe una correlación positiva entre la igualdad de género y el producto interno bruto (PIB) per cápita de un país. Cuando las mujeres quedan excluidas del mercado, la economía se resiente. El fomento de la igualdad de género es, en palabras del expresidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, sinónimo de «economía inteligente». Lo mismo puede decirse del uso de la contratación pública para estimular la actividad emprendedora entre las empresas propiedad de mujeres.

El apoyo a las mujeres incentiva la competitividad nacional

Según el Foro Económico Mundial, existe una correlación positiva entre la igualdad de género y el nivel de competitividad de un país, su PIB per cápita y su clasificación en el Índice de Desarrollo Humano. «Aunque esta correlación no demuestra la causalidad, coincide con la teoría y el creciente número de pruebas de que el empoderamiento de la mujer se traduce en un uso más eficiente de la dotación de capital humano de una nación y de que la reducción de la desigualdad de género mejora la productividad y el crecimiento económico» (Informe sobre Desigualdades de Género [Gender Gap Report] 2013 del Foro Económico Mundial, pág. 31).

La producción por trabajador pasa de ser del 13 % al 25 % cuando se eliminan las barreras que impiden a las mujeres acceder a determinados sectores u ocupaciones, según el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 del Banco Mundial.

El informe también advierte de las consecuencias de mantener vigentes las barreras discriminatorias para las mujeres. «Cuando hay una infrautilización o una mala asignación de la fuerza de trabajo femenina —porque las mujeres se topan con discriminación en los mercados o en las instituciones de la sociedad, lo que les impide completar su educación, acceder a determinadas ocupaciones y obtener la misma remuneración que los hombres— el resultado es una pérdida económica».

La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son aspectos cruciales para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los que se incluyen: reducir la pobreza, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y reducir la propagación del VIH/SIDA.

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, reafirmó recientemente los vínculos existentes entre las políticas de integración y el desarrollo. «Se ha demostrado que un crecimiento económico integrador con empleos y salarios dignos es un requisito previo para la consecución de los ODM, en especial del Objetivo 1 sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre» (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 2013). El crecimiento integrador está llamado a ser uno de los principales pilares de la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Naciones Unidas, 2013).

Las políticas deben tener en cuenta las cuestiones de género

Para aprovechar el potencial de las empresas propiedad de mujeres, las políticas de contratación pública deben incluir la perspectiva de género. Las empresas que pertenecen a mujeres y las que son propiedad de hombres no son equiparables (Kepler y Shane, 2002; National Women's Business Council [Consejo Nacional de Mujeres Empresarias de Estados Unidos], 2009; Banco Mundial, 2012). Las empresas propiedad de mujeres:

- Tienen a ser más pequeñas;
- A menudo suelen contar con menos experiencia;
- Tienen menos posibilidades de acceder al capital humano, financiero y social;
- Tienen a establecerse en sectores menos rentables, como los de venta al por menor y servicios;
- Están en manos de mujeres que tienden a tener más responsabilidades familiares y de cuidado de personas a su cargo.

Las leyes neutrales desde el punto de vista del género no crean igualdad de condiciones para todos. Las mujeres empresarias se enfrentan a retos singulares como consecuencia de las prácticas y actitudes discriminatorias pasadas y presentes. Dado que las empresas propiedad de mujeres son diferentes, es importante sopesar el efecto dispar de los reglamentos, políticas y programas aparentemente neutrales en materia de género.



Acerca de esta guía

Esta guía refleja un amplio proceso de consulta con representantes gubernamentales, instituciones de apoyo al comercio y mujeres empresarias. Ha sido concebida para ayudar a los gobiernos y entidades contratantes a desarrollar políticas, prácticas y programas de contratación pública que fomenten las empresas propiedad de mujeres. Contar con unas políticas de contratación pública preferencial bien diseñadas puede «servir a los objetivos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y de distribución justa a las mismas de los contratos de la administración pública, así como fomentar la buena relación calidad-precio en la contratación» (Linarelli, 2013, pág. 450).

Los ministerios y organismos gubernamentales que intervienen en la contratación pública deberían elaborar y poner en práctica sus propias políticas y programas de contratación preferencial a nivel de dichos ministerios y organismos, incluso aunque tales políticas y programas no se implanten de forma generalizada en todo el gobierno. Esto podría servir de modelo para iniciativas destinadas a toda la administración estatal. No obstante lo anterior, lo más probable es que unas políticas coherentes aplicables a la totalidad del gobierno tengan un impacto significativo y aumenten la transparencia gracias a la multiplicación de normas y prácticas.

El **capítulo 1** presenta la contratación pública a los lectores y explica su importancia para las empresas propiedad mujeres.

El **capítulo 2** ofrece una breve descripción del proceso de contratación pública y de los objetivos de los sistemas de contratación pública. La contratación pública implica:

- Una planificación de la adquisición;
- La selección de los proveedores;
- La administración y conclusión del contrato.

Los gobiernos regulan este proceso en función de los objetivos de sus políticas. En la mayoría de los sistemas de contratación pública, estos objetivos incluyen:

- Obtener bienes, obras y/o servicios adecuados de una manera eficiente desde el punto de vista económico y en las mejores condiciones posibles;
- Eliminar las prácticas corruptas;
- Garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato;
- Abrir los mercados al comercio internacional.

La promoción de políticas socioeconómicas, industriales y medioambientales, incluidas las relacionadas con las empresas propiedad de mujeres, constituye un objetivo secundario importante de los sistemas de contratación pública.

El **capítulo 3** trata sobre los beneficiarios. La definición de la población destinataria es el punto de partida para diseñar políticas de contratación pública que promuevan la participación de las empresas propiedad de mujeres. En este capítulo se analiza la importancia de definir lo que son las empresas propiedad de mujeres. Estas definiciones y los criterios que traen consigo son un elemento clave para comprender la capacidad de los mercados, establecer una base de referencia en relación con la cual se puedan medir los avances, asignar específicamente la asistencia técnica y financiera, así como para determinar qué empresas reúnen las condiciones para gozar de carácter preferencial.

El **capítulo 4** pone de relieve los problemas más habituales a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres en los mercados de contratación pública y analiza las técnicas para solucionarlos. La eliminación o disminución de estas barreras es un primer paso necesario para aumentar el acceso de las empresarias a los mercados de contratación pública. Esto puede conseguirse velando por que se sigan las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública, como las incorporadas en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (ACP de la OMC)³ y en otros instrumentos internacionales tales como la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Sin embargo, es necesario adoptar

medidas concretas adicionales para garantizar el éxito de las empresas propiedad de mujeres en esos mercados.

El **capítulo 5** analiza los programas y políticas de discriminación positiva para reforzar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres y fomentar su participación en la contratación pública.

El **capítulo 6** estudia los parámetros de medición, incluyendo el seguimiento y evaluación de los avances realizados en la consecución de los objetivos de las políticas, e imponiendo el cumplimiento de las políticas de contratación pública preferencial.

NOTAS FINALES

1. Naciones Unidas (2013, pág. 31).
2. Para apreciar en su totalidad el potencial económico de las mujeres empresarias, se debe tener en cuenta el papel fundamental que desempeñan en las economías en desarrollo. Por ejemplo, en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (CAMD), las mujeres componen el 70 % del comercio dentro de la CAMD y se les atribuye un comercio transfronterizo con un valor de más de 4 mil millones de USD. En Uganda, Ruanda y la República Democrática Popular Lao, las mujeres componen el 38 %, 60 % y 68 %, respectivamente, de las pequeñas empresas registradas (Centro de Comercio Internacional, 2011).
3. El 6 de abril de 2014 entró en vigor una versión revisada del ACP. Ofrece una versión modernizada y simplificada del texto del Acuerdo, así como un mayor acceso a los mercados. Para obtener más información, consulte http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.



CAPÍTULO 2

Los sistemas de contratación pública

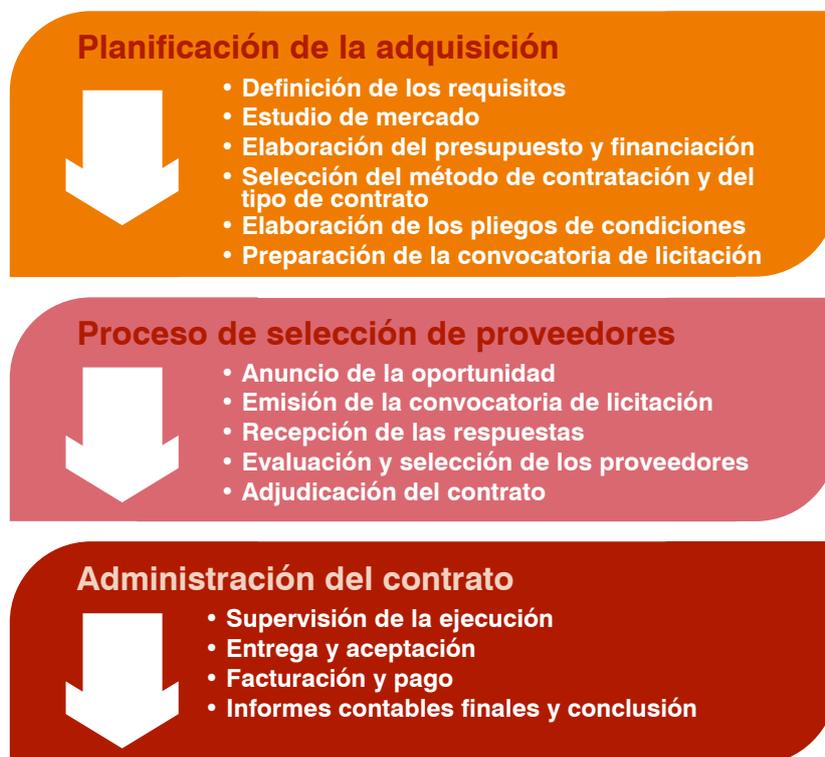
Las políticas de contratación pública preferencial destinadas a apoyar a las empresas propiedad de mujeres requieren la participación de los responsables de la formulación de políticas, las entidades contratantes, las empresarias, las instituciones de apoyo al comercio y las organizaciones de mujeres empresarias.

La contratación pública es «el proceso mediante el cual el Estado adquiere los bienes, obras y servicios necesarios para desempeñar sus funciones públicas» (Quinot y Arrowsmith, 2013, pág. 1).

Descripción general del proceso

El proceso de contratación pública comprende tres fases distintas, pero relacionadas entre sí, que se muestran en la figura 1.

Figura 1. El proceso de contratación pública



Fuente: Autor.

Planificación de la adquisición

El proceso comienza con la planificación de la adquisición y el estudio de mercado.

La planificación de la adquisición incluye «los esfuerzos de todo el personal responsable de la adquisición, coordinados e integrados a través de un plan exhaustivo confeccionado para satisfacer las necesidades del organismo de manera oportuna y a un precio razonable». ¹ Comprende las siguientes actividades:

- Identificar y definir las necesidades del organismo;
- Realizar estudios de mercado para determinar la estrategia más adecuada;
- Seleccionar el método de adquisición más apropiado, como pueden ser la licitación pública internacional, la licitación pública nacional, el concurso restringido y las solicitudes de presupuesto;
- Elaborar los pliegos de condiciones de los trabajos que se van a realizar;
- Elaborar un plan de selección de proveedores con criterios de evaluación;
- Preparar la convocatoria de licitación oficial.

La planificación de la adquisición también incluye elaboración del presupuesto, financiación, logística y asignación de las responsabilidades organizativas.

El alcance y la profundidad de la planificación de la adquisición dependen de la cuantía, complejidad y envergadura de la adquisición en cuestión. La planificación necesaria para obtener unas cuantas resmas de papel de impresión es sencilla, mientras que la que se requiere para adquirir una central de cogeneración eléctrica es compleja. Los objetivos principales y secundarios de la entidad contratante también configuran el alcance y la profundidad de la fase de planificación de la adquisición.

Selección de los proveedores

En esta fase, la entidad contratante selecciona a un contratista. Entre los pasos a seguir se incluyen:

- Publicar o anunciar la oportunidad de contratación pública;
- Difundir la convocatoria de licitación o los pliegos de condiciones entre las partes interesadas;
- Evaluar las respuestas a la convocatoria;
- Seleccionar a un contratista;
- Ultime los términos y condiciones de la ejecución contractual;
- Adjudicar el contrato.

De forma similar a la fase de planificación de la adquisición, la cuantía, complejidad y envergadura de la adquisición y los objetivos de la entidad contratante son los aspectos que determinan el alcance y la profundidad del proceso de selección de proveedores.

Administración del contrato

La administración del contrato «incluye todas las relaciones entre el gobierno y el contratista que resultan de la ejecución del contrato. Abarca todas las transacciones entre las partes desde el momento en que se adjudica el contrato hasta que el trabajo ha sido completado y aceptado, se ha realizado el pago y se han resuelto las controversias» (Cibinic, Nash y Nagle, 2006, pág. 1).

El objetivo final es cerciorarse de que el gobierno recibe los bienes o servicios para los cuales ha adjudicado el contrato y de que el contratista recibe el pago. Las actividades de administración del contrato pueden variar en función de la naturaleza, el ámbito y el tipo de contrato. Entre esas actividades se incluyen:

- Supervisar la ejecución del contrato (en cuanto a especificaciones técnicas, plazos y costes);
- Modificar el contrato para adaptarlo a los cambios en las necesidades o circunstancias;
- Resolver controversias;
- Elaborar los informes contables finales;
- Concluir el contrato.

Objetivos de las políticas

La contratación pública tiene lugar dentro de un marco jurídico y reglamentario con objetivos específicos de las políticas. Estos objetivos pueden estar reconocidos en las constituciones nacionales, la legislación nacional, los reglamentos de los gobiernos y organismos o las declaraciones normativas. Estos objetivos de las políticas contribuyen a configurar cada una de las fases del proceso de contratación pública.

Aunque los objetivos de las políticas son variados, se han identificado temas comunes a todos ellos:

- **Buena relación calidad-precio.** Un objetivo importante es obtener bienes, obras o servicios adecuados de una manera eficiente desde el punto de vista económico y en las mejores condiciones posibles. Esto no significa necesariamente que los bienes, obras o servicios deban obtenerse al precio más bajo.
- **Integridad.** Los bienes, obras y servicios deben adquirirse sin incurrir en corrupción ni conflictos de intereses. La corrupción adopta numerosas formas e incluye prácticas tales como el soborno, la colusión, el fraude y el cohecho. Los conflictos de intereses pueden darse a nivel personal u organizacional. La integridad del sistema de contratación pública es por sí misma un objetivo importante de las políticas. También contribuye a asegurar la buena relación calidad-precio mediante la eliminación de las ineficiencias económicas inherentes a las prácticas corruptas y los conflictos de intereses.
- **Rendición de cuentas.** Las partes interesadas, como pueden ser el público en general o los contratistas potenciales, necesitan contar con los medios necesarios para verificar si las administraciones estatales se atienen a la ley y los reglamentos, y si cumplen sus responsabilidades. La rendición de cuentas y la transparencia también contribuyen a la buena relación calidad-precio y a la integridad del sistema.
- **Igualdad de oportunidades y de trato.** La igualdad de trato de los participantes en el sistema de contratación pública contribuye a objetivos tales como la integridad, y es en sí misma un objetivo. El concepto de trato igualitario sostiene que no debe hacerse distinción alguna entre las empresas, excepto en los casos en los que esa distinción esté justificada en virtud de una ley o reglamento. Por ejemplo, una distinción basada en la nacionalidad de una empresa sería impropio salvo que esté permitida por las leyes o la normativa.
- **Trato justo.** El trato justo presenta analogías con las debidas garantías procesales, ya que contempla los derechos a recibir notificación y a tener la oportunidad de ser escuchado antes de que se tome una decisión que afecte negativamente a una empresa. Por ejemplo, el gobierno debe notificar a la empresa su intención de suspenderla o inhabilitarla para hacer negocios con el gobierno, y brindar a sus representantes la oportunidad de ser escuchados sobre el asunto.
- **Apertura de los mercados al comercio internacional.** Los acuerdos regionales e internacionales destinados a abrir los mercados de contratación pública a las empresas, bienes y servicios extranjeros se encuentran entre los adelantos más importantes en el ámbito de la contratación pública de las dos últimas décadas (Arrowsmith et al., 2011). Como consecuencia de ello, muchos sistemas de contratación pública incluyen el principio de no discriminación hacia las empresas, bienes y servicios extranjeros.

- **Promoción de políticas socioeconómicas, industriales y medioambientales.** Aunque no menos importantes que los objetivos señalados en los párrafos anteriores, estos objetivos de las políticas son denominados «subsidiarios», «secundarios» u «horizontales» porque se consideran externos al proceso de adquisición de los bienes y servicios. Entre otros ejemplos se incluyen la aplicación de normas laborales equitativas (socioeconómicos), la promoción de la competitividad industrial a nivel nacional (industriales) y el uso de materiales recuperados o de origen biológico (medioambientales).
- **Eficiencia.** Un objetivo importante de todos los sistemas de contratación pública es el de adquirir bienes y servicios de forma eficiente, minimizando las demoras innecesarias y el derroche de recursos o costes.

Fuente: Arrowsmith, et al., 2011.



Principios rectores de los sistemas de contratación pública

La mayoría de los sistemas de contratación pública se guían por tres principios: la transparencia, la competencia y la igualdad de trato.

- **La transparencia** incluye la publicidad de las oportunidades de contratación, la publicidad de las normas que rigen cada procedimiento, un principio de toma de decisiones basada en las normas que limite la discrecionalidad de las entidades y los funcionarios contratantes, y los mecanismos para verificar si se han seguido y cumplido las normas. La transparencia es importante para combatir la corrupción, la colusión y el nepotismo. La transparencia también contribuye a lograr otros objetivos de las políticas, como el trato justo y la rendición de cuentas. No obstante, la transparencia puede conllevar costes. Por ejemplo, puede aumentar el coste de las actividades comerciales y reducir la eficiencia.
- **La competencia** es importante para lograr una buena relación calidad-precio, porque presiona a los contratistas potenciales para que presenten sus mejores ofertas con el fin de conseguir la adjudicación de los contratos. La competencia también impulsa la innovación y es importante para alcanzar otros objetivos, tales como la igualdad de trato y la integridad. Al igual que la transparencia, la competencia puede suponer costes.

- **La igualdad de trato** es a la vez un principio y un objetivo de la mayoría de los sistemas de contratación pública (Arrowsmith, et al., 2011).

La expresión de estos principios y objetivos generales varía de un país a otro.

En Filipinas, por ejemplo, la política es «promover los ideales de la buena gobernanza». En virtud de la Ley de Reforma de la Contratación Pública, el sistema se rige por la transparencia, la competitividad mediante la igualdad de oportunidades, la eficiencia a través de la simplificación y racionalización de los procedimientos, la rendición de cuentas y el seguimiento público para garantizar el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos.

En Kenia, la Ley de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes de 2005 declara los objetivos siguientes: potenciar al máximo la economía y la eficiencia, fomentar la competencia y velar por que los competidores sean tratados de manera justa, promover la integridad y la equidad, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, acrecentar la confianza del público y facilitar la promoción de la industria local y el desarrollo económico.

En el caso de la India, el Reglamento Financiero General de 2005 afirma: «Toda autoridad en la que se deleguen las facultades financieras de adquirir bienes de interés público tendrá la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas con objeto de aportar eficacia, economía y transparencia a los asuntos relativos a la contratación pública, así como de velar por el trato justo y equitativo de los proveedores y el fomento de la competencia en el ámbito de la contratación pública».

Ofrecimiento de contrapartidas

Traducir los objetivos de las políticas en reglamentos y procedimientos puede conllevar la necesidad de ofrecer contrapartidas. La aplicación de un principio u objetivo de la política puede entrar en conflicto con la consecución de los demás. Por ejemplo, los gobiernos pueden promover la transparencia mediante la implantación de procedimientos de apelación minuciosos para los licitadores que creen que han sido tratados injustamente durante la selección de proveedores. Esos mismos procedimientos reducen la eficiencia del sistema, ya que demoran la adquisición de bienes y servicios durante el proceso de apelación, y además pueden generar



gastos adicionales contraídos por las entidades contratantes y decepcionar a los licitadores. El reto para los gobiernos es encontrar el equilibrio adecuado entre los objetivos contrapuestos.

Sudáfrica tuvo que encontrar tal equilibrio cuando estableció por primera vez un plan de contratación pública preferencial destinado al empoderamiento de la población negra y a hacer progresar a los individuos históricamente desfavorecidos. Antes de 2011, los organismos contratantes tenían que especificar cómo se concederían los puntos de preferencia de cada oportunidad de licitación y luego decidir el número de puntos de preferencia otorgados a cada licitador. Dados los recursos legales disponibles, los puntos de preferencia se convirtieron en un campo abonado para las impugnaciones judiciales, lo que volvió a hacer ineficaz el sistema. El Reglamento de Contratación Pública Preferencial promulgado en 2011 eliminó la discrecionalidad otorgada a las entidades contratantes, mediante el establecimiento de puntos de preferencia específicos que se otorgan atendiendo al rango certificado de Emancipación Económica de la Población Negra de Amplio Alcance (B-BBEE). Los organismos contratantes ya no necesitaban conceder puntos de preferencia, lo cual dio lugar a la agilización del proceso de contratación pública (Quinot, 2013).

Partes interesadas

Las políticas de contratación pública preferencial destinadas a apoyar a las empresas propiedad de mujeres requieren la participación de los responsables de la formulación de políticas, las entidades contratantes, las empresarias, las instituciones de apoyo al comercio y las organizaciones de mujeres empresarias.

- **Los responsables de la formulación de las políticas establecen el marco jurídico y regulador.** La contratación pública es una herramienta poderosa para el cambio. Para que sea eficaz, los legisladores y funcionarios públicos deben instaurar un marco jurídico

CUADRO 1: Brasil – La conciliación de objetivos contrapuestos



En Brasil, la igualdad es el principio más importante que subyace al proceso de contratación pública. La Constitución Federal, que establece el marco general para las contrataciones del sector público, estipula que todas las entidades del Estado deben cumplir los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad y eficiencia. Los servicios, obras, compras y ventas gubernamentales deben ser llevados a cabo mediante un procedimiento de licitación pública que garantice la igualdad de condiciones para todos los licitadores. La ley prohíbe explícitamente los llamamientos a licitación que contengan disposiciones que coarten el proceso concursal, incluida la imposición

de cualquier preferencia o discriminación relacionada con el lugar de nacimiento o domicilio principal de desarrollo de la actividad de los licitadores, o con cualquier otra cuestión que no guarde relación con el objeto del contrato.

Sin embargo, el principio de igualdad no es absoluto. En 2006, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se modificó para dar cabida a un objetivo contrapuesto: la promoción de las microempresas y las pequeñas empresas. La Ley Complementaria n.º 123, de 14 de diciembre de 2006, autorizaba el trato preferencial para estas empresas y estipulaba la reserva de licitaciones exclusivamente para ellas (artículo 48).

Más recientemente, la Ley Federal n.º 12.349/10 introdujo nuevos marcos estatutarios sobre preferencias. Estableció un margen de preferencia para los productos y servicios brasileños, así como otras restricciones relativas al origen de los bienes y servicios empleados en las tecnologías de la información y sistemas de comunicación que el poder ejecutivo federal considera estratégicos. El gobierno sostiene que estas medidas son necesarias para el desarrollo nacional y para impulsar el avance cultural y socioeconómico, el bienestar de los ciudadanos y la autonomía tecnológica brasileña. Estos objetivos son contrapuestos al objetivo primordial de igualdad.

Fuente: Practical Law (Derecho práctico) (2013); Teixeira (s. f.).

y regulador adecuado. Este es un requisito previo a la hora de implantar un sistema de contratación pública preferencial dirigido a las mujeres empresarias.

- **Para lograr una ejecución eficaz, las entidades contratantes deben ser sensibilizadas a través de la formación.** Las entidades contratantes desarrollan y aplican los procedimientos, políticas y programas de contratación preferencial. Es necesario sensibilizar a los funcionarios encargados de las adquisiciones sobre los obstáculos y problemas singulares a los que se enfrentan las mujeres empresarias. Necesitan capacitación para comprender y cumplir las políticas, los procedimientos y los programas de contratación preferencial, y deben responsabilizarse de su aplicación.
- **Las mujeres empresarias necesitan formación para sacar partido de los programas de acceso preferencial.** Las empresarias requieren formación a causa de la peculiar y compleja naturaleza de los sistemas de contratación pública y la histórica falta de participación en ellos de las empresas propiedad de mujeres.
- **Las instituciones de apoyo al comercio pueden subsanar las carencias formativas, especialmente las organizaciones de mujeres empresarias.** Las organizaciones nacionales de promoción del comercio, las asociaciones sectoriales y, en especial, las asociaciones de mujeres empresarias pueden ayudar a los gobiernos a sensibilizar a las mujeres empresarias y llegar a ellas. Las mujeres tienden más a unirse a las asociaciones de empresarias que otros grupos industriales o comerciales.

Como resultado de ello, las organizaciones de mujeres empresarias comprenden mejor los problemas a los que se enfrentan las emprendedoras, tienen un conocimiento más profundo de la composición demográfica del mercado, y disponen de acceso inmediato a las grandes circunscripciones y mayor poder de convocatoria. Muchas de ellas ofrecen programas para proporcionar oportunidades de creación de contactos, recursos, educación, formación, asesoramiento a través de mentores y otros servicios de apoyo esenciales para el éxito de las empresas propiedad de mujeres.

NOTAS FINALES

4. Artículo 7.101 del Título 48, Código de Reglamentos Federales (C.F.R., por sus siglas en inglés) (1995) (Estados Unidos).

CAPÍTULO 3

El asentamiento de las bases para apoyar a las empresas propiedad de mujeres

Es importante que la definición de las empresas pertenecientes a mujeres tenga en cuenta la propiedad y el control. La definición es fundamental para comprender la capacidad de los mercados, establecer una base de referencia en relación con la cual se puedan medir los avances, desarrollar políticas de contratación pública preferencial y asignar específicamente la asistencia técnica y financiera.

Para potenciar la contratación pública en favor de las empresas propiedad de mujeres, el primer paso es definir: (1) lo que significa ser una empresa propiedad de mujeres, (2) lo que significa ser una microempresa y una pequeña, mediana o gran empresa, y (3) cuáles son los criterios de selección para cada grupo destinatario.

Estas definiciones son un elemento clave para comprender la capacidad de los mercados, establecer una base de referencia en relación con la cual se puedan medir los avances, asignar específicamente la asistencia técnica y financiera, así como para determinar qué empresas reúnen las condiciones para gozar de carácter preferencial. Estas definiciones y criterios son importantes porque:

- **Los responsables de la formulación de políticas y los proveedores de servicios** necesitan saber qué grupos destinatarios deberían recibir asistencia para poder desarrollar mejores políticas y servicios para las pequeñas empresas.
- **Los propietarios de pequeñas empresas** necesitan saber a qué grupo destinatario pertenecen con el fin de poder determinar las medidas de apoyo a las que pueden acceder por reunir las condiciones necesarias.
- **Los investigadores** necesitan lograr un entendimiento común de lo que es la pequeña empresa para poder medir y comparar su rendimiento en las diferentes regiones y sectores, y con respecto a otros países (Linarelli, et al., 1998, pág. 34).

Definición de las empresas propiedad de mujeres

Para evitar la igualdad simbólica y lograr el empoderamiento económico de las mujeres, las empresarias no solo deben poseer una participación importante en sus empresas, sino que deben gestionar y controlar sus empresas de forma cotidiana. Es importante que la definición de las empresas pertenecientes a mujeres tenga en cuenta la propiedad y el control. Por ejemplo, para ser considerada una pequeña empresa perteneciente a mujeres conforme a la Ley de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos (Small Business Act), al menos el 51 % de la propiedad y control de una empresa debe corresponder de manera directa e incondicional a una o varias mujeres que sean ciudadanas estadounidenses.⁵ La propiedad debe ser directa y no puede estar sujeta a condiciones. Las operaciones cotidianas de la empresa deben estar gestionadas por una mujer, que será quien tomará las decisiones a largo plazo de la empresa.

También es importante que los gobiernos adopten una definición uniforme de las empresas propiedad de mujeres en todos los departamentos y organismos del sector público. Entre otras cosas, esto ayuda a las administraciones a establecer bases de referencia significativas

y medir los avances hacia la consecución de los objetivos (véase el análisis del seguimiento y la evaluación de la página 53). En un estudio reciente de las empresas propiedad de mujeres en Sudáfrica, se comprobó que la falta de una definición uniforme entre todas las entidades contratantes dificultaba la evaluación de la eficacia de las políticas de discriminación positiva en la contratación pública (Asociación Sudafricana de Mujeres Empresarias [BWASA], 2013).

El estudio señala que los departamentos de la provincia de Gauteng definen las empresas propiedad de mujeres como aquellas cuya titularidad recae en mujeres de raza negra al menos en un 50 %, mientras que los departamentos de la Zona de Desarrollo Industrial de East London definen las empresas propiedad de mujeres como aquellas cuya titularidad corresponde a mujeres en un 100 %. En algunos departamentos de Sudáfrica, no estaba claro qué definiciones se estaban utilizando, a pesar de que supuestamente estaban realizando el seguimiento del gasto en contrataciones de empresas propiedad de mujeres.

Definición del tamaño de la empresa

Los criterios de tamaño para las microempresas, pequeñas y medianas empresas (MPYME) varían considerablemente de un país a otro, pero normalmente se basan en el número de empleados, la cantidad de capital, los ingresos anuales, o en una combinación de estos factores. Por ejemplo, en Liberia las MPYME se definen en términos de empleo a tiempo completo y ajeno a la familia (Gobierno de Liberia, 2011). Botsuana define las MPYME en términos de empleo y volumen de negocio anual (Gobierno de Botsuana, 2011). Sudáfrica define las MPYME en términos de empleo, volumen de negocio anual y bienes de capital (Ley Nacional de la Pequeña Empresa, Ley n.º 102 de 1996).

Los patrones de tamaño también pueden variar en función del sector, como es el caso en Sudáfrica y los Estados Unidos.

Determinación de las empresas aptas para gozar de trato preferencial

Una vez definido lo que significa ser una empresa propiedad de mujeres y fijados los criterios de tamaño, los gobiernos deben decidir cuáles de estas empresas reúnen las condiciones exigidas para recibir un trato preferencial. ¿Son aptas únicamente las microempresas, pequeñas y medianas empresas? ¿Deben esas empresas demostrar también que se encuentran en situación de desventaja económica o cumplir otros requisitos? En último término, la selección de los criterios de idoneidad para recibir trato preferencial dependerá de los objetivos específicos de la política de contratación pública preferencial y del contexto nacional.



Programas de certificación y registro

Los programas de registro y certificación permiten a los gobiernos identificar a las empresas que cumplen los criterios de selección establecidos para las empresas propiedad de mujeres, así como recabar datos sobre ellas. La certificación y el registro son procesos diferenciados con objetivos diferentes.

El objetivo del proceso de certificación es acreditar que las empresas cumplen los criterios de selección establecidos por el gobierno, mientras que el objetivo del proceso de registro es proporcionar un punto de acceso para las empresas que desean hacer negocios con el gobierno. La certificación y el registro pueden producirse juntos o no.

Opciones de certificación

Existen varias opciones para la certificación: la autocertificación, la certificación gubernamental o la certificación por terceros designados, tales como las instituciones de apoyo al comercio. Estados Unidos, por ejemplo, emplea la autocertificación; en Sudáfrica se valen de organismos de verificación privados, y Zambia utiliza un organismo del gobierno, la Comisión de Empoderamiento Económico de los Ciudadanos (CEECC).

Lucha contra el fraude

Allá donde existan políticas de contratación pública preferencial se producirán prácticas ilícitas y fraudulentas. Los gobiernos deben ser conscientes de las operaciones de «fachada» y demás prácticas que emplean algunas empresas para falsear su propiedad y control con la finalidad de acceder de forma fraudulenta a las preferencias, reservas y otras formas de asistencia específica. Las prácticas de fachada desvían los recursos y socavan los esfuerzos de discriminación positiva.



En los Estados Unidos, por ejemplo, una empresa de seguridad contratista del gobierno federal se declaró recientemente culpable de haber obtenido ilegalmente contratos por un valor de 31 millones de USD destinados a pequeñas empresas desfavorecidas en virtud del artículo 8(a) del Programa de Desarrollo Empresarial de la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de Estados Unidos (SBA). Según los documentos del caso:

Hedman admitió que, en 2003, creó una empresa pantalla... para asegurarse de poder continuar accediendo a las preferencias de contratación del artículo 8(a) para las que [su empresa] no reunía los requisitos... Hedman seleccionó a una empleada [Hamilton]... para que se hiciera pasar por la propietaria, basándose en su ascendencia portuguesa e historial de desventaja social, cuando en realidad la nueva empresa estaría gestionada por Hedman y los altos ejecutivos de [su empresa]. Para engañar a la SBA, afirmaron falsamente que Hamilton había constituido y fundado la empresa y que ella era el único miembro directivo de la compañía. Continuaron induciendo a engaño a la SBA durante el año 2012, llegando incluso a mentir a la Agencia para superar la protesta presentada por otra empresa que les acusaba de que existía una afiliación inadecuada entre la antigua empresa de Hedman y la empresa pantalla (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2013).

En Sudáfrica, una empresa de productos médicos líder utilizó como fachada a la empleada del hogar de su directora para obtener licitaciones públicas por valor de más de 160 millones de rands. Mille Net Imports CC designó en 2007 a Elizabeth Tsebe como administradora y titular del 40 % de las acciones sin su conocimiento. Una investigación de cuatro meses llevada a cabo por The Star, un periódico sudafricano, descubrió que los beneficios de Tsebe derivados de su participación en la empresa no eran proporcionales a su posición como accionista. Esto ocurría a pesar de que la empresa obtuvo contratos lucrativos en todo el país, en gran parte basados en sus «impresionantes» credenciales de emancipación económica de la población negra (Rampedi 2012).

Sudáfrica ataja las operaciones de fachada

Las prácticas de fachada como la descrita son un problema importante para la economía de Sudáfrica y el empoderamiento de la población negra (Cohen, 2013). Para solucionar esta situación, Sudáfrica enmendó recientemente su Ley de 2003 para la Emancipación Económica de la Población Negra de Amplio Alcance (B-BBEE) con objeto de abordar y prohibir las operaciones de fachada de forma específica. La enmienda define el concepto de «práctica de fachada» como «todo acuerdo, transacción u otro acto o conducta que directa o indirectamente menoscaba o impide la consecución de los objetivos de la presente Ley o la aplicación de cualquiera de las disposiciones de la misma». En general, la enmienda prohíbe todo acuerdo en el que los beneficios económicos reales que afluyen hacia la población negra no sean proporcionales a los beneficios que afluyen hacia la empresa como consecuencia de su rango de B-BBEE.

Por ejemplo, las prácticas descritas a continuación estarían prohibidas en caso de ser llevadas a cabo para mejorar el rango de B-BBEE de una empresa:

- Nombrar administradora de la empresa a una mujer de raza negra, pero no darle autoridad para el ejercicio de las funciones que normalmente conlleva el cargo;
- Nombrar administradora de la empresa a una mujer de raza negra, pero no pagarle un sueldo acorde con el puesto;
- Suscribir un acuerdo con una empresa propiedad de personas de raza negra y administrada por ellas con objeto de mejorar el rango de B-BBEE de la empresa propia, pero sin intención real de aplicar el acuerdo.

En concreto, la enmienda de la Ley de B-BBEE de Sudáfrica define las operaciones de fachada de la siguiente manera:

[Todo] acuerdo, transacción u otro acto o conducta que directa o indirectamente menoscaba o impide la consecución de los objetivos de la presente Ley o la aplicación de cualquiera de las disposiciones de la misma incluidas, a título enunciativo pero no limitativo, las prácticas relacionadas con una iniciativa de B-BBEE:

- (a) Por las cuales las personas de raza negra nombradas por una empresa sean disuadidas o inhibidas de participar de manera sustancial en las actividades principales de la empresa;
- (b) Por las cuales los beneficios económicos percibidos como resultado del rango de emancipación económica de la población negra de amplio alcance de una empresa no afluyen hacia las personas de raza negra en la proporción indicada en la documentación legal pertinente;
- (c) Que impliquen la concertación de una relación jurídica con una persona de raza negra para que la empresa de que se trate alcance un determinado rango de cumplimiento de la iniciativa de emancipación económica de la población negra de amplio alcance, sin conceder a dicha persona de raza negra los beneficios económicos que razonablemente cabría esperar del cargo o puesto que desempeña; o
- (d) Que impliquen la concertación de un acuerdo con otra empresa con el fin de conseguir o mejorar el rango de emancipación económica de la población negra de amplio alcance en circunstancias en las que:
 - (i) Existan limitaciones importantes, ya sea de forma implícita o explícita, en la identidad de los proveedores, prestadores de servicios, clientes o usuarios;
 - (ii) El mantenimiento de las operaciones de la empresa pueda en buena lógica considerarse improbable, teniendo en cuenta los recursos disponibles;
 - (iii) Los términos no se hayan negociado en condiciones de plena competencia ni sobre una base justa y razonable.

La importancia de renovar la certificación

Es importante que las empresas renueven periódicamente la certificación de su rango. El rango de una empresa puede cambiar con el tiempo debido a su crecimiento orgánico o a los cambios en su propiedad y control, lo que hace que deje de cumplir los requisitos exigidos para gozar de trato preferencial. La renovación periódica de las certificaciones también limita la capacidad de las grandes empresas para eludir las normas mediante el establecimiento y posterior adquisición de compañías adjudicatarias de contratos en virtud de programas de contratación pública preferencial.

Según el reglamento de Kenia, se impone un límite de cinco años en las preferencias para cualquier licitador, con posibilidad de renovación por otro período de cinco años. Algunas fuentes sostienen que estos límites temporales de las preferencias contemplados en el reglamento de contratación pública preferencial de Kenia contribuyen a que los objetivos de las políticas que subyacen a esas preferencias sigan siendo la finalidad principal del sistema de adquisiciones preferenciales (Quinot, 2013).

Ventajas e inconvenientes de los sistemas de registro

Las ventajas

Cuando se combina con un sistema de certificación eficaz, un sistema de registro de contratistas integral, preciso y actualizado puede cumplir varias funciones importantes. Sirve como punto de acceso para las empresas que desean hacer negocios con el gobierno, al cual proporciona además datos muy valiosos sobre la capacidad y la composición demográfica de los mercados. En algunos países, los sistemas de registro se utilizan para preseleccionar a los contratistas, obtener diversas certificaciones y elaborar listas de proveedores aprobados.

Contar con la prueba del registro y certificación de la condición de empresa propiedad de mujeres disminuye la necesidad de que las entidades contratantes decidan caso por caso si una compañía licitadora tiene derecho a un trato preferencial (Quinot, 2013).

Los inconvenientes

Los sistemas de registro pueden impedir la participación de las empresas propiedad de mujeres si el proceso de registro es demasiado engorroso, complicado o costoso. Un estudio de las microempresas de Botsuana indica que la combinación de los numerosos requisitos normativos había llegado a encarecer el coste del registro de modo tal que sobrepasaba cualquier posible beneficio que las empresarias pudieran esperar del hecho de registrar a sus empresas. Estos costes incluyen: impuestos, gastos de registro, costes asociados al cumplimiento de las leyes laborales y de otro tipo, así como el tiempo dedicado a tramitar el registro (Banco Mundial, 2011a). El estudio también llegó a la conclusión de que muchas empresarias no sabían cómo o dónde estaban obligadas a registrarse, o incluso si tenían que hacerlo.

Varias asociaciones africanas de mujeres empresarias expresaron las mismas inquietudes durante la elaboración de esta guía. Advirtieron que no era conveniente añadir requisitos o costes innecesarios a los procesos de registro y certificación. Ya existen muchas mujeres poco dispuestas a formalizar sus empresas y registrarse como contratistas del gobierno porque no quieren revelar información sobre sus negocios al considerar que podrían quedar sujetos a impuestos y otros costes.

Posibles soluciones

En el año 2013, el Ministerio de Comercio e Industria de Botsuana aprobó unas nuevas directrices sobre el registro de las microempresas y pequeñas empresas que abordan algunos de los obstáculos que conlleva su participación en el sector estructurado. Las nuevas directrices eximen a esas compañías de los rigurosos requisitos exigidos para la obtención de licencias, los cuales son considerados como un elemento disuasorio para la creación de empresas. Al sancionar las nuevas directrices, el secretario permanente del Ministerio explicó que en el mismo consideraban que las «microempresas y pequeñas empresas son las bases del desarrollo empresarial, así como un medio ideal para promover el crecimiento económico y la diversificación» (Agencia de Prensa de Botsuana [BOPA], 2013).

El Ministerio de Comercio e Industria también revisó las directrices en el año 2011 para permitir el registro de las microempresas y pequeñas empresas que operaban desde parcelas residenciales y refugios temporales, lo cual era el caso de la mayoría de ellas. El ministro señaló: «Las dificultades para registrar a las microempresas y pequeñas empresas las sitúa en desventaja a la hora de participar en los procesos de contratación pública del Gobierno, las autoridades locales y las instituciones paraestatales» (Gobierno de Botsuana, 2011).

CUADRO 2: Indonesia - Un vistazo a las empresas propiedad de mujeres

A petición del Gobierno de Indonesia, la Corporación del Reto del Milenio (Millennium Challenge Corporation) ha realizado recientemente un estudio de las empresas para detectar las barreras de género a las que se enfrentan aquellas que desean hacer negocios con la administración estatal. Entre otras cosas, el estudio reveló importantes diferencias de género entre las compañías indonesias en lo que respecta a su tamaño, orientación y estructura. En comparación con las de sus homólogos masculinos, las empresas propiedad de mujeres de Indonesia tendían a ser más pequeñas y jóvenes, con una mayor propensión a establecerse en los sectores de comercio al por menor y servicios, y más probabilidades de organizarse como empresas unipersonales. Asimismo, las mujeres empresarias tendían a trabajar fuera de casa en una proporción superior a la de los hombres, y contrataban a más mujeres.

El estudio demostró que las empresas pertenecientes a hombres participaban en los contratos con el gobierno en una proporción mucho mayor que las empresas propiedad de mujeres. De la cantidad total de proveedores del gobierno que formaron parte de la muestra representativa, solo el 5 % eran empresas de propiedad de mujeres.

Tanto para las empresas de hombres como para las de mujeres, en el estudio se determinó que los principales obstáculos para la participación en la contratación pública eran: la cantidad excesiva de reglamentos, un sistema de contratación pública electrónica confuso y complicado, la poca claridad de la normativa, así como la corrupción, la colusión y el nepotismo. A diferencia de las empresas pertenecientes a hombres, las empresas propiedad de mujeres mencionaron el limitado acceso a la información como una barrera importante.

Fuente: Novirianti, 2013.



Subsanación de las lagunas informativas

La definición de las empresas propiedad de mujeres es fundamental para comprender la capacidad de los mercados, establecer una base de referencia en relación con la cual se puedan medir los avances, desarrollar políticas de contratación pública preferencial y asignar específicamente la asistencia técnica y financiera.

La falta de datos desglosados por género de los que disponen los gobiernos con frecuencia oculta la cifra real de empresas propiedad de mujeres que se presentan a concursos en sus economías y los sectores en los que compiten. Como consecuencia de ello, los gobiernos pueden llegar a percibir erróneamente que no hay suficientes empresas de mujeres en sus economías que se encuentren capacitadas, o bien que éstas no licitan para conseguir contratos públicos (BWASA, 2013).

Un representante de la Autoridad de Contratación Pública de Ghana indicó que la carencia de datos sobre las empresas propiedad de mujeres era un importante impedimento político a la hora de avanzar en las políticas de contratación pública preferencial para las mujeres empresarias. Esta situación pone de relieve la necesidad de recabar información sobre empresas específica de cada género durante el proceso de registro empresarial habitual y el proceso de registro de contratistas.

Los programas de certificación y registro de contratistas contribuirán hasta cierto punto a subsanar las lagunas informativas, al facilitar datos sobre las empresas propiedad de mujeres que desean hacer negocios con los gobiernos. Las administraciones estatales disponen además de otras posibles fuentes de información sobre las empresas propiedad de mujeres, tales como las instituciones de apoyo al comercio, las entidades financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas y los organismos dedicados al desarrollo.

En Ghana, por ejemplo, hay varias organizaciones y asociaciones de mujeres empresarias que tienen acceso inmediato a las emprendedoras. La Asociación Ghanesa de Mujeres Empresarias cuenta con más de 2.550 miembros y un grupo cooperativo de divulgación de más de 20.000 personas. Otra posible fuente de información sobre las empresas ghanesas pertenecientes a mujeres es el Estudio sobre los Niveles de Vida de Ghana realizado por la Agencia de Estadística de dicho país. La quinta ronda del estudio recabó datos desglosados por sexos sobre las empresas familiares no agrícolas.

NOTAS FINALES

5. Programa de contratación federal para pequeñas empresas propiedad de mujeres, Parte 127 del Título 13 del Código de Reglamentos Federales (C.F.R.) (Estados Unidos)

CAPÍTULO 4

El impulso de la contratación pública mediante reformas

Las mujeres emprendedoras y organizaciones de mujeres empresarias de África consultadas para esta guía confirmaron que los procedimientos de precalificación constituyen una barrera considerable para la participación en la contratación pública.

Las propietarias de empresas que tienen intención de participar o seguir participando en los mercados de contratación pública deben hacer frente a importantes retos, que abarcan desde la identificación de las oportunidades de contratación hasta el cumplimiento de las exigencias técnicas y financieras impuestas por las entidades contratantes. En esta sección se presentan ejemplos de algunos de los problemas habituales a los que tienen que enfrentarse las empresas propiedad de mujeres y las técnicas para solucionarlos.

Algunos de los problemas citados en esta guía no son exclusivos de las empresas propiedad de mujeres. Se trata de retos a los que deben enfrentarse también las demás empresas que concurren por primera vez, independientemente de su titularidad.⁶ Toda reforma que se ponga en práctica para hacer frente a estos retos puede tener beneficios similares para otras empresas.

Los instrumentos internacionales en el ámbito de la contratación pública, tales como el ACP de la OMC y la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), pueden ser una fuente importante de inspiración para aquellos países que deseen abordar estos problemas. En ellos se reflejan las mejores prácticas en materia de contratación pública, y a menudo proporcionan orientación. Los principios básicos de estos instrumentos son la transparencia y la competencia a través de una gama lo más amplia posible de proveedores en los mercados de contratación pública. Estos acuerdos establecen normas que cuentan con potencial suficiente para ayudar a las empresas propiedad de mujeres a integrarse en los mercados de las adquisiciones públicas.

Además de generar igualdad de oportunidades a través de la mejora general del marco de la contratación pública, las medidas para solucionar los problemas identificados en la práctica deben diferenciarse por género. Las soluciones aparentemente neutrales en materia de género resultan con demasiada frecuencia ineficaces o dan lugar a la exclusión de las empresas propiedad de mujeres. Para evitar esto, los gobiernos deberían desarrollar e implantar soluciones



previa consulta a las organizaciones de mujeres empresarias. Las administraciones estatales pueden y deben potenciar las capacidades de estas organizaciones para crear políticas de género verdaderamente específicas.

Aumentar el acceso a la información

Una de las quejas más habituales entre las empresas propiedad de mujeres es que no disponen de información y no saben cómo acceder a las oportunidades de contratación pública. Para atender esta cuestión, muchos países han creado portales de Internet o pasarelas electrónicas destinadas a publicar todas las convocatorias o licitaciones públicas, o al menos aquellas que superen un determinado umbral monetario.

En el caso de la India, el Sistema de Información sobre Licitaciones del Gobierno es la fuente principal de contrataciones gubernamentales y del sector público, licitaciones y notificaciones sobre bienes, servicios y obras emitidas por los gobiernos central y estatal y otros organismos públicos. Se trata de una base de datos interactiva que permite a los usuarios buscar y ordenar las ofertas en función de su ubicación, organismo contratante, descripción y valor, así como descargar los pliegos de condiciones.

En Sudáfrica, todas las convocatorias del Gobierno nacional se publican en el Boletín de Licitaciones Públicas, una publicación semanal disponible en Internet o mediante suscripción. Varias entidades contratantes de Sudáfrica, como por ejemplo Eskom9, publican sus oportunidades de licitación en sus páginas web. Los proveedores también pueden suscribirse a servicios electrónicos privados, que permite a los usuarios buscar, ordenar y descargar las ofertas de concurso. A menudo los proveedores pueden acceder a oportunidades de licitación de toda África mediante los servicios electrónicos privados.

Al facilitar la disponibilidad de información para las empresas propiedad de mujeres y a otras partes interesadas, las pasarelas electrónicas aumentan la transparencia y disminuyen las posibilidades de incurrir en prácticas corruptas que afecten negativamente a las empresarias. Esta medida está también en consonancia con las nuevas mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, el ACP revisado de la OMC recomienda el uso de medios electrónicos en la contratación pública y exige que las entidades contratantes lleven a cabo las adquisiciones de manera transparente e imparcial para evitar los conflictos de intereses e impedir las prácticas corruptas.¹⁰

Trabajar con las organizaciones de mujeres empresarias

La conveniencia de emplear soluciones basadas en la web depende del nivel de utilización de Internet de cada país (Linarelli, et al., 1998). Las mujeres empresarias ubicadas en comunidades rurales tienen menos probabilidades de tener acceso a Internet o de beneficiarse de las pasarelas de contratación electrónica. La información sobre oportunidades de licitación puede suministrarse directamente a las organizaciones de mujeres empresarias y a otras asociaciones de apoyo a las emprendedoras, las cuales pueden compartir la información con sus miembros.

Agilizar el proceso de licitación

Con frecuencia los procedimientos de adjudicación de contratos públicos son tan complejos, engorrosos y costosos que disuaden a las propietarias de empresas de participar en los mercados de contratación pública. Por lo general los contratos públicos conllevan mayores costes de presentación de ofertas, propuesta y cumplimiento que los contratos comerciales. Esto con frecuencia sitúa en desventaja a las empresas propiedad de mujeres, debido a que tienen menos experiencia y recursos de los que servirse que otras empresas (FreshMinds, 2008).

Estandarizar y simplificar

Debe hacerse todo lo posible por simplificar, aclarar y estandarizar el proceso de licitación y los pliegos de condiciones, incluidos los cuestionarios de precalificación.

La estandarización podría reducir los costes de transacción de la contratación. La estandarización también tiende a generar una externalidad positiva de la red. A medida que aumenta la frecuencia de su uso, los tribunales y las partes implicadas se familiarizan más con los términos y condiciones estandarizados, lo que aumenta la certidumbre. Los términos estandarizados también resuelven determinados problemas de asimetría de la información. Las cláusulas empiezan a ser conocidas en el ámbito del que se trate y las partes implicadas se encuentran en mejor posición de comprender los riesgos y ventajas inherentes a dichas cláusulas (Lineralli, et al., 2008).

El Libro Verde sobre la Reforma del Sector Público de Sudáfrica¹¹ llamó la atención sobre los beneficios de la estandarización ya en 1997, haciendo constar que la uniformidad de las licitaciones y los pliegos de condiciones fomentaría:

- La participación efectiva de empresas que concurren por primera vez y empresas de nueva creación en el entorno empresarial, así como la eficiencia en materia de costes tanto financieros como de recursos humanos;
- La comprensión y la interpretación por parte de las nuevas empresas concurrentes o los contratistas emergentes;
- La simplificación del proceso de documentación.

En Sudáfrica, los reglamentos de contratación pública exigen a sus entidades contratantes utilizar los documentos estandarizados de licitación. Entre ellos, se incluyen el llamado a licitación (SBD 1), los baremos de precios (SBD 3.1 a 3.3), la declaración de interés (SBD 4) y el contrato oficial (SBD 7.1 a 7.3). Otros países de África, como Liberia, Zambia y Kenia, también requieren el uso de documentos de licitación estandarizados.¹²

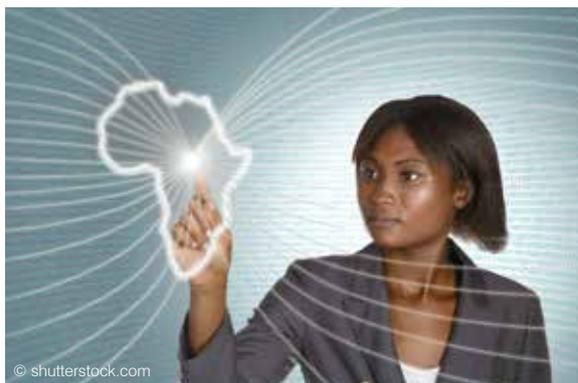
El ACP revisado de la OMC exige a las partes que se aseguren de que sus entidades contratantes hagan esfuerzos para reducir al mínimo las diferencias entre sus respectivos procedimientos de calificación. Cuando sus entidades contratantes mantengan sistemas de registro, deben velar por que las entidades hagan esfuerzos por reducir al mínimo las diferencias entre sus respectivos sistemas de registro.¹³

La precalificación puede crear barreras

El proceso de precalificación merece una consideración especial cuando se trata de intentar implantar la agilización y la estandarización. Cuándo y cómo emplear los procedimientos de precalificación será un aspecto que variará en función del contexto en que se desarrolle la contratación pública. En algunos contextos, los procedimientos de precalificación se utilizan como parte de un proceso de contratación pública de varias etapas en el que las empresas interesadas deben demostrar en primer lugar que cumplen los requisitos técnicos, financieros y jurídicos mínimos, así como otros criterios, de un proyecto en particular antes de pasar a la siguiente fase del proceso de licitación. Normalmente el proceso de etapas múltiples se utiliza en contratos públicos más complejos.

En otros contextos, los procedimientos de precalificación son el punto inicial de acceso al sistema de contratación pública. En este caso, las empresas interesadas deben satisfacer unos requisitos previos para ser incluidas en las listas de proveedores aprobados de la entidad contratante. Las entidades contratantes a menudo recurren a las listas de proveedores aprobados, en lugar de a la libre competencia, para solicitar presupuestos y realizar compras de poco valor. Las mujeres empresarias están en condiciones de competir por estas adquisiciones, ya que tanto el tamaño de los contratos como las compras son relativamente reducidos. Solamente pueden presentarse a la licitación si han superado la fase de precalificación.

Lamentablemente, muchas mujeres empresarias son reacias a dar este paso. Con frecuencia consideran que los procesos de registro y precalificación son demasiado complejos o demasiado onerosos, o posiblemente carecen de la capacidad para cumplir algunos de los requisitos de precalificación. Además, algunas empresarias que operan en la economía informal están poco dispuestas a registrarse para estas oportunidades porque creen que podrían quedar sujetas a impuestos y otros costes adicionales.



Las mujeres emprendedoras y organizaciones de mujeres empresarias de África consultadas para esta guía confirmaron que los procedimientos y requisitos de precalificación constituyen una barrera considerable para la participación en la contratación pública. El tiempo necesario para elaborar y presentar la documentación de precalificación es un importante factor disuasorio, especialmente en los casos en que las empresas tienen que satisfacer los requisitos previos impuestos por cada entidad contratante con la que quieren operar. En las sociedades multiétnicas y multilingües, este proceso puede resultar aún más difícil y largo para algunas empresas propiedad de mujeres cuando los documentos de las licitaciones no están redactados en su lengua materna.

Simplificar y estandarizar la documentación puede contribuir a mitigar estos problemas en cierta medida. Es posible permitir a las empresas propiedad de mujeres acceder a la precalificación para grupos de contratos o determinadas categorías de bienes, obras y servicios, y compartir esta información entre todas las entidades contratantes. En Kenia, por ejemplo, la Ley de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes de 2005 permite a una entidad contratante utilizar los resultados de los procedimientos de precalificación llevados a cabo por otra entidad pública, lo cual reduce la carga administrativa de las empresas.

Unas palabras de advertencia

La frecuencia con la que las entidades contratantes preseleccionan proveedores puede afectar negativamente a la participación de las mujeres empresarias. Muchas entidades contratantes preseleccionan proveedores de manera periódica, por ejemplo cada año, cada dos años o cada tres años, y no de manera consecutiva, como promueven instrumentos internacionales tales como el ACP de la OMC.¹⁴ Preseleccionar periódicamente a los proveedores deja a las posibles nuevas empresas concurrentes fuera del sistema de contratación pública mientras dura el período de precalificación. Esta fue una de las quejas más comunes entre las empresarias africanas encuestadas para esta guía.

Racionalizar los requisitos

Las empresas propiedad de mujeres se quejan con frecuencia de que las entidades contratantes establecen criterios de calificación o precalificación técnica demasiado exigentes y de que sus requisitos financieros son demasiado gravosos. Para participar en los procedimientos de contratación pública, los contratistas potenciales deben satisfacer los criterios técnicos, financieros y de otro tipo necesarios para cumplir el contrato, por ejemplo, en materia de competencia técnica, recursos financieros, equipos y otros medios físicos, capacidad administrativa, experiencia y personal. La mayoría las entidades contratantes exigen que los contratistas potenciales tengan capacidad legal para celebrar contratos, que no se encuentren en situación de insolvencia, concurso de acreedores o suspensión de pagos, y que el personal directivo de la empresa no haya sido declarado culpable de determinados delitos penales, o inhabilitado o suspendido para hacer negocios con el gobierno.

Las entidades contratantes tienen la obligación de cerciorarse de que los contratistas cuenten con la capacidad técnica y financiera para ejecutar los contratos, pero debe prestarse atención

para velar por que los requisitos de calificación se ajusten debidamente al tamaño y la complejidad de las condiciones de los contratos. El planteamiento de un modelo único para todos excluiría a muchas empresas propiedad de mujeres.

Por ejemplo, el ACP revisado de la OMC establece que las entidades contratantes limitarán las condiciones para participar en una contratación a aquellas que sean esenciales para verificar que el proveedor cuente con la facultad legal, la solvencia financiera y la capacidad comercial y técnica para suministrar los bienes y servicios de que se trate. Esto también impide a las entidades contratantes imponer la condición de que, para que un proveedor pueda participar en una contratación, una entidad contratante determinada le haya adjudicado previamente uno o varios contratos.¹⁵

Obstáculos para las mujeres empresarias

Para las empresas propiedad de mujeres de África, los criterios financieros representan el mayor problema. Varias mujeres empresarias y organizaciones africanas comentaron en diversas ocasiones que la exigencia de presentar sus cuentas financieras auditadas constituye un obstáculo importante. Muchas de las empresarias interesadas en hacer negocios con el gobierno carecen de conocimientos sobre gestión financiera para llevar correctamente sus libros y registros, y tampoco pueden permitirse auditar sus cuentas cada año. Otros requisitos financieros, como pueden ser las garantías de cumplimiento, los avales de licitación y los costes de los documentos de licitación, también están fuera del alcance de algunas empresas propiedad de mujeres. Al igual que todos los criterios de calificación, los requisitos financieros deben ser revisados y adaptados de manera adecuada.

La racionalización y adecuación de los criterios técnicos y financieros no debería afectar a las normas. Los representantes de los sectores público y privado consultados coincidieron en que no era conveniente rebajar los criterios mínimos de calificación para adaptarlos a las empresas propiedad de mujeres. Sostenían que los gobiernos y las instituciones de apoyo al comercio deberían trabajar juntos para desarrollar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres de modo que puedan cumplir los criterios.

Por ejemplo, si una entidad contratante determina que las empresas deben contar con la certificación ISO 9001 para ejecutar el contrato, dicha entidad no debería eximir de ese requisito para ajustarse a las empresas propiedad de mujeres. Deberían adoptarse medidas que permitan certificar más empresas pertenecientes a mujeres para que puedan participar en futuras oportunidades. No obstante, si el requisito de disponer de la certificación ISO 9001 no fuera necesario para ejecutar el contrato, se estaría creando una barrera a la participación de las empresarias que debería ser eliminada.

Posibles soluciones

Acuerdos de participación conjunta

Los gobiernos pueden facilitar el acceso de las empresas propiedad de mujeres a las oportunidades de contratación pública permitiendo la concertación de acuerdos de trabajo en equipo con los que dos o más compañías puedan presentarse a concurso de manera conjunta para un mismo contrato de compra o suministro. Puede que cada una de las empresas por separado no satisfaga los requisitos de calificación técnicos y financieros, pero es posible que sí los cumplan cuando forman un equipo. Los acuerdos de participación conjunta pueden adoptar muchas formas, como la de entidades sociales, acuerdos de contratista principal-subcontratista y empresas conjuntas.

Organismos especializados

Otra solución es crear un organismo especializado para determinar si las empresas propiedad de mujeres reúnen las competencias necesarias. En los Estados Unidos es la SBA, no cada una de las entidades contratantes, la que determina si las pequeñas empresas satisfacen los requisitos para ejecutar los contratos. Estados Unidos ha creado un programa de Certificado de Competencia (COC) que permite a una pequeña empresa apelar la decisión de un funcionario contratante si este determina que no puede cumplir los requisitos de un contrato público específico para el cual sea la evidente adjudicataria.



Cuando la pequeña empresa solicita el COC, los especialistas de la SBA realizan un examen detallado de las capacidades de la empresa para ejecutar el contrato. Si la empresa demuestra su capacidad de ejecución, la SBA emite un COC para el funcionario contratante, en el que se certifica que la pequeña empresa está capacitada para competir por ese contrato específico. El programa de COC contribuye a velar por que las pequeñas empresas, especialmente las que concurren por primera vez en el ámbito de la contratación federal, dispongan de una oportunidad justa para participar en las licitaciones y obtener contratos del gobierno.¹⁶

Limitar el tamaño de los contratos

La agrupación de múltiples requisitos en un mismo contrato de gran tamaño puede imposibilitar que muchas empresas propiedad de mujeres compitan por los trabajos al carecer de la envergadura o variedad de otras grandes empresas. Por ejemplo, los contratos de un gran proyecto de construcción de carreteras en Uganda fueron sacados a concurso en tres lotes de aproximadamente 40 millones de euros cada uno. La mera magnitud de los contratos los situaba fuera del alcance de las empresas constructoras ugandesas, particularmente de las pequeñas empresas del sector de la construcción (Ellmers, 2011).

Por este motivo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) y otras organizaciones internacionales recomiendan que las entidades contratantes eviten combinar múltiples requisitos en un mismo gran contrato siempre que exista la posibilidad de adjudicar varios más pequeños (Ellmers, 2011).

Existen pros y contras en lo que se refiere a eficiencia y costes que deben sopesarse con respecto a los beneficios socioeconómicos resultantes de la separación de los requisitos. El Reglamento de Contratación Pública de Zambia prohíbe la separación de los requisitos. No obstante, hace una excepción para permitir que las entidades contratantes dividan un requisito en lotes separados en los casos en que ello pudiera aumentar el número de ofertas presentadas por proveedores pequeños que no reunieran los requisitos para presentarse a la licitación del paquete completo como un único contrato.¹⁷

Conceder tiempo suficiente para la preparación de las ofertas

Muchas empresas propiedad de mujeres no cuentan con el mismo grado de experiencia y recursos que tienen las grandes empresas para presentar ofertas. Para aumentar la competencia, las entidades contratantes deberían conceder tiempo suficiente para que las empresas preparen las licitaciones. El cumplimiento de las normas internacionales que favorecen la integración en el proceso de contratación pública puede resultar de utilidad para ello. Por ejemplo, el ACP revisado de la OMC establece que las entidades contratantes deben conceder tiempo suficiente para que los proveedores puedan preparar y presentar solicitudes de participación y ofertas adecuadas.

Muchos países, como Botsuana, Kenia, Liberia y Zambia, han establecido plazos mínimos de presentación de ofertas en función de los diferentes tipos de métodos de contratación pública utilizados, incluida la licitación internacional, la licitación nacional y el concurso restringido empleando proveedores preseleccionados.

El ACP revisado de la OMC establece un plazo mínimo de 40 días para la presentación de ofertas. Existe la posibilidad de reducir este plazo en determinadas circunstancias, por ejemplo, si el anuncio de la contratación se publica por medios electrónicos o si un anuncio de contratación programada ha sido publicado con un mínimo de 40 días y un máximo de 12 meses de antelación.¹⁸

La publicación de los planes de contratación de los organismos y los anuncios previos de contrataciones previstas pueden ayudar a las empresas propiedad de mujeres a planificar y prepararse para próximas oportunidades.

Disyuntiva entre los criterios de relación calidad-precio óptima y de precio más bajo

Por lo general, las empresas propiedad de mujeres no tienen posibilidades de competir con éxito con otras empresas cuando los contratos se adjudican a la oferta que, siendo técnicamente satisfactoria, tiene el precio más bajo. Una evaluación reciente del acceso a los mercados de contratación pública en la Unión Europea resaltó que el problema más frecuente al que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas (pymes), entre las cuales se incluyen la mayoría de las empresas propiedad de mujeres, era el énfasis excesivo que las entidades contratantes ponían en el precio (Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, 2007). Al dar prioridad al precio sobre la «buena relación calidad-precio», las entidades contratantes pasan por alto los costes del ciclo de vida inherentes a las adquisiciones y dejan de lado las numerosas soluciones innovadoras que ofrecen las pequeñas empresas.

Algunos estudios indican que las entidades contratantes que tienen la finalidad de generar igualdad de oportunidades para las pequeñas empresas, incluidas las pertenecientes a mujeres, deberían plantearse la posibilidad de adjudicar contratos a aquellas compañías cuyas ofertas representen la mejor relación calidad-precio global, en lugar del precio más bajo. Además del precio, las determinaciones de relación calidad-precio óptima, también llamadas «económicamente más ventajosas», tienen en cuenta factores distintos del precio, tales como el mérito técnico, la calidad, la rentabilidad y el servicio postventa.

Dudas suscitadas sobre el criterio de relación calidad-precio óptima

Los representantes gubernamentales, mujeres empresarias y organizaciones empresariales de África plantearon una inquietud importante: la necesidad de simplicidad y objetividad en el proceso de selección de proveedores. Les preocupaba que las determinaciones de relación calidad-precio óptima añadieran subjetividad e incertidumbre al proceso. El criterio de relación calidad-precio óptima podría abrir la puerta a la corrupción y al favoritismo, ninguno de los cuales beneficiaría a las empresas propiedad de mujeres. Opinaban que las empresarias saldrían mejor paradas con un proceso de evaluación y adjudicación claro y sencillo. ¿Cumplía la oferta los requisitos mínimos o no? Y, en caso afirmativo, ¿ofrecía el precio más bajo? La sencillez también haría el proceso más accesible para las mujeres empresarias, muchas de las cuales no tienen una experiencia tan dilatada o los mismos recursos que sus homólogos masculinos.

Algunos estudios confirman que a menudo se producen situaciones en las que obtener una buena relación calidad-precio en los bienes, obras o servicios entra en conflicto con otros objetivos tales como reducir la corrupción, aumentar la eficiencia o garantizar la equidad. En este caso, una mayor discrecionalidad podría mejorar la propuesta de mejor relación calidad-precio, pero también podría crear más oportunidades para la corrupción y aumentar la complejidad del proceso (Arrowsmith, et al., 2011).

Para las empresarias africanas, la principal preocupación parece ser el aumento de la simplicidad y la disminución de la corrupción.

La aplicación de las normas internacionales puede paliar estos problemas. Por ejemplo, el ACP revisado de la OMC estipula:

Artículo XV — Tramitación de las ofertas y adjudicación de los contratos (...)

Adjudicación de los contratos (...)

5. Salvo que decida no adjudicar un contrato por motivos de interés público, la entidad contratante adjudicará el contrato al proveedor que la entidad haya determinado que tiene capacidad para cumplir lo estipulado en el contrato y que, únicamente sobre la base de los criterios de evaluación establecidos en los anuncios y en el pliego de condiciones, haya presentado:

(a) La oferta más ventajosa; o

(b) Cuando el único criterio sea el precio, el precio más bajo.

El artículo XV aclara que los criterios de evaluación distintos del precio deben elaborarse con total transparencia y aplicarse como corresponde.

Proporcionar información sobre los resultados aumenta las capacidades y posibilidades

Toda licitación pública ofrece a las entidades contratantes una excelente oportunidad para desarrollar la capacidad y las posibilidades de los contratistas del gobierno mediante el suministro de información útil sobre los resultados a los licitadores no seleccionados. Es importante no revelar la información confidencial comercial y financiera de otras empresas. No obstante, la información tras la adjudicación, se facilite por escrito o en persona, puede proporcionar a los licitadores no seleccionados datos muy valiosos sobre la evaluación de los puntos fuertes y débiles de sus ofertas y les permite competir en mejores condiciones para futuros contratos. La información sobre los resultados también contribuye a garantizar que el proceso de contratación pública sea justo y transparente.

Ofrecer oportunidades de información está en consonancia con las mejores prácticas internacionales. El ACP revisado de la OMC obliga a las entidades contratantes a proporcionar, previa petición, a los proveedores cuyas ofertas no hayan sido elegidas, una explicación de las razones por las cuales no eligieron sus ofertas y las ventajas relativas de la oferta del proveedor adjudicatario.¹⁹

Según los representantes gubernamentales y las mujeres empresarias, las entidades contratantes de África no suelen informar tras la adjudicación a los licitantes no seleccionados, incluso en los casos en que las leyes y reglamentos de contratación pública estipulan la obligación de facilitar dicha información. Una empresaria dedicada al sector de la construcción y mantenimiento de edificios de Sudáfrica relató sus esfuerzos infructuosos por obtener una explicación razonable de por qué la oferta presentada por su empresa para obtener un contrato se había considerado «no conforme».

Para solucionar la evidente falta de información, Uganda aprobó recientemente nuevas normas que obligan a las entidades contratantes a publicar los anuncios de adjudicación con los nombres de los adjudicatarios, los precios propuestos para los contratos, la puntuación total de los licitadores mejor evaluados, los nombres de los licitadores no seleccionados y la fase en que sus ofertas no cumplían los requisitos o fueron descartadas.²⁰ Las entidades contratantes también están obligadas a informar tras la adjudicación cuando así se les solicite, no de manera discrecional.²¹

Mecanismos de reclamación

La equidad y la transparencia también aumentan cuando se facilita a los licitadores un mecanismo de reclamación para los casos en que crean que la evaluación y adjudicación de un contrato se ha efectuado de manera arbitraria, caprichosa y no conforme con las leyes o reglamentos, o bien que los organismos han actuado de otra forma indebida.

Los instrumentos internacionales, como el ACP de la OMC, exigen a las partes que establezcan procedimientos de revisión administrativa o judicial oportunos, eficaces, transparentes y no discriminatorios para las impugnaciones presentadas por los proveedores.²²

Importancia crítica de la puntualidad en los pagos

Las empresas propiedad de mujeres de muchos países se quejan de forma continua de la impuntualidad en la realización de los pagos por parte de las entidades contratantes. Tal es el caso de las empresarias africanas consultadas durante la elaboración de esta guía. Haciéndose eco de sus preocupaciones, un representante de la autoridad de contratación pública de Uganda confirmó que no era raro que la mora en los pagos se prolongase entre seis meses y un año. Este representante destacó que, en algunos casos, los funcionarios corruptos retenían deliberadamente los pagos con la esperanza de recibir sobornos o comisiones clandestinas del beneficiario.

Dado que sus recursos financieros suelen ser limitados, las empresas propiedad de mujeres tienen menos capacidad para absorber las repercusiones de la demora en los pagos que las empresas de mayor tamaño. El retraso en los pagos disminuye el capital circulante de las empresas propiedad de mujeres y afecta negativamente a la capacidad de producción y la rentabilidad (Linarelli, et al., 1998). Los efectos de los retrasos en los pagos son particularmente graves en los casos en que las mujeres empresarias deben devolver los préstamos que les han permitido presentarse al concurso y ejecutar los contratos públicos. En esta situación, están financiando al gobierno cuando los pagos se demoran.

Incentivos para fomentar la puntualidad en los pagos

- **Intereses de demora** Muchos países, incluidos los Estados Unidos, la India y Botsuana, entre otros, han tratado de resolver los retrasos en los pagos mediante la promulgación de leyes o políticas que obliguen a las entidades contratantes a pagar puntualmente y abonar intereses de demora si no lo hacen. Cuando las entidades contratantes se ven obligadas a abonar intereses de demora con cargo a sus presupuestos, se sienten, por lo general, más motivadas para cumplir los plazos de pago.
- **Intercesores gubernamentales** Muchas de las mujeres empresarias consultadas durante la preparación de esta guía se mostraban reacias a enfrentarse directamente con las entidades contratantes para tratar cuestiones relativas a la puntualidad en los pagos o la corrupción. Temían que sus esfuerzos sirvieran de poco y que se les vetara el acceso a futuros contratos con el gobierno. También indicaron que las empresas propiedad de mujeres necesitan intercesores dentro de los gobiernos o las entidades contratantes que actúen en su nombre.
- **Vinculación del desempeño del organismo contratante a la puntualidad en los pagos.** También se sugirió que los gobiernos podrían presionar a las entidades contratantes vinculando los indicadores clave de rendimiento de sus altos directivos a su historial de puntualidad en los pagos y exigiéndoles que presenten periódicamente informes sobre cumplimiento ante parlamentos u otros órganos de supervisión.

Posibles repercusiones negativas para los subcontratistas

Los pagos puntuales representan una dificultad en el nivel de subcontratación, que suele ser el punto de acceso al mercado de la contratación pública para las empresas propiedad de mujeres. En esta situación, las entidades contratantes pagan a los contratistas principales, pero los contratistas principales retrasan el pago a sus subcontratistas o directamente no les pagan. Un experto en adquisiciones públicas de Sudáfrica confirmó que esto plantea un problema muy grave para muchas mujeres empresarias que a menudo les obliga a cerrar sus empresas. Estas opiniones se reflejan en la Cámara Nacional de la Pequeña Empresa de Sudáfrica, la cual trabaja para animar a las grandes empresas y al gobierno a comprometerse voluntariamente con un Código de Pronto Pago²³:

Cada día hay pymes que se ven obligadas a cerrar sus negocios, en muchos casos debido a la falta de liquidez derivada de la demora o falta de pago de sus clientes. La puntualidad en los



pagos es esencial para que el flujo de tesorería de todas las empresas y, en especial, de las pequeñas empresas, se mantenga constante.

El Código de Pronto Pago tiene por objeto fomentar y promover las buenas prácticas entre el gobierno, las organizaciones de mayor tamaño y su base de proveedores formada por pymes. Las entidades firmantes del Código se comprometen a pagar a sus pymes proveedoras en un plazo máximo de 30 días, y a que exista un proceso adecuado para solucionar los problemas que puedan surgir... Las grandes empresas y el gobierno no pueden mantener inactivas las reservas de efectivo mientras esas importantes facturas en mora no se han pagado (Anderson, 2013).

Los subcontratistas de los contratos suscritos con las administraciones del Estado no tienen una relación contractual con el gobierno. Sin embargo, la facultad gubernamental para imponer protecciones de los pagos de los subcontratistas no debería desestimarse de plano. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Congreso ha promulgado por lo menos tres modalidades de protección de los subcontratistas de los contratos federales (Manuel, 2012). La Ley de Miller de 1935, en su versión modificada vigente, permite a los subcontratistas de los contratos federales de construcción interponer demandas por impago con cargo a la garantía de cumplimiento del contratista principal.

Las enmiendas realizadas en 1988 en la Ley de Pronto Pago estadounidense exigen a los organismos federales que incluyan en sus contratos una cláusula que obligue al contratista principal a pagar al subcontratista por su ejecución «satisfactoria» en un plazo máximo de siete días tras recibir el pago del Gobierno. Las enmiendas introducidas en 2010 en la Ley de la Pequeña Empresa exigen que los contratistas principales presenten planes de subcontratación destinados a informar al funcionario contratante cada vez que paguen a sus subcontratistas un precio reducido por los trabajos realizados o les paguen con una demora de más de 90 días.

NOTAS FINALES

6. Véanse Dirección General de Empresa e Industria (2007); Estudio de FreshMinds (2008); Consejo Nacional de Mujeres Empresarias de Estados Unidos (NWBC, por sus siglas en inglés) (2006); Orser (2009).
7. El término «licitación» según se utiliza en la presente guía se refiere a las oportunidades o convocatorias de contratación pública en general, independientemente del método de contratación utilizado. Abarca las licitaciones abiertas, las licitaciones en dos etapas, las solicitudes de propuestas, las solicitudes de manifestaciones de interés, las solicitudes de presupuestos, las negociaciones competitivas, las convocatorias a licitación, etc. Los distintos sistemas o normativas de contratación pública a menudo utilizan una terminología diferente para referirse a las oportunidades de contratación. Véanse, por ejemplo, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), la normativa de la UE relativa a la adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (2004); el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, y el Reglamento Federal de Adquisiciones de los EE. UU. (modificado en julio de 2014).
8. El Sistema de Información sobre Licitaciones del Gobierno puede consultarse en <http://www.tenders.gov.in/index.htm>.
9. Eskom es una empresa de propiedad estatal responsable de generar aproximadamente el 95 % de la electricidad que se consume en Sudáfrica.
10. Véanse los artículos IV y VII del Acuerdo revisado.
11. Libro Verde sobre la Reforma del Sector Público de Sudáfrica, 1997, pág. 28.
12. Reglamento complementario de la Ley de la Comisión de Contratación y Concesiones Públicas de 2005, Disposición 29 (Liberia); Reglamento de Contratación Pública, 2011, Disposición 9 (Zambia); Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes, 2011, Disposición 29 (Kenia).
13. Véase el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo revisado.
14. El artículo IV del Acuerdo revisado estipula lo siguiente: 10. La entidad contratante permitirá a los proveedores solicitar en todo momento su inclusión en una lista de uso múltiple, y añadirá a la lista a todos los proveedores que satisfagan los requisitos en un plazo razonablemente breve. 11. Cuando un proveedor no incluido en una lista de uso múltiple presente una solicitud de participación en una contratación basada en una lista de uso múltiple junto con todos los documentos requeridos dentro del plazo establecido en el párrafo 2 del artículo XI, la entidad contratante examinará la solicitud. La entidad contratante no dejará de considerar al proveedor para la contratación alegando falta de tiempo para examinar la solicitud, a menos que, en casos excepcionales, debido a la complejidad de la contratación, la entidad no pueda llevar a cabo el examen de la solicitud dentro del plazo establecido para la presentación de las ofertas.
15. Véase el artículo VIII del Acuerdo revisado.
16. Artículo 125.5 del Título 13 del Código de Reglamentos Federales (C.F.R.) (Estados Unidos)
17. Artículo 29(2) del Reglamento de Contratación Pública, 2011, (Zambia).
18. Véase el artículo XI del Acuerdo revisado.
19. Véase el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo revisado.
20. Disposición 4 del Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes (Contratos), 2014 (Uganda).
21. *Ibidem* Disposición 6.
22. Véase el artículo XVIII del Acuerdo revisado.
23. Ley de Pronto Pago, artículos 3901-3907 del Título 31 del Código de los Estados Unidos; Disposición 91 del Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes, 2006 (Botsuana).

CAPÍTULO 5

El impulso de la contratación pública mediante la asistencia específica

La eliminación de las barreras puede compararse con la preparación de un terreno para la siembra, que consiste en retirar las malas hierbas y las piedras, y remover el suelo. Para estimular el crecimiento hace falta plantar, regar y fertilizar las semillas. Para estimular la actividad empresarial, los gobiernos deben desarrollar políticas, procedimientos y programas de discriminación positiva específicos para las empresas propiedad de mujeres.

La eliminación de las barreras a las que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres es una medida necesaria. Es poco probable que esta medida, por sí sola, incremente la participación de las empresarias en el sector de la contratación pública.

Los vínculos existentes entre la política social y la contratación pública son, entre otros:

- La utilización de la contratación pública como un método para asegurar el cumplimiento de la legislación contra la discriminación en el contexto laboral, lo que a menudo se describe como «cumplimiento en los contratos»;
- La utilización de la contratación pública para promover un concepto más amplio de justicia distributiva, especialmente de discriminación positiva en el empleo;
- La utilización de la contratación pública como un método para ayudar a impulsar la actividad empresarial de los grupos desfavorecidos (McCrudden, 2004).

Aunque esta guía se centra en el tercer vínculo, el uso de la contratación pública para fomentar la actividad empresarial, los dos primeros vínculos también son importantes.

Cumplimiento en los contratos

Los contratos de adquisiciones públicas brindan a los gobiernos la oportunidad de aplicar o restaurar las leyes que prohíben la discriminación laboral mediante la integración del cumplimiento de esas leyes en las cláusulas y condiciones de los contratos. De hacerlo, el incumplimiento de la legislación contra la discriminación impondría a las empresas infractoras sanciones contractuales y administrativas, tales como la resolución del contrato por incumplimiento, la suspensión y la inhabilitación, además de otros recursos previstos por la ley.

Planes de discriminación positiva

Los gobiernos pueden utilizar las adquisiciones públicas para fomentar las medidas de discriminación positiva en el empleo. Estados Unidos, por ejemplo, exige a los subcontratistas y contratistas principales «no exentos» que desarrollen planes de discriminación positiva para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo para las mujeres y las minorías.²⁴ La finalidad de los planes de discriminación positiva es ayudar a los contratistas a identificar y analizar las posibles deficiencias de la participación de las mujeres y las minorías en la plantilla del contratista. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, por conducto de la Oficina de Programas de Cumplimiento en los Contratos Federales, realiza exámenes de cumplimiento, investiga las quejas y adopta medidas de ejecución.

Estimulación de la actividad empresarial

La utilización de la contratación pública para fomentar la actividad empresarial de las empresas propiedad de mujeres es el objetivo principal de esta guía. A continuación se presentan algunos ejemplos de estrategias de «asistencia específica» utilizadas por los gobiernos para fomentar la participación de las empresas propiedad de mujeres y de otros grupos destinatarios en los mercados de contratación pública.

Los representantes del gobierno consultados durante la elaboración de esta guía señalaron que estas estrategias en primer lugar requieren conocer la composición demográfica del mercado y, en algunos casos, que la autoridad legislativa implante políticas de contratación pública preferencial. Este es particularmente el caso de las preferencias y las reservas, las cuales se explican en más detalle más adelante en este capítulo.

Establecimiento y supervisión de objetivos

Los gobiernos pueden propiciar una mayor participación de las empresas propiedad de mujeres en los mercados de contratación pública mediante el establecimiento de objetivos obligatorios para las entidades contratantes y el seguimiento de los avances en su consecución. La utilización de objetivos o metas ha sido una piedra angular de las políticas socioeconómicas de adquisiciones de los Estados Unidos durante décadas. La Ley estadounidense de la Pequeña Empresa dispone, entre otras cosas, que: «En la medida de lo posible, las estrategias de adquisiciones públicas empleadas por los departamentos o agencias federales con competencias para contratar deberán facilitar la máxima participación de pequeñas empresas en calidad de contratistas principales, subcontratistas y proveedores».

La Ley establece un objetivo para todo el Gobierno en cuanto a participación de las pequeñas empresas de al menos el 23 % del valor total de los contratos principales adjudicados por el gobierno federal en cada ejercicio fiscal.²⁵ La Ley también establece un objetivo en materia de participación de pequeñas empresas cuya «propiedad y control» esté en manos de mujeres, de al menos el 5 % del valor total de los contratos principales y subcontratos adjudicados en cada ejercicio fiscal. Desde la creación en 1994 de los objetivos para las pequeñas empresas propiedad de mujeres, las estadísticas muestran un aumento constante en el porcentaje de contratos principales y subcontratos otorgados a estas compañías.

Según algunas versiones, el Gobierno federal ha superado el objetivo del 5 % en 2012 (Consejo Nacional de Mujeres Empresarias de Estados Unidos, 2013). La SBA vigila de cerca la actuación gubernamental con respecto a estos objetivos.



Planes de subcontratación de pequeñas empresas

El propósito de los planes de subcontratación de pequeñas empresas es aumentar la participación de las empresas propiedad de mujeres y otros grupos destinatarios en calidad de subcontratistas en los contratos del gobierno. En los Estados Unidos, los contratistas principales y los subcontratistas federales tienen la obligación de presentar planes de subcontratación de pequeñas empresas a los funcionarios contratantes cuando sus contratos o subcontratos superan un umbral determinado (actualmente de 650.000 USD) y hay más oportunidades de subcontratación. En estos planes se establecen los objetivos o metas del contratista en cuanto a participación de las diversas pequeñas empresas en el contrato federal o, alternativamente, en toda la actividad del contratista. También exponen la estrategia del contratista para lograr estos objetivos y metas. Los contratistas están sujetos a sanciones si no hacen un «esfuerzo de buena fe» por conseguir los objetivos acordados.²⁶

Los planes de subcontratación también pueden utilizarse como un factor de evaluación en las licitaciones públicas en las que la adjudicación se basa en la mejor relación calidad-precio. En este caso, las empresas están obligadas a presentar planes de subcontratación de pequeñas empresas como parte integral de sus propuestas globales. Estos planes se evalúan en conjunción con otros factores distintos del precio, y la adjudicación se otorga a la empresa cuya propuesta represente la mejor relación calidad-precio global, teniendo en cuenta tanto el precio como los factores distintos del precio.

Preferencias

Una técnica frecuente para promover la participación de los proveedores, las MPYME y los grupos marginados locales es concederles una preferencia de precios u otro trato preferencial cuando compiten con grandes empresas u otra clase de compañías. En estos casos, las entidades contratantes aumentan artificialmente los precios de las empresas no preferenciales en unos puntos porcentuales preestablecidos con fines de evaluación. Por ejemplo, en condiciones de competencia plena y libre (sin restricciones), una entidad contratante podría conceder una preferencia de precios a pequeñas empresas propiedad de mujeres aumentando en un 10 % los precios de licitación de las empresas no preferenciales con fines de evaluación.

Si una empresa no preferencial y una pequeña empresa propiedad de mujeres presentaran ambas ofertas por valor de 100.000 USD, la entidad contratante consideraría que la oferta de la empresa no preferencial asciende a 110.000 USD a efectos de evaluación. Suponiendo que ambas ofertas fueran admisibles desde el punto de vista técnico y la licitación previera la adjudicación a la oferta que, siendo técnicamente satisfactoria, tenga el precio más bajo, la pequeña empresa propiedad de mujeres sería la adjudicataria. Los sistemas de preferencias pueden adoptar muchas formas. Un ejemplo de ello son las políticas de contratación pública preferencial de Sudáfrica (véase el cuadro 3).

Las preferencias pueden emplearse para proporcionar a las empresas propiedad de mujeres una ventaja competitiva en las contrataciones públicas, lo cual subsana en cierta medida los efectos adversos de la discriminación y la marginación. Las preferencias también pueden incrementar su participación en la economía formal. En varios países en desarrollo existen autoridades competentes para aplicar preferencias en favor de las mujeres empresarias (véase el cuadro 4, en la página siguiente).

Incluso en los países donde existe base legislativa para implantar programas de contratación pública preferencial, a menudo su aplicación se efectúa con retraso, es incoherente o inexistente. Un estudio reciente sobre las adquisiciones del sector público y las empresas propiedad de mujeres en Sudáfrica llegó a la conclusión de que las entidades contratantes estatales no aplican de forma activa o llevan a la práctica las preferencias existentes para las empresas propiedad de mujeres (BWASA, 2013). El estudio atribuye esta falta de acción, en parte, a las deficiencias del marco legislativo, que no contempla expresamente la promoción de las empresas propiedad de mujeres en el ámbito de la contratación pública.

CUADRO 3: Sudáfrica - Contratación pública preferencial

El Gobierno de Sudáfrica ha establecido un sistema de contratación pública en el que las empresas reciben puntos de preferencia en función de su rango certificado de B-BBEE. En virtud de este sistema, la cantidad máxima de puntos que puede concederse a los contratistas durante la selección de proveedores es de 100, de los cuales 80 (o 90, en el caso de adquisiciones más grandes) se otorgan según el precio. Los restantes 20 puntos de «preferencia» (o 10 puntos en las adquisiciones más grandes) se otorgan según el rango certificado de B-BBEE de la empresa.

El rango de las empresas se basa en su cumplimiento de los Códigos de Buenas Prácticas de B-BBEE. Los Códigos de Buenas Prácticas de B-BBEE utilizan un sistema de puntuación genérico compuesto de siete elementos básicos: propiedad, control de la gestión, equidad en el empleo, desarrollo de las aptitudes, contratación preferencial, desarrollo empresarial y de proveedores, y desarrollo socioeconómico. El sistema alienta a las empresas a poner en práctica iniciativas en relación con estos elementos para aumentar sus puntuaciones y rangos de cumplimiento y, por ende, la cantidad de puntos de preferencia que reciben durante la selección de proveedores.²⁷

Conforme al Reglamento de Contratación Pública Preferencial de Sudáfrica, es posible que entidades que no pertenezcan en su totalidad a HDI (individuos históricamente desfavorecidos) consigan obtener rangos de B-BBEE más altos si llevan a cabo iniciativas en relación con otros elementos que no sean la propiedad y el control de la gestión. El elemento de contratación preferencial refleja la cantidad de suministros y servicios que

una empresa adquiere de entidades empoderadas con rangos de B-BBEE elevados. Esto significa que las empresas privadas pueden ganar más puntos de preferencia aplicando sus propias políticas de contratación preferencial. De forma análoga a los planes de subcontratación de pequeñas empresas mencionados anteriormente, los Códigos de Buenas Prácticas de B-BBEE contribuyen a hacer llegar las políticas de contratación preferencial a los segmentos inferiores de la cadena de suministro, lo cual crea más oportunidades para los grupos marginados, entre ellos, las mujeres empresarias.

Fuente: Taylor y Roga, 2009; Quinot, 2013.



Tabla 1. Ejemplos de legislaciones nacionales que autorizan políticas de contratación preferencial en favor de las empresas propiedad de mujeres

País	Autoridad
Kenia	<p>Ley de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes de 2005, artículo 39(4):</p> <p>(4) Las preferencias y las reservas se aplicarán a:</p> <p>(a) Candidatos tales como grupos desfavorecidos, microempresas, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes (Preferencia y Reservas) 2011, artículo 2:</p> <p>Se entenderá por «grupo desfavorecido» aquellas personas a las que se considera que la sociedad en general niega el acceso a los recursos y herramientas que son útiles para su supervivencia de modo tal que les pone en situación de desventaja; o aquellos individuos que han sido objeto de prejuicio o sesgo cultural debido a su identidad como miembros de grupos sin tener en cuenta sus cualidades individuales, incluyéndose en esta definición a las empresas propiedad de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.</p>
Namibia	<p>Ley de la Junta de Licitaciones de Namibia, Ley n.º 16 de 1996, artículo 15(5):</p> <p>(5) A la hora de comparar las ofertas, la Junta deberá aplicar la política de preferencia de precios del gobierno para compensar los desequilibrios sociales, económicos y educativos de una sociedad democrática, así como para fomentar los intereses industriales y comerciales de Namibia.</p> <p>Reglamento de la Junta de Licitaciones de las Autoridades Locales, 2011, Anexo A:</p> <p>(i) Licitador de buena fe namibio que aplica políticas de discriminación positiva:</p> <p>Si en opinión de la junta de licitaciones local, basada en la información proporcionada por un licitador a esa junta, dicho licitador aplica políticas de discriminación positiva y programas destinados a corregir los desequilibrios sociales, económicos o educativos de una sociedad democrática, la junta podrá conceder una preferencia de precios del 2-3 % según los elementos de cada caso concreto, basándose en factores tales como los programas estructurados de capacitación, los cursos de aprendizaje de las normas aprobadas para la mano de obra, el personal técnico y los directivos, el empleo sustancial de mujeres y personas con discapacidad, así como otros programas o actividades que beneficien a los ciudadanos desfavorecidos de Namibia.</p>
Sudáfrica	<p>Constitución de la República de Sudáfrica, Ley n.º 108 de 1996, artículo 217:</p> <p>(1) Cuando un órgano del Estado del ámbito del gobierno nacional, provincial o local, o cualquier otra institución prevista en la legislación nacional, contrata bienes o servicios, debe hacerlo de conformidad con un sistema que sea justo, equitativo, transparente, competitivo y rentable.</p> <p>(2) El subartículo (1) no impide a los órganos del Estado o las instituciones mencionadas en tal subartículo implantar una política de contratación pública que estipule:</p> <p>(a) Categorías de preferencia en la asignación de los contratos;</p> <p>(b) La protección o la mejora de la situación de las personas o categorías de personas en situación de desventaja debido a discriminación injusta.</p> <p>(3) La legislación nacional debe prever un marco dentro del cual pueda aplicarse la política a la que se hace referencia en el subartículo (2).</p> <p>Ley de Emancipación Económica de la Población Negra de Amplio Alcance, Ley n.º 46 de 2013:</p> <p>Se entenderá por «emancipación económica de la población negra de amplio alcance» la emancipación económica viable de todas las personas de raza negra [incluyendo], en particular, las mujeres, los trabajadores, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas que viven en zonas rurales.</p>
Zambia	<p>Ley de Contratación Pública, Ley n.º 12 de 2008, artículo 63(2):</p> <p>(2) Los grupos destinatarios de los sistemas de preferencias o reservas se determinarán de conformidad con las políticas sociales y económicas del Gobierno, y podrán incluir:</p> <p>(a) Ciudadanos o proveedores locales;</p> <p>(b) Bienes, obras o servicios prestados o fabricados en Zambia o una región en particular, o bien realizados por zambianos o personas de una región en particular;</p> <p>(c) Proveedores zambianos de una industria o sector económico en particular;</p> <p>(d) Pymes;</p> <p>(e) Empresas propiedad de mujeres, o</p> <p>(f) Cualquier otro grupo designado por la política gubernamental.</p>

Las mujeres están incluidas dentro de la categoría de «personas en situación de desventaja por discriminación injusta». El estudio afirma que:

Aunque Sudáfrica cuenta con un entorno reglamentario señero y progresista que conforma el mecanismo de la contratación pública como un instrumento normativo para promover la emancipación económica de grupos que habían estado marginados anteriormente, la mejora de la situación de [las empresas propiedad de mujeres] como proveedoras del gobierno es secundaria en este contexto, especialmente dada la falta de un marco legislativo destinado exclusivamente a [las empresas propiedad de mujeres] (BWASA, 2013, pág. 2-3).

Los resultados del estudio propugnan un marco normativo integral de alcance nacional expresamente encaminado a aumentar la participación de las empresas propiedad de mujeres en la contratación pública.

Reservas o contratos reservados

Otra técnica habitual para promover la participación económica de los proveedores locales, las MPYME y los grupos marginados es reservar o destinar determinadas oportunidades de contratación exclusivamente a los miembros de esos grupos. De forma análoga a las preferencias, los programas de contratos reservados pueden adoptar muchas formas. Solamente un país, Estados Unidos, ha creado un programa de contratos reservados específicamente para empresas propiedad de mujeres.²⁸

En el año 2000, el Congreso estadounidense aprobó la Ley para la Equidad en la Contratación Pública de Mujeres, la cual autoriza a las entidades contratantes a reservar contratos públicos para pequeñas empresas propiedad de mujeres en determinadas circunstancias. Por razones de orden constitucional, los contratos reservados se limitan a sectores en los que las empresas de mujeres están insuficientemente representadas. La implantación del programa se demoró hasta el año 2011, debido en parte a problemas constitucionales.

Otros países están implantando sistemas de reservas que benefician a las mujeres empresarias y a otros grupos marginados (véase el cuadro 5).

CUADRO 4: Sistema de reservas de Kenia

En el año 2013, el Presidente Uhuru Kenyatta anunció que Kenia modificaría su reglamento en materia de contratación pública con objeto de reservar el 30 % de los contratos gubernamentales a las mujeres, jóvenes y personas con discapacidad (Gathira, 2013). De conformidad con la directriz del Presidente, el Gobierno de Kenia modificó su reglamento de contratación pública el 18 de junio de 2013, destinando el 30 % de su gasto en contratos públicos a «adquirir bienes, obras y servicios a microempresas y pequeñas empresas propiedad de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad».

A los efectos de los sistemas de reservas (y preferencias), la enmienda del reglamento estipula que las entidades propiedad de jóvenes, mujeres o personas con discapacidad deberán ser entidades con personalidad jurídica registradas ante el Gobierno y «cuyos miembros sean, como mínimo, en un 70 % jóvenes, mujeres o personas con discapacidad y cuya dirección esté compuesta en

su totalidad por jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, respectivamente».

Fuente: Notificación Legal n.º 114, 18 de junio de 2013, Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes (Preferencia y Reservas) (Enmienda), 2013, Disposiciones 31 y 32 (Kenia).



Limitaciones para evitar las prácticas abusivas

Para evitar los abusos por parte de las empresas que reciben preferencias o contratos reservados, deben imponerse limitaciones a su facultad de subcontratación y de cesión o transferencia de sus contratos a otras empresas (véase el cuadro 6). Sin estas limitaciones, existe la posibilidad de que las empresas que reúnen las condiciones exigidas para recibir un trato preferencial actúen como fachadas para aquellas que no las reúnen, lo cual socava los objetivos socioeconómicos de los programas de contratación pública preferencial.

Tabla 2. Protección de los contratos preferenciales

Posibilidades de abuso	Posibles soluciones
Contratos de servicios: El adjudicatario de un contrato de servicios en virtud de un sistema de preferencias o reservas subcontrata todos o la mayoría de los trabajos a una empresa que no reúne los requisitos para gozar de trato preferencial.	Limitación de la subcontratación: Exigir que el adjudicatario realice como mínimo el 50 % de los trabajos dentro de la propia empresa.
Contratos de suministro: El adjudicatario de un contrato de suministro en virtud de un sistema de preferencias o reservas compra todos o la mayoría de los suministros objeto del contrato a una empresa que no reúne los requisitos para gozar de trato preferencial.	Limitación de la subcontratación: Exigir que el adjudicatario realice al menos el 50 % del coste de producción de los suministros (sin incluir el coste de los materiales). En el caso de empresas no productoras, exigir que el adjudicatario proporcione suministros que hayan sido producidos por empresas propiedad de mujeres certificadas.
Cesión o transferencia: El adjudicatario de un contrato de servicios o suministro en virtud de un sistema de preferencias o reservas transfiere el contrato a otra empresa que no reúne los requisitos para gozar de trato preferencial.	Cláusula de intransferibilidad: Exigir que el adjudicatario obtenga el consentimiento por escrito (o una exención, si la ley así lo exige) de la entidad contratante responsable antes de poder ceder o transferir el contrato a otra empresa.

Fuente: parcialmente basado en la Parte 19 del Reglamento Federal de Adquisiciones de los EE. UU. (FAR) sobre Programas de Ayuda a las Pequeñas Empresas.

Acuerdos y directrices internacionales

Los acuerdos de comercio internacional, como el ACP de la OMC, y las directrices en materia de adquisiciones públicas de las entidades financieras internacionales, como el Banco Mundial, sirven como fuentes de inspiración para los países que desean abordar los retos a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres. Estas empresas son a menudo recién llegadas en los mercados de contratación pública dominados por otras compañías. Uno de los principales obstáculos que se pueden encontrar a la hora de imponerse como licitadoras competitivas y adjudicatarias es que los sistemas de contratación pública no reformados favorecen a las empresas ya consolidadas (sus competidoras) a través del amiguismo y canales de comunicación muy arraigados.

Acuerdo sobre contratación pública de la OMC

Los requisitos procedimentales del ACP de la OMC están diseñados para abrir los mercados. Contribuyen a crear sistemas de contratación pública justos y transparentes y, por consiguiente, velan por que las empresas propiedad de mujeres no queden excluidas de la información relativa a las oportunidades de contratación. Debe brindárseles una oportunidad justa para poder presentarse a los concursos. El texto revisado del ACP de la OMC expone las obligaciones expresas que las partes tienen de prevenir los conflictos de intereses y las prácticas corruptas, factores que también pueden impedir injustamente que las empresas propiedad de mujeres obtengan contratos.

El requisito de revisión interna de las decisiones de contratación pública incorporado en el ACP de la OMC proporciona a las mujeres empresarias plataformas importantes desde las que expresar sus inquietudes y solucionar las prácticas desleales que todavía perduran y las sitúan en desventaja.

Una de las características más importantes del ACP de la OMC es que las empresas propiedad de mujeres, con la adhesión de su país de origen al mismo, tienen la oportunidad de competir



por contratos procedentes de mercados de otras partes suscriptoras del ACP. Estos factores tomados en su conjunto convierten el ACP de la OMC en una importante herramienta para las empresas propiedad de mujeres que desean aprovechar las nuevas oportunidades de negocio del sector de la contratación pública.

No obstante, estos acuerdos y normas internacionales pueden, en cierta medida, limitar también la capacidad de maniobra de los gobiernos a la hora de implantar sistemas de preferencias tales como las reservas o los márgenes de preferencia. Esto se debe a que las preferencias y las reservas con frecuencia discriminan a las empresas extranjeras. Uno de los principales objetivos de los acuerdos de comercio internacional, así como de los donantes internacionales tales como el Banco Mundial, es la apertura de los mercados de contratación pública a las empresas extranjeras:

La razón de ser fundamental de las políticas de libre comercio es que la apertura de los mercados a la competencia extranjera mejora la prosperidad económica. La idea subyacente es la teoría de la ventaja comparativa... [En ella] se afirma que tanto la prosperidad económica total del grupo de libre comercio como la prosperidad de cada uno de los países se verán incrementadas al máximo gracias al libre comercio entre los estados miembros: este libre comercio lleva a cada uno de los estados a especializarse en los sectores en los que cuenta con una ventaja comparativa, lo cual resulta en un uso más eficiente de los recursos y, por lo tanto, en un aumento de la riqueza (Arrowsmith, et al., 2011, pág. 25).

El principio del libre comercio o no discriminación²⁹ se contempla en el artículo IV³⁰ del ACP de la OMC revisado recientemente:

No discriminación

1. Con respecto a cualquier medida relativa a las contrataciones abarcadas, cada Parte, incluidas sus entidades contratantes, concederá de forma inmediata e incondicional a los bienes y servicios de cualquier otra Parte y a los proveedores de cualquier otra Parte que ofrezcan bienes o servicios de cualquiera de las Partes, un trato no menos favorable que el trato que la Parte, incluidas sus entidades contratantes, da a:

- (a) Los bienes, servicios y proveedores nacionales
- (b) Los bienes, servicios y proveedores de cualquier otra Parte

2. Con respecto a cualquier medida relativa a las contrataciones abarcadas, ninguna Parte, incluidas sus entidades contratantes:

- (a) Dará a un proveedor establecido en su territorio un trato menos favorable que a otro proveedor establecido en dicho territorio por su grado de afiliación o propiedad extranjera; ni
- (b) Discriminará a un proveedor establecido en su territorio basándose en que los bienes o servicios ofrecidos por dicho proveedor para una determinada contratación son bienes o servicios de cualquiera de las otras Partes.

CUADRO 5: Unión Europea - Generalidades de la contratación pública preferencial

La contratación pública se ha convertido en un importante instrumento normativo para los Estados miembros de la UE debido al tamaño de los mercados de contratación pública en esas economías. En el 2009, la contratación pública representó cerca de 2.300 mil millones de euros y el 19 % del PIB.

El considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE estipula que la adjudicación de contratos públicos por las autoridades regionales o nacionales de los Estados miembros o en su nombre, o bien por otros organismos regidos por entidades de derecho público ha de respetar los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. El objetivo de las normas y los principios de contratación pública en los que éstas se basan es principalmente reforzar el mercado único y la competitividad de la UE. Sin embargo, las políticas sociales y medioambientales actualmente desempeñan un papel cada vez más importante en la contratación pública europea.

La creciente importancia de las políticas sociales y medioambientales se pone claramente de manifiesto en las últimas revisiones de las Directivas de la UE sobre contratación pública. Por ejemplo, en el considerando 2 de la Directiva 2014/24/UE se afirma lo siguiente:

La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 5 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (...), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE... y la Directiva 2004/18/CE... a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en especial la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública para alcanzar objetivos sociales comunes.

El considerando 36 apoya expresamente la utilización de la contratación pública para promover la participación de las personas con discapacidad o desfavorecidas:

El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede

decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas con discapacidad o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o lotes de los mismos, o reservar su ejecución al marco de programas de empleo protegido.

Las últimas revisiones de las Directivas de la UE sobre contratación pública también reflejan un aumento de la aceptación de las consideraciones sociales en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Con frecuencia se menciona el asunto 31/87 de Beentjes. El Tribunal de Justicia estimó que las medidas adoptadas para luchar contra el desempleo de larga duración podrían formar parte de los criterios de adjudicación de los contratos públicos en los casos en que la entidad contratante adjudique el contrato a la oferta más ventajosa económicamente, no haya efectos discriminatorios directos o indirectos para las licitaciones de otros Estados miembros, y se notifique como corresponde. El Tribunal dictó una sentencia similar en el asunto 225/98 de la región Nord-Pas-de-Calais, (Hettne, 2013).

Las autoridades contratantes de la UE disponen de una amplia gama de posibilidades para determinar las cláusulas contractuales basándose en consideraciones de orden social. En su Comunicación Interpretativa sobre las posibilidades de integrar aspectos sociales en los contratos públicos, la Comisión ofrece los siguientes ejemplos de cláusulas sociales lícitas:

- La obligación de dar trabajo a desempleados, en particular de larga duración, u organizar actividades de formación para los jóvenes o los desempleados durante la ejecución del contrato;
- La obligación de aplicar, durante la ejecución del contrato, medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o la diversidad racial o étnica. Cuando se trate de un contrato de servicios, estas medidas pueden consistir, por ejemplo, en instaurar una política de promoción de la diversidad étnica y racial en el lugar de trabajo, impartiendo una serie de instrucciones dadas a los responsables de la selección de personal, los ascensos o la formación del personal. Asimismo, el contratista puede designar a un responsable encargado de

instaurar una política de este tipo en el lugar de trabajo.

- La obligación de cumplir con los contenidos esenciales de las disposiciones de los convenios fundamentales de la OIT durante la ejecución del contrato, en el supuesto de que éstas no se hayan incorporado ya al ordenamiento jurídico nacional
- La obligación de contratar, con vistas a la ejecución del contrato, a personas con discapacidad en un número superior al exigido por la legislación nacional en el Estado miembro de ejecución del contrato o en el Estado Miembro del adjudicatario. (Nielsen, s.f., pág. 56-57)

Pese a la creciente importancia de las consideraciones sociales y medioambientales, en la actualidad sigue siendo difícil determinar de cuánto margen disponen las entidades contratantes para tratar de alcanzar objetivos de política social y medioambiental. El «uso estratégico de la contratación pública» para estos fines es informado y restringido por los tratados y las normas armonizadas de la UE, y la jurisprudencia que interpreta el rol de las consideraciones sociales en este ámbito es muy limitada (Hettne, 2013).

Las repercusiones de la utilización de la contratación pública para impulsar la participación de las empresas propiedad de mujeres tampoco están claras. Por lo menos, los Estados miembros pueden adoptar medidas para eliminar las barreras y los problemas habituales a los que se enfrentan las empresas propiedad de mujeres. La eliminación de estos problemas y barreras beneficiaría a las

pequeñas empresas en general. Parece que las entidades contratantes de la UE tienen la autoridad necesaria para exigir a sus contratistas que pongan en práctica medidas concebidas para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de velar por que las listas de proveedores preferenciales incluyan una proporción razonable de empresas propiedad de mujeres.

La manera en que se crean y aplican estas medidas es tan importante como saber si, ante todo, pueden ser utilizadas. No obstante, aparte de estos tipos de medidas, no parece que a día de hoy las entidades contratantes de la Unión Europea tengan autoridad para implantar medidas más específicas, como las preferencias y las reservas.

Fuente: Beuter, 2011; Hettne, 2013; Nielsen, s. f.



Margen para dar cabida a las preferencias

A pesar de estas disposiciones, parece que hay mucho margen para dar cabida a las preferencias y reservas favorables a las empresas propiedad de mujeres. El ACP de la OMC es un acuerdo plurilateral negociado en el marco de la OMC, lo que significa que no todos los miembros de la OMC son partes en el Acuerdo. Actualmente cuenta con 15 partes que incluyen a 43 miembros de la OMC.³¹ Otros 28 miembros de la OMC participan en el Comité de Contratación Pública como observadores. De ellos, 10 están en proceso de adhesión al Acuerdo.³² Los miembros de la OMC que no son parte en el Acuerdo no tienen ninguno de los derechos ni obligaciones que se estipulan en el mismo.

Flexibilidad

Existe flexibilidad para las partes en el ACP de la OMC porque dicho Acuerdo solamente es aplicable a las «contrataciones abarcadas», que son contrataciones gubernamentales realizadas por las entidades contratantes de las partes en el ACP de la OMC, de los bienes, servicios y obras de construcción que tengan un valor igual o superior a un umbral especificado.³³ Las estipulaciones sobre no discriminación no son aplicables a las contrataciones que estén por debajo de los umbrales vigentes del ACP, y los gobiernos son libres de poner en práctica políticas de contratación pública «subsidiarias» u «horizontales», incluidas aquellas que favorecen a las empresas propiedad de mujeres. Incluso cuando el valor de la contratación pública sea igual o superior a los umbrales vigentes del ACP de la OMC, los gobiernos pueden aplicar políticas de contratación preferencial, siempre que no discriminen a las empresas extranjeras propiedad de mujeres.³⁴

Excepciones y exenciones

El ACP de la OMC también permite excepciones y exenciones para programas específicos, los cuales pueden dar cabida a políticas de contratación preferencial para empresas propiedad de mujeres. Los Estados Unidos y Canadá negociaron excepciones para los programas de reserva destinados a las pequeñas empresas y las minorías. Puede que a los países en desarrollo les resulte más difícil negociar las mismas o similares excepciones en el futuro.³⁵ Para que el Acuerdo sea más atractivo para los países en desarrollo que deseen adherirse a él en el futuro, las partes en el ACP de la OMC han introducido en el mismo nuevas y mejores disposiciones de trato especial y diferenciado con el fin de ofrecer una mayor flexibilidad cuando resulte necesario.

El artículo V del ACP revisado explica que los países en desarrollo que se adhieran al ACP tienen la posibilidad de negociar medidas de transición tales como compensaciones, programas de preferencia de precios, umbrales iniciales más elevados e incorporación gradual de entidades, con sujeción al acuerdo de las demás partes y a las necesidades de desarrollo del miembro que se halle en proceso de adhesión.

Por consiguiente, parece ser que existe margen suficiente en el ACP de la OMC para dar cabida a las preferencias y las reservas para las empresas propiedad de mujeres sin menoscabar el cumplimiento de las disposiciones sobre no discriminación del Acuerdo. Este es particularmente el caso de los países en desarrollo.

Normas del Banco Mundial

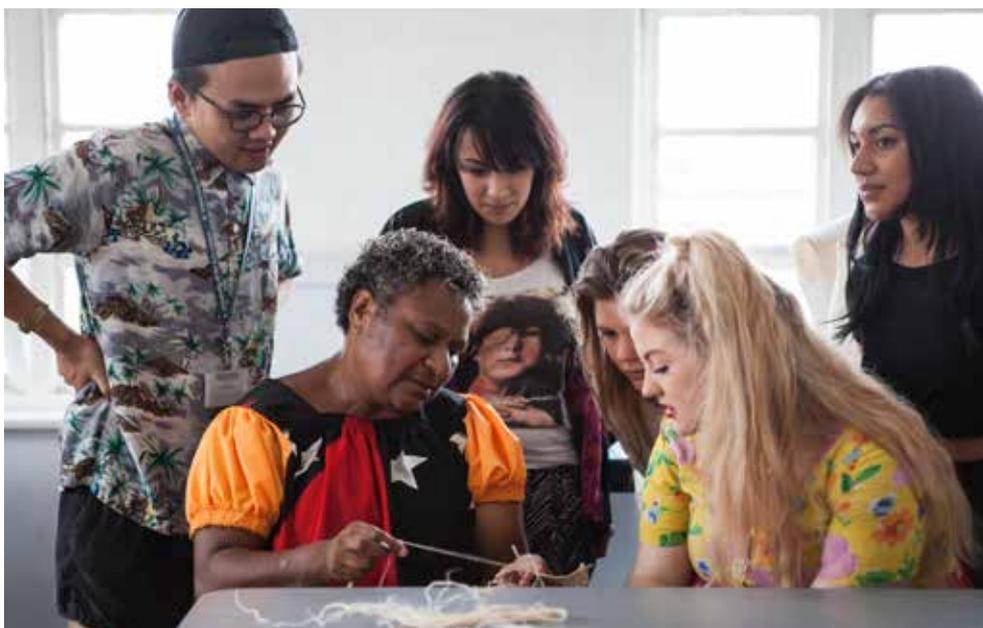
De manera análoga al ACP de la OMC, las normas del Banco Mundial para las adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos de los de consultoría permiten el uso de las preferencias nacionales en determinadas circunstancias. A tenor de lo dispuesto en las normas, los prestatarios podrán, con el consentimiento del Banco Mundial, otorgar un margen de preferencia en la evaluación de las ofertas de conformidad con los procedimientos de licitación pública internacional a:

- Bienes fabricados en el país del prestatario cuando se comparen las ofertas de tales bienes con las de bienes fabricados en el extranjero, y
- Obras en países miembros cuyo producto nacional bruto per cápita esté por debajo de un umbral especificado, cuando se comparen ofertas de contratistas nacionales aptos con las de contratistas extranjeros. (Banco Mundial, 2011b).

En cierta medida, estas disposiciones dan cabida a las políticas de contratación pública preferencial para las empresas nacionales propiedad de mujeres, al menos en el caso de los contratos que superen los umbrales de la licitación pública internacional. De forma similar al ACP de la OMC, parece que no hay restricciones en las políticas de contratación que favorecen a las empresas propiedad de mujeres siempre y cuando esas políticas no discriminen a las empresas extranjeras.³⁶

Puede que los países en desarrollo tengan más libertad en el futuro para utilizar las preferencias destinadas a ayudar a los grupos marginados, como las mujeres empresarias, según los cambios que vayan produciéndose en las políticas y la actitud de los donantes. En la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan 2011), los principales donantes internacionales se comprometieron a utilizar los sistemas de contratación pública de los países como la primera opción y dar preferencia a la contratación pública local y regional (Eilmers, 2011).

El cumplimiento de las mejores prácticas internacionales incorporadas en el ACP de la OMC y otros instrumentos trae consigo transparencia y buen gobierno. Estos beneficios pueden contrarrestar de manera eficaz las restricciones limitadas que estos instrumentos imponen a la facultad de los gobiernos para aplicar sistemas de preferencias discriminatorios.



Creación de capacidad empresarial

Los programas de creación de capacidad son un componente importante de todo sistema de contratación pública preferencial integral. Las estrategias de asistencia específica comentadas hasta ahora tienen como principal finalidad incrementar la demanda de bienes y servicios procedentes de empresas propiedad de mujeres. Para que el sistema sea eficaz, debe existir una correspondencia entre la oferta y la demanda. Corresponde a los gobiernos establecer programas destinados a acrecentar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres para competir con éxito en los mercados de contratación pública y para ofrecer los bienes y servicios que las administraciones necesitan para desempeñar sus funciones públicas.

Organizaciones de mujeres empresarias: multiplicadores de fuerzas

Las organizaciones y asociaciones de mujeres empresarias son las más adecuadas para ayudar a los gobiernos a elaborar y aplicar programas específicos destinados a las empresarias. Los gobiernos pueden aprovechar los conocimientos y las capacidades de las organizaciones de mujeres empresarias en casi todas las etapas del sistema de contratación pública: evaluación de las necesidades y establecimiento de bases de referencia; desarrollo de políticas y programas, implantación y ejecución de programas, y seguimiento y evaluación de los avances conseguidos. Las organizaciones de mujeres empresarias son multiplicadores de fuerzas.

Las organizaciones de mujeres empresarias se encuentran en una situación idónea para ayudar a las empresarias a buscar y acceder a oportunidades de subcontratación, ya que estas organizaciones forman parte de una red existente de empresas propiedad de mujeres que son potenciales contratistas principales, y además porque conocen a fondo los sectores en los que operan sus miembros. También están en condiciones de facilitar acuerdos de participación conjunta mediante la concertación entre empresas afiliadas.

Un estudio reciente sobre las empresas propiedad de mujeres de Indonesia demostró que existía una correlación positiva entre la pertenencia a una asociación empresarial y la capacidad de una empresa para obtener contratos con el gobierno (Novirianti, 2013).

Asistencia técnica

Las mujeres se topan con más obstáculos a la hora de crear y hacer crecer un negocio. Sus empresas tienden a ser más pequeñas. En general, las mujeres suelen tener menos experiencia y acceso al capital social y financiero, y desarrollan sus actividades en sectores menos rentables (Banco Mundial, 2012). Además de estos, se les plantean muchos otros problemas, tales como las responsabilidades de atención a los hijos y cuidado de personas a su cargo, los prejuicios culturales y sociales, y la parcialidad de leyes y reglamentos.

La asistencia técnica puede atenuar estos obstáculos en cierta medida. En un estudio realizado en el año 2009, el Programa del Centro Empresarial para Mujeres de la SBA llegó a la conclusión de que la educación ha sido una de las mejores alternativas para subsanar las diferencias entre las mujeres y los hombres emprendedores. El estudio concluyó: «La educación empresarial logra resultados satisfactorios para las mujeres si, además del aprendizaje académico, ofrece formación en habilidades prácticas, servicios de apoyo y aprendizaje empírico para aumentar los conocimientos de las mujeres y su acceso al capital humano, financiero y social» (Consejo Nacional de Mujeres Empresarias de Estados Unidos, 2009). En el estudio se observa además que los entornos de aprendizaje concebidos específicamente para mujeres obtienen mejores resultados.

La asistencia técnica puede prestarse a través de varios canales, entre los que se incluyen los organismos gubernamentales, las instituciones de apoyo al comercio como las organizaciones y asociaciones de mujeres empresarias, y las instituciones educativas. Algunos ámbitos de la contratación pública que podrían beneficiarse de la asistencia técnica son:

- Procesos de certificación y registro;
- Métodos para buscar y acceder a oportunidades de licitación;
- Preparación y presentación de ofertas;
- Comprensión de los términos y condiciones de los contratos;
- Formas de trabajar con los funcionarios y entidades contratantes;
- Contabilidad de costes y conocimientos financieros básicos;
- Procedimientos para constituir acuerdos de participación conjunta.

Asistencia financiera

Para ser eficaz, la asistencia financiera debe estar específicamente dirigida a las empresas propiedad de mujeres. Existen pruebas que demuestran que cuando la asistencia financiera se dirige a las MPYME en general, las empresas propiedad de mujeres tienden a no salir tan bien paradas como sus homólogos masculinos. En Botsuana, por ejemplo, un estudio realizado por la Alianza para el Protocolo sobre Género del África Meridional concluyó que



los bancos comerciales, la Oficina para el Desarrollo Empresarial Ciudadano, la Autoridad Empresarial Local, la Jefatura de Fomento de las Exportaciones y las Inversiones de Botsuana y la Cooperación para el Desarrollo de Botsuana tenían tendencia a excluir a las mujeres.

El estudio concluyó que los programas diseñados específicamente para las mujeres, como la Sociedad de Crédito Comercial para Mujeres y la Asociación de Mujeres Empresarias de Botsuana, marcaron una diferencia significativa en lo referente al empoderamiento de la mujer (Alianza para el Protocolo sobre Género del África Meridional, 2012).

Muchos de los factores que afectan al acceso a la financiación son específicos de cada país. Por ejemplo, un informe del Banco Mundial del año 2004 concluyó que las empresas propiedad de mujeres de Uganda tenían acceso limitado a la financiación porque los bancos a menudo requieren la posesión de tierras como garantía (Ellis et al., 2004). Dado que las prácticas de asignación de tierras en Uganda favorecen a los hombres, las empresarias se encuentran en una clara situación de desventaja. Actualmente, la utilización de garantías que no sean la tenencia de tierras para acceder a la financiación no es una opción viable. En diciembre de 2013, Uganda aprobó el proyecto de ley de Garantías sobre Bienes Muebles, aunque todavía está a la espera de la sanción del presidente. El proyecto de ley establecerá un marco jurídico para la utilización de bienes muebles o propiedad personal como garantía. Sin embargo, falta por ver el efecto que ello tendrá en la capacidad de las mujeres para acceder a la financiación, si lo tiene.

Como reconocimiento de la importancia de la financiación para las empresas de nueva creación, el Gobierno de Kenia ha modificado recientemente su reglamento de contratación pública para exigir a las entidades contratantes que faciliten la financiación de las empresas propiedad de jóvenes, mujeres o personas con discapacidad.³⁷ Las nuevas disposiciones en materia de financiación obligan a las entidades contratantes a autenticar la adjudicación de contratos a jóvenes, mujeres y personas con discapacidad y firmar contratos con las entidades de financiación pertinentes en los que se estipule que las empresas contratistas recibirán sus pagos a través de las cuentas que hayan abierto en tales entidades.³⁸

CUADRO 6: Etiopía - Un modelo de banca propiedad de mujeres

La fundación de Enat Bank, SC, en el año 2013 revela el poder de las mujeres cuando se unen por una causa común. Es una historia de triunfo sobre la adversidad. Se trata de un testimonio de éxito excepcional que debería enorgullecer a todos los etíopes. Enat Bank fue creado por un grupo variado formado por 11 enérgicas mujeres etíopes, que han convertido la idea del Enat en realidad.

Las fundadoras tenían la idea de crear un nuevo banco que estuviera abierto a todo el mundo, pero que prestara especial atención a las mujeres para ayudarles a acceder a créditos y otros productos. Este equipo de mujeres encontró muchos partidarios, pero la obtención de fondos supuso un obstáculo importante. Cuantas más dificultades se les planteaban, más unidas y decididas estaban a convertir Enat en una realidad. Cada fundadora contribuyó con su tiempo y sus recursos propios.

La creación de Enat marca un antes y un después en la historia bancaria de Etiopía y África. Las mujeres poseen el 64 % del banco y ocupan los principales cargos directivos, desde la alta dirección hasta el consejo de administración de la entidad. Las fundadoras hicieron su idea realidad a base de compromiso y mucho trabajo, y están dispuestas a seguir sustentando al banco a medida que se

consolida por sí mismo. Las fundadoras creen que, una vez Enat tenga éxito en Etiopía, puede expandirse por toda África.

Estas mujeres estrechamente unidas son las principales embajadoras del Enat, y contribuyen a llevar las aspiraciones de su banco a todo el mundo. Enat Bank contrata y asesora a mujeres jóvenes e inteligentes con objeto de investigar de forma continua las mejores formas de hacer llegar los productos del banco al público femenino.



Fuente: tomado de la página web del Enat Bank <http://www.enatbanksc.com/about-us/history.html>.

Kenia ha creado el Fondo Uwezo para conceder a los empresarios jóvenes y a las empresarias subvenciones y préstamos sin intereses, así como oportunidades de asesoramiento a través de mentores.³⁹ El Fondo Uwezo se creó como parte del programa gubernamental de creación de capacidad, y pretende ayudar a los jóvenes y a las mujeres a beneficiarse de la reserva del 30 % de contratos públicos destinada a esos grupos demográficos.

En Liberia, el gobierno se ha aliado con la Corporación Financiera Internacional (CFI), miembro del Grupo del Banco Mundial, para facilitar el acceso de las pymes a la financiación y el arrendamiento de equipos. La CFI y Goldman Sachs lanzaron un fondo mundial de 600 millones de USD en marzo de 2014 para incrementar el acceso a la financiación de más de 100.000 mujeres empresarias en los países en desarrollo (CFI, 2014). Este Fondo para la Creación de Oportunidades para Mujeres Empresarias (Women Entrepreneurs Opportunity Facility) concederá líneas de crédito y compartirá el riesgo con los bancos locales de los países en desarrollo para contribuir a asegurar y promover el acceso a la financiación de las empresarias.

La asistencia financiera puede adoptar muchas formas. Las claves son identificar y mitigar las barreras, tales como la propiedad de tierras, y adaptar la asistencia específicamente para las empresas propiedad de mujeres.

Programas de Mentoría Protegida

El asesoramiento a través de mentores es una forma eficaz de ofrecer asistencia técnica a las empresas propiedad de mujeres y de aumentar sus posibilidades de acceso al capital social, incluidas las redes de contactos, la pertenencia a asociaciones, las relaciones y el acceso a las instituciones de la sociedad. Las organizaciones de mujeres empresarias son las más adecuadas para esta tarea, dada su capacidad para asociar a las propietarias de empresas entre sí en calidad de mentoras y protegidas.

Los gobiernos también pueden establecer programas de mentoría protegida más formalizados. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Gobierno federal ha creado un programa de mentoría protegida formal que asocia a pequeñas empresas (protegidas) con grandes empresas (mentoras) con fines de desarrollo empresarial. En el marco del programa, las compañías mentoras y protegidas pueden constituir alianzas estratégicas en calidad de pequeñas empresas para competir en licitaciones por contratos principales y subcontratos.⁴⁰

CUADRO 7: Apoyo empresarial para las mujeres emprendedoras

En el año 2009, el Consejo de Asuntos Laborales del Taipéi Chino estableció el Plan Fénix para la Creación de Microempresas con objeto de aumentar el número de mujeres que participan en la población activa, alentándolas a fundar sus propias empresas. El Plan Fénix para la Creación de Microempresas ofrece una gama completa de servicios a las mujeres empresarias, entre los que se incluyen:

- **Inversión y financiación iniciales** Gracias al plan, las participantes pueden acceder a préstamos de bajo interés sin necesidad de avalistas o garantías.
- **Servicios de consultoría y orientación** Hay más de 100 consultores de distintos ámbitos que prestan gratuitamente servicios de consultoría y orientación a las empresas de nueva creación.
- **Marketing y promoción** El plan ha creado un centro de compras en línea, en el que se publica material promocional y se organizan exposiciones para exhibir los logros de las participantes del programa.
- **Apoyo para el seguimiento** Las empresarias reciben informes de seguimiento trimestrales para evaluar sus operaciones comerciales.
- **Formación** El plan ofrece diversos cursos, desde cursos de nivel básico sobre las tendencias sectoriales y los preparativos para fundar empresas, hasta cursos de nivel intermedio sobre habilidades empresariales,

planificación financiera y marketing. Los cursos de nivel avanzado están adaptados a las necesidades de los diferentes grupos de empresarias. El programa también ofrece cursos digitales, prácticas y visitas a empresas.

En los últimos años, el Taipéi Chino ha iniciado una serie de planes y programas de apoyo a las mujeres empresarias. Entre ellos figuran el Plan de Orientación Empresarial para Mujeres, el Plan de Élite Empresarial Femenina y el Programa de Desarrollo en Cuña. El Gobierno también está creando la Alianza para la Iniciativa Empresarial y la Innovación Femeninas, una red de mujeres empresarias.

Fuente: Gobierno del Taipéi Chino (2012); Sun (2012).



Creación de intercesores empresariales

Tanto las empresarias como las representantes de las organizaciones de empresarias africanas coincidieron en recomendar la creación de intercesores en las oficinas gubernamentales de contratación pública y las entidades contratantes que aboguen en defensa y representación de las mujeres propietarias de empresas y les ofrezcan asistencia. Estos defensores podrían estar facultados para tratar cuestiones relativas a la impuntualidad en los pagos con los funcionarios responsables de los mismos, lo cual podría mantener a las mujeres empresarias alejadas de las presiones de la corrupción y de las represalias de los funcionarios contrariados. Estos intercesores podrían supervisar el cumplimiento de los programas de contratación pública preferencial y actuar como punto de contacto entre el gobierno y las organizaciones de mujeres empresarias.

En Uganda ha quedado demostrado el valor de los intercesores dedicados a defender a las empresas propiedad de mujeres. Los funcionarios ugandeses de aduanas y fronteras hostigaban a las mujeres proveedoras dedicadas al comercio transfronterizo. El hecho de que muchas proveedoras tuvieran dificultades para entender y cumplimentar los documentos de exportación obligatorios empeoraba la situación. Según declaraciones de un representante de la Junta de Fomento de las Exportaciones de Uganda, las circunstancias mejoraron notablemente cuando se asignaron defensores de los derechos de las mujeres en las fronteras para ayudar a las proveedoras a cumplimentar la documentación requerida y facilitar su interacción con los funcionarios de aduanas y fronteras.

Como resultado de esta intervención, los funcionarios de aduanas y fronteras cambiaron sus actitudes y comportamientos hacia las proveedoras y dejaron de obstaculizar sus transacciones comerciales. Al parecer, los funcionarios y las mujeres proveedoras han desarrollado una relación de trabajo positiva.

Creación de capacidad de los gobiernos

Además de fomentar la capacidad de las empresas propiedad de mujeres, es importante impulsar la capacidad de los funcionarios públicos y las entidades contratantes. Es necesario sensibilizar a los funcionarios encargados de las adquisiciones sobre los obstáculos y problemas singulares a los que se enfrentan las mujeres empresarias y sobre los objetivos de las políticas y programas de integración en la contratación pública. La formación es indispensable para garantizar el cumplimiento de los programas y políticas, así como la responsabilidad por su aplicación.

CUADRO 8: Ghana – Incorporación de la formación sobre contratación pública

El Gobierno ha hecho grandes progresos en la reforma del sistema de contratación pública de Ghana, especialmente en lo tocante a sus iniciativas de creación de capacidad. La estrategia de Ghana de incorporar la formación en materia de contratación pública en el sistema de educación superior, con el ofrecimiento de nuevos títulos académicos en los niveles de diploma nacional de educación superior y de licenciatura, es particularmente destacable. Tanto el Instituto de Gestión y Administración Pública de Ghana como la Escuela Politécnica de Takoradi ofrecen los nuevos planes de estudios.

El Instituto de Gestión y Administración Pública de Ghana imparte sesiones formativas de corta duración sobre contratación pública para proyectos con financiación internacional destinados a funcionarios gubernamentales de la región. Ghana también está dando pasos importantes hacia la profesionalización de la carrera de los funcionarios responsables de las adquisiciones. Las reformas de Ghana abordan los problemas sistémicos a los que se enfrenta el sistema

de contratación pública. Las reformas también brindan la oportunidad de sensibilizar a los funcionarios responsables de las adquisiciones públicas sobre los numerosos problemas que se plantean a las empresas propiedad de mujeres en el ámbito de la contratación pública y los beneficios que conllevan las políticas preferenciales.

Fuente: Banco Mundial (2013).



NOTAS FINALES

24. Orden ejecutiva n.º 11.246, 30 Registro Federal 12319 (24 de septiembre de 1965); Reglamento Federal de Adquisiciones de los EE. UU. (FAR), Título 48, Subparte 22.8 del Código de Reglamentos Federales (C.F.R.) (Estados Unidos).
25. Artículo 644(g) del Título 15 del Código de los Estados Unidos.
26. FAR, Título 48, Subparte 19.7 del C.F.R. (Estados Unidos)
27. Quinot (2013) destaca que las revisiones del Reglamento de Contratación Pública Preferencial de Sudáfrica de 2011 simplificaron notablemente el proceso mediante el cual se determinan los puntos de preferencia. La normativa anterior establecía que los organismos contratantes tenían que especificar cómo se concederían los puntos de preferencia de cada oportunidad de licitación y, a continuación, decidir el número de puntos de preferencia otorgados a cada licitador. Teniendo en cuenta los recursos legales disponibles en Sudáfrica, Quinot afirma que la concesión de puntos de preferencia se convirtió en un campo abonado para las impugnaciones judiciales, las cuales volvieron ineficaz el sistema. El Reglamento de Contratación Pública Preferencial de 2011 suprimió la amplia discrecionalidad otorgada a las entidades contratantes mediante la fijación de la cantidad específica de puntos de preferencia que deben adjudicarse a un licitador en función de su rango certificado de B-BBEE, lo que liberó a los organismos contratantes de la necesidad de hacerlo.
28. Estados Unidos, en su condición de parte en el ACP de la OMC, se ha cerciorado de que este programa de contratos reservados no entre en conflicto con sus obligaciones contempladas en el Acuerdo mediante la inclusión de una nota general en el Apéndice I del ACP.
29. «No discriminación», tal y como se utiliza en este contexto, significa que está prohibida la discriminación contra los proveedores, bienes y servicios extranjeros.
30. El 30 de marzo de 2012, las partes en el ACP de la OMC aprobaron una revisión del ACP. El ACP-113 de 2 de abril de 2012 puede consultarse en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm.
31. Armenia, Canadá, la Unión Europea con respecto a sus 28 Estados miembros, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Corea, Liechtenstein, los Países Bajos con respecto a Aruba, Noruega, Singapur, Suiza, Taipéi Chino y los Estados Unidos.
32. Albania, China, Georgia, Jordania, la República Kirguisa, Moldavia, Montenegro, Nueva Zelanda, Omán y Ucrania.
33. Véase el ACP de la OMC (2012), párrafo 2 del artículo II.
34. Ruanda armonizó su sistema de preferencias nacional con sus obligaciones como miembro del Mercado Común de la Comunidad de África Oriental al ofrecer una preferencia de precios a las entidades nacionales, así como a las de otros Estados miembros (Quinot, 2013). De esta manera, Ruanda cumple su obligación de no discriminar a los miembros al tiempo que persigue sus objetivos «subsidiarios» u «horizontales».
35. Algunas fuentes argumentan que: «El alcance de la autonomía de las partes contratantes en el ACP para desarrollar sus propias políticas de equidad nacionales depende de su poder de mercado, de su capacidad para ofrecer en la mesa de negociación del ACP otras contrataciones sustanciales no afectadas por los programas de preferencias» (Linarelli, 2011, pág. 456). Cabe destacar que ningún país en desarrollo se ha adherido al ACP de la OMC desde 2013. Armenia, país clasificado por las Naciones Unidas como una «economía en transición», fue la última nación en adherirse al ACP de la OMC el 15 de septiembre de 2011. Sin embargo, las últimas revisiones del ACP deberían abordar en alguna medida las preocupaciones de los países en desarrollo.
36. De forma similar al ACP de la OMC y las Normas del Banco Mundial, otros destacados sistemas normativos, tales como la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (Ley Modelo), también tienen en cuenta las políticas de contratación pública preferencial para las empresas propiedad de mujeres, especialmente en aquellos casos en que estas políticas no discriminan entre si estas empresas son nacionales o extranjeras. La Ley Modelo establece que los criterios de evaluación pueden incluir: «Un margen de preferencia otorgado a los proveedores o contratistas nacionales o a los bienes de origen interno u otro tipo de preferencia, de estar autorizado o ser exigido por el reglamento de la contratación pública u otra norma aplicable de derecho interno» (artículo 11.3).
37. Notificación Legal n.º 114, 18 de junio de 2013, Reglamento de Adquisiciones Públicas y Disposición de Bienes (Preferencia y Reservas) (Enmienda), 2013, Disposición 33 (Kenia).
38. Wanderi (2013) sugiere que la doctrina de la «cessio in anticipando», es decir, la cesión de un derecho que el cedente aún no tiene pero espera adquirir en el futuro, podría utilizarse para garantizar el acceso de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad a la financiación. Según esa doctrina, ampliamente utilizada en Sudáfrica, una vez que una mujer empresaria obtiene un contrato en virtud del nuevo sistema de reservas o preferencias, puede ceder el derecho a reclamar los pagos futuros contemplados en el contrato sin renunciar a la titularidad de los demás derechos contractuales. Para ello, Wanderi advierte que la empresaria deberá haber adquirido el derecho a reclamar los pagos en virtud de las nuevas disposiciones de financiación (Disposición 33).
39. Véase <http://www.uwezo.go.ke/en/index.php>.
40. Artículo 124.520 del Título 13 del C.F.R. (Estados Unidos)



CAPÍTULO 6

Seguimiento, evaluación y aplicación de las políticas

«Sin una planificación, un seguimiento y una evaluación eficaces, sería imposible juzgar si el trabajo va en la dirección correcta».

El seguimiento, la evaluación y la aplicación son necesarios para garantizar el cumplimiento de las políticas y programas, cuantificar los avances realizados en la consecución de los objetivos gubernamentales u organizativos, y realizar los ajustes precisos para mejorar el sistema. «El seguimiento y la evaluación pueden ayudar a una organización a obtener información importante de actividades pasadas y en curso que se puede usar como base para ajustar la programación, reorientarla y para la planificación futura. Sin una planificación, un seguimiento y una evaluación eficaces, sería imposible juzgar si el trabajo va en la dirección correcta, si se pueden proclamar avances y éxitos, y cómo se podrían mejorar los esfuerzos futuros» (PNUD 2009, pág. 5).

Pese a que el debate exhaustivo sobre el seguimiento y la evaluación queda fuera del alcance de esta guía, a continuación se ofrecen algunos conceptos básicos para la planificación y el desarrollo de un marco de seguimiento y evaluación en el contexto de la contratación pública y las empresas propiedad de mujeres.

Establecimiento de parámetros de medición adecuados

«Los parámetros de medición proporcionan un eje central a las organizaciones y sus miembros. Al indicar claramente sus metas mediante parámetros de medición, las personas pueden orientar sus esfuerzos a la consecución de esas metas» (Reed, Luna y Pike, 2005, pág. 87). Los parámetros de medición, también conocidos como indicadores de desempeño, son esenciales para el seguimiento y la evaluación. Estos indicadores pueden contribuir a:

- Procesos de certificación y registro;
- Métodos para buscar y acceder a oportunidades de licitación;
- Preparación y presentación de ofertas;
- Comprensión de los términos y condiciones de los contratos;
- Formas de trabajar con los funcionarios y entidades contratantes;
- Contabilidad de costes y conocimientos financieros básicos;

Procedimientos para constituir acuerdos de participación conjunta. Para ser eficaz, el parámetro de medición debe ser válido y fiable. Debe medir lo que pretende medir (validez) y producir los mismos resultados cada vez, en las mismas circunstancias (fiabilidad). Por encima de todo, el parámetro de medición debe estar en armonía y vinculado con los objetivos de la estrategia de la organización (Reed, et al., 2005).

El enfoque de gestión basada en los resultados (GBR) empleado por el Centro de Comercio Internacional y las organizaciones de las Naciones Unidas proporciona un marco útil para la conceptualización y formulación de los resultados esperados y los parámetros de medición. El proceso comienza por definir los resultados esperados de la intervención prevista en lo referente a impactos, efectos y productos.⁴¹



Impactos

Los impactos son «cambios intencionados o reales en el desarrollo humano medidos en términos de bienestar de las personas» (PNUD 2009, pág. 56). Los impactos se refieren a los objetivos subyacentes de una intervención prevista y, en general, conllevan importantes cambios directos en las condiciones políticas, económicas y sociales locales, regionales, nacionales o mundiales en las que vive la gente. Por ejemplo, el impacto esperado de una política de contratación pública preferencial para las empresas propiedad de mujeres podría ser el de reducir la pobreza y el hambre o contribuir a fortalecer la economía.

Efectos

Los efectos constituyen el siguiente nivel de resultados esperados, y ocupan el espacio intermedio entre los impactos y los productos. Los efectos son «cambios intencionados o reales en las condiciones de desarrollo que las intervenciones buscan apoyar» (PNUD 2009, p. 56). Proporcionan una visión clara de lo que cambiará en una comunidad, una región o un país en particular como consecuencia de la intervención y, por lo general, están relacionados con cambios en el desempeño institucional o el comportamiento de individuos o grupos.

Por ejemplo, un efecto esperado de un programa de contratación pública preferencial para las empresas propiedad de mujeres podría ser el aumento de la participación de este tipo de empresas en la cadena de suministro gubernamental o la economía formal.

Productos

Los productos son «resultados de desarrollo a corto plazo generados por los proyectos y otras actividades» (PNUD 2009, p. 58). Son bienes tangibles o servicios producidos por la intervención para lograr los efectos. Puesto que los productos son el resultado más inmediato de una intervención, están normalmente sometidos a un mayor control del gobierno o la organización responsable. Por lo general, para lograr un efecto es necesario más de un producto.

Por ejemplo, si el efecto esperado del programa de contratación pública preferencial es el aumento de la participación de las empresas propiedad de mujeres en la cadena de suministro gubernamental, los productos del programa podrían incluir el desarrollo y la implantación de un proceso de certificación para este tipo de empresas y el suministro de material formativo sobre contratación pública a las organizaciones de mujeres empresarias.

Evaluación de los avances

Una vez definidos los resultados esperados, el siguiente paso es especificar los parámetros de medición o indicadores de desempeño que se utilizan para evaluar los avances. Hay tres tipos de indicadores de desempeño: indicadores de impactos, indicadores de efectos e indicadores de productos. Los indicadores de impactos describen los cambios a largo plazo en la vida de las personas y en sus condiciones de desarrollo a nivel regional, nacional y mundial (PNUD 2009).

Medir el impacto de las intervenciones puede resultar complejo, costoso y difícil. Esto se debe al considerable lapso de tiempo que transcurre entre la implantación de los programas y los impactos previstos, así como a la influencia de otros factores en los resultados finales. Cuanto más distanciamiento medie entre los resultados y la intervención, más difícil resultará determinar cuánta variación corresponde a la intervención, en contraposición a los demás factores. En el cuadro 11 se proporcionan algunos ejemplos de indicadores de impactos.

Tabla 3. Ejemplos de indicadores de impactos

Ejemplos de impactos	Ejemplos de indicadores de impactos
Mejor rendimiento educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de niñas y niños que concluyen la escuela primaria • Porcentaje de niñas y niños matriculados en la escuela primaria
Fortalecimiento de la economía	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento porcentual del PIB • Tasa de desempleo de hombres y mujeres
Reducción de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de pobreza de mujeres y hombres • Porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza extrema • Porcentaje de mujeres y hombres que viven en condiciones de pobreza extrema • Porcentaje de niñas y niños que viven en condiciones de pobreza extrema • Nivel de desnutrición infantil, desglosado por niñas y niños • Incremento porcentual del PIB per cápita

Fuente: autor.

Los indicadores de efectos evalúan los avances conseguidos para obtener efectos específicos. Ayudan a verificar si realmente la intervención ha generado los cambios buscados en la situación de desarrollo y en qué medida (véase el cuadro 12).

Tabla 4. Ejemplos de indicadores de efectos

Ejemplos de impactos	Ejemplos de indicadores de impactos
Aumento de la participación de mujeres empresarias en la economía formal	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del PIB atribuible a las empresas propiedad de mujeres • Número de empresas propiedad de mujeres registradas
Aumento de la participación de las mujeres empresarias en el comercio internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de comercio internacional atribuible a las empresas propiedad de mujeres
Aumento de la participación de las empresas propiedad de mujeres en la cadena de suministro de las administraciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del gasto total en contratos públicos adjudicado a empresas propiedad de mujeres cada año • Número de adjudicaciones a empresas propiedad de mujeres, como contratistas principales o subcontratistas, cada año • Número total de empresas propiedad de mujeres que reciben adjudicaciones de contratos cada año • Número total de empresas de nueva creación propiedad de mujeres que reciben adjudicaciones de contratos cada año • Grado de compromiso de los organismos contratantes a promover la utilización de empresas propiedad de mujeres

Ejemplos de impactos	Ejemplos de indicadores de impactos
Mayor acceso a los mercados de contratación pública por parte de las empresas propiedad de mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Número de empresas propiedad de mujeres registradas como contratistas del sector público Número de empresas de nueva creación propiedad de mujeres registradas como contratistas del sector público cada año Número total de empresas propiedad de mujeres que han superado la precalificación para ser incluidas en las listas de proveedores aprobados Número de empresas de nueva creación propiedad de mujeres que han superado la precalificación para ser incluidas en las listas de proveedores aprobados cada año
Aumento de la disponibilidad de información sobre las oportunidades de contratación	<ul style="list-style-type: none"> Incremento porcentual anual del número de empresas propiedad de mujeres que presentan ofertas para obtener contratos con el gobierno Porcentaje de mujeres empresarias encuestadas que conocen dónde encontrar información sobre las oportunidades de contratación

Fuente: autor.

Los indicadores de productos evalúan la generación de productos, es decir, de bienes y servicios, para conseguir efectos específicos. Puesto que los productos son tangibles y suministrables, es más fácil identificar sus indicadores (ver cuadro 13).

Tabla 5. Ejemplos de indicadores de productos

Ejemplos de productos	Ejemplos de indicadores de productos
Proceso de certificación para mujeres empresarias desarrollado y puesto en práctica	<ul style="list-style-type: none"> Número de organismos autorizados para certificar empresas propiedad de mujeres Número de empresas propiedad de mujeres certificadas cada año
Sistema de pagos reformado para garantizar el pago puntual a las empresas propiedad de mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Promedio de días requerido para pagar a las pequeñas empresas propiedad de mujeres tras la presentación de la factura Porcentaje de empresas propiedad de mujeres que recibieron el pago dentro de los plazos especificados
Programas de asistencia técnica establecidos para mujeres empresarias	<ul style="list-style-type: none"> Número de centros u organizaciones que brindan asistencia técnica a empresas propiedad de mujeres Número de empresas propiedad de mujeres que reciben asistencia técnica Porcentaje de empresas propiedad de mujeres que reciben asistencia técnica
Programas de formación creados para los responsables de adquisiciones del sector público	<ul style="list-style-type: none"> Número anual de funcionarios gubernamentales que reciben formación sobre programas de contratación pública preferencial para empresas propiedad de mujeres Porcentaje de responsables de adquisiciones del sector público que han recibido formación

Fuente: autor.

Selección de indicadores significativos

El desafío a la hora de seleccionar los indicadores para medir el desempeño es asegurarse de captar de modo significativo los cambios fundamentales. Si el elemento que se mide es el equivocado o se mide de manera errónea, los datos pueden ser engañosos y afectar negativamente a la toma de decisiones (PNUD 2002). La elección de los indicadores también podría dar lugar a consecuencias imprevistas. El PNUD cita un caso en el que un país cambió su sistema de financiación de uno basado en el número de fármacos administrados a uno basado en el número de pacientes tratados. Como resultado, los médicos se volvieron más amables con los pacientes, pero prescribieron menos recetas. Reducir el número de recetas de medicinas no era necesariamente el objetivo de los responsables de formular la política cuando el país cambió su fórmula de financiación.

Para ayudar a seleccionar indicadores significativos, el ITC y otras organizaciones usan el criterio «SMART» (por sus siglas en inglés):

- **Específico:** ¿Es el indicador lo suficientemente específico como para medir los avances hacia la consecución de los resultados?
- **Medible:** ¿Es el indicador una medición clara y fiable de los resultados?
- **Factible:** ¿Son realistas los resultados para los que el indicador pretende registrar avances?
- **Pertinente:** ¿Es el indicador pertinente para los efectos y productos buscados?
- **Limitados por el tiempo:** ¿Están los datos disponibles con un esfuerzo y coste razonables?

Cuando se seleccionan los indicadores de desempeño, es importante considerar los siguientes puntos:

- Quién establece los indicadores es fundamental, no solo para la apropiación y la transparencia, sino también para la eficacia de los indicadores. El establecimiento de objetivos e indicadores debería ser un proceso participativo.
- Una diversidad de tipos de indicadores tiene más probabilidades de ser eficaz. La exigencia de hacer una verificación objetiva puede suponer que se dé énfasis a los indicadores cuantitativos o simplistas, en detrimento de otros que son más difíciles de verificar, pero que pueden captar mejor la esencia del cambio que se está produciendo.
- Cuantos menos indicadores haya, mejor. Medir el cambio es costoso, por lo que se recomienda usar tan pocos indicadores como sea posible. Sin embargo, debe haber suficientes para medir la magnitud de los cambios ocurridos y poder cotejar los datos. (PNUD 2009, pág. 62).

Los indicadores requieren una base de referencia, una meta y un margen de tiempo, con objeto de que los gobiernos y otras partes interesadas puedan evaluar correctamente los resultados de las intervenciones (PNUD 2002).

La Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de Estados Unidos

La SBA estadounidense es un ejemplo de agencia gubernamental que utiliza parámetros de medición para realizar un seguimiento del desempeño de las intervenciones socioeconómicas en el ámbito de la contratación pública. El Congreso creó la SBA para prestar apoyo, asesorar y asistir a las pequeñas empresas, así como proteger sus intereses, para que reciban una proporción justa de las adquisiciones y contratos federales, preservar la libre empresa competitiva, así como mantener y fortalecer la economía de la nación en general.⁴² El Congreso ordenó el uso de un único indicador para medir el éxito de los programas destinados a pequeñas empresas en el ámbito de la contratación pública: el porcentaje del total de dinero para adquisiciones públicas adjudicado a las pequeñas empresas.⁴³

Al cierre de cada ejercicio fiscal, el responsable máximo de cada organismo federal tiene la obligación de informar a la SBA de si ha cumplido o no los objetivos acordados en materia de participación de pequeñas empresas, incluidas las pertenecientes a mujeres. La SBA presenta un informe al Congreso, en el que se detalla el desempeño general del Gobierno respecto a los objetivos obligatorios, los motivos, en caso de no haberlos alcanzado, y las recomendaciones sobre las medidas correctivas propuestas. Tanto los objetivos como los parámetros de medición se expresan como un porcentaje del dinero total destinado a adquisiciones.

Si el parámetro de medición actualmente utilizado por la SBA es la medida más eficaz del éxito es un tema que suscita debate. Según Reed, et al. Según Reed, et al. (2005, pág. 25), el parámetro de medición actual puede verse distorsionado por los aumentos y disminuciones del gasto total y no guardar necesariamente relación con la eficacia general del programa de ayuda a las pequeñas empresas. Sostienen que el indicador actual no recoge los beneficios reales del programa para las pequeñas empresas que, según ellos, son la innovación y el espíritu empresarial. «Promover la innovación y el espíritu empresarial requiere de una constante actualización de la población socioeconómica, y las pequeñas empresas deben desarrollarse constantemente e incorporarse al núcleo de contratación del organismo de adquisiciones públicas».



Dos nuevos parámetros para medir el éxito del programa de desarrollo de las pequeñas empresas podrían ser: (1) la cantidad total de pequeñas y medianas empresas que reciben adjudicaciones, y (2) la cantidad total de pequeñas empresas de nueva creación que reciben adjudicaciones.⁴⁴ Mediante la utilización de los dos nuevos parámetros, los investigadores llegaron a la conclusión de que el programa de apoyo a las pequeñas empresas era más eficaz de lo que indicaba el parámetro de medición actual (Reed, et al., 2005).

El ejemplo de la SBA ilustra la importancia de definir claramente los objetivos de la intervención y seleccionar unos parámetros de medición o indicadores de desempeño que estén en estrecha armonía con ella. La selección de los parámetros adecuados es solamente el principio del proceso. Una vez seleccionados, debe efectuarse su seguimiento y evaluación.

Seguimiento: recopilación y análisis de datos

El seguimiento se puede definir como «el proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente información sobre los avances que se han hecho para alcanzar sus metas y objetivos» (PNUD 2009, p. 8). El seguimiento implica, entre otras cosas, la recopilación, el análisis y la comunicación continuos de los datos sobre parámetros de medición específicos, así como otros datos relevantes para las partes interesadas, tales como los recursos financieros, humanos y materiales utilizados en el programa.

Para poder realizar un análisis significativo, la recopilación y comunicación de los datos debería estar institucionalizada y estandarizada en todas las entidades contratantes. Esto requiere una planificación considerable. Un reciente estudio llevado a cabo en Sudáfrica considera que los sistemas empleados por las entidades contratantes del Estado para supervisar los avances que realizan en la consecución de sus objetivos preferenciales a nivel provincial y nacional son rudimentarios en su mayor parte y, por consiguiente, ineficaces. En líneas generales, estos sistemas solo informan del gasto en contratación pública con una periodicidad anual, y no existe ningún marco administrado de forma centralizada para realizar el seguimiento de las empresas propiedad de mujeres en la contratación pública (BWASA, 2013).

Las tentativas de seguimiento de Sudáfrica se complicaban aún más por el hecho de que los objetivos de participación de las empresas propiedad de mujeres en el ámbito de la contratación pública, en la medida en que existían, variaban entre las distintas entidades contratantes, al igual que la propia definición de empresa propiedad de mujeres. El estudio no tiene en cuenta que algunos organismos estatales han institucionalizado las técnicas de seguimiento progresivo, incluyendo la incorporación de los objetivos de contratación pública en los contratos de los altos directivos.

Evaluación de los resultados y realización de ajustes

La evaluación es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida están logrando los objetivos estipulados y están contribuyendo a la toma de decisiones. La evaluación se puede aplicar a muchas cosas, como una actividad, un proyecto, un programa, una estrategia, una política, un tema, un sector o una organización.

Los objetivos del seguimiento y la evaluación son muy similares. Ambos pretenden proporcionar información que ayude a tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados previstos (PNUD 2009). La distinción clave entre el seguimiento y la evaluación es que esta última se lleva a cabo de forma independiente para proporcionar a los gerentes de los programas y otras partes interesadas una valoración objetiva sobre si tales programas están o no bien encaminados. Por otro lado, las evaluaciones son más rigurosas en sus procedimientos, su diseño y su metodología, y generalmente implican un análisis más amplio.

Las organizaciones de mujeres empresarias pueden ser valiosas plataformas para realizar el seguimiento y evaluar los resultados de la recopilación de datos y las actividades de análisis, así como para decidir qué ajustes deben llevarse a cabo en los programas y políticas de contratación pública. Estas organizaciones pueden ayudar a interpretar y contextualizar los datos, y sugerir formas de mejorar el desempeño.

Exigencia de cumplimiento en caso necesario

Un punto de reflexión importante para los gobiernos es encontrar el modo de asegurar el cumplimiento, tanto dentro como fuera de ellos, de los programas y políticas de contratación pública preferencial. En esta guía ya se han citado algunos tipos de medidas de ejecución. Por ejemplo, las entidades contratantes de varios países están sujetas al pago de intereses de demora en caso de no pagar a sus contratistas con puntualidad.

Con respecto a los contratistas, los gobiernos pueden imponer sanciones administrativas (p. ej., suspensión e inhabilitación) y contractuales (p. ej., rescisiones) a las empresas que infringen las políticas de contratación pública. Sea cual sea la forma que adopten, para garantizar el cumplimiento los mecanismos de ejecución deben tener consecuencias reales.

La supervisión no solo debe provenir del gobierno. La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en lo que respecta a supervisar los sistemas nacionales de contratación pública (Banco Mundial, 2013). En África occidental, por ejemplo, se estableció una red regional de partes interesadas procedentes de Ghana, Sierra Leona, Liberia y Nigeria destinada a realizar el seguimiento de las adquisiciones públicas en la región. La Red Regional de África Occidental está compuesta por organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, medios de comunicación y empresas privadas, y está coordinada por la Coalición de Lucha contra la Corrupción de Ghana.⁴⁵

NOTAS FINALES

24. El marco basado en los resultados también tiene en cuenta las «actividades», que son las tareas realizadas para producir los productos, y los «insumos», tales como los recursos humanos, financieros y materiales. En esta guía se describen los productos, efectos e impactos, y los indicadores de desempeño que llevan asociados. Para un análisis pormenorizado de cómo el ITC y las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan el marco de la GBR en la planificación, seguimiento y evaluación de las intervenciones, véase el PNUD (2009).
25. Artículo 631(a) del Título 15 del Código de los Estados Unidos.
26. Artículo 644(g) del Título 15 del Código de los Estados Unidos.
27. Otros parámetros de medición de los cuales suele realizarse el seguimiento son el número y el tamaño de las adjudicaciones de contratos.
28. Véase <http://gaccgh.org/progs/west-africa-contract-monitoring-programme#.Uz0XkyidXgo>.
29. Naciones Unidas, 2013, pág. 34.
30. <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>



CONCLUSIÓN

Hacia un mayor compromiso con las empresas propiedad de mujeres

«No existe ninguna sociedad que haya prosperado sin una contribución importante de sus mujeres».⁴⁶

Gracias a sus poderes normativo y adquisitivo, los gobiernos tienen una oportunidad única de liberar el enorme potencial económico que representan las empresas propiedad de mujeres. Hasta la fecha, se ha prestado poca atención a la forma en que los gobiernos pueden utilizar los programas y políticas de contratación pública para aprovechar este potencial, pese a que cada vez existen más pruebas que evidencian que la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son fundamentales para el crecimiento económico sostenido y la consecución de los objetivos de desarrollo.

Los países con menores diferencias de género son más competitivos a nivel internacional, tienen un PIB per cápita más elevado y obtienen una clasificación más alta en el Índice de Desarrollo Humano (Foro Económico Mundial, 2013).

Como reconocimiento del papel primordial de la mujer en las economías actuales, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 ha instado a los gobiernos del mundo a crear las condiciones que permitan a las mujeres desarrollar plenamente su potencial de modo que puedan «transformar sus familias, sus comunidades, sus economías y sus sociedades». Los gobiernos pueden contribuir a crear estas condiciones a través de sus políticas de contratación pública.

Una forma de llevar adelante este proceso es velar por que se contraigan compromisos a nivel internacional en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. En el momento de publicarse este informe, el objetivo de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, lo que constituye la esencia del ODM 3, se había propuesto como un objetivo independiente en la Agenda de Desarrollo post 2015.⁴⁷ Para llevarlo a la práctica de manera responsable desde un punto de vista fiscal, los gobiernos pueden utilizar sus procesos de contratación pública como un instrumento para aumentar las adquisiciones a empresas propiedad de mujeres.

Ello estaría en línea con otros objetivos propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible: «12.7 promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales». La mayoría de los gobiernos tienen políticas de género nacionales conformes con los compromisos asumidos en el plano internacional con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y otros tratados internacionales. El ODM 3, relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, es una prioridad de desarrollo.

Entre los elementos clave para utilizar eficazmente las políticas de contratación pública con objeto de estimular la actividad empresarial de las mujeres se incluyen:

- Reformas específicas en función del género, concebidas para eliminar las barreras y los problemas a los que se enfrentan las mujeres empresarias, aumentando así su acceso a los mercados de contratación pública;
- Asistencia específica destinada a desarrollar la participación de las empresas propiedad de mujeres en esos mercados en el largo plazo.

Es importante que los gobiernos reconozcan y aprovechen al máximo los conocimientos y capacidades de las organizaciones de mujeres empresarias. Cuanto antes inviertan los gobiernos en estas reformas, antes repercutirán los beneficios en las mujeres, sus familias, sus comunidades y sus países.



BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

- Anderson, M. (2013). *The Prompt Payment Code: It's About Time*. National Small Business Chamber. Obtenido de <http://www.nsbcc.org.za/emailers/newsletter-2013/articles/article-7-feb-2013-mike.html>.
- Anderson, R.D., P. Pelletier, K. Osei-Lah y A.C. Müller (2011). *Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession*. Documento de trabajo ERSD-2011-15. Organización Mundial del Comercio Obtenido de: http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201115_e.pdf.
- Arrowsmith, S., S. Treumer, J. Fejø, y L. Jiang (2011). *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Obtenido de www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf.
- Audet, D. (2002). Government Procurement: A Synthesis Report. *Journal on Budgeting de la OCDE*, Vol. 2, N.º 3, ISSN 1608-7143. París: OCDE.
- Beuter, R. (2011). *European Public Procurement: Time for Reform?* Instituto Europeo de Administración Pública. Obtenido de http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912110554_EipascopeSpecialIssue_Art7.pdf.
- BOPA (Agencia de Prensa de Botsuana) (2013). *Botswana: Business Guidelines Receive Thumbs Up*. Obtenido de <http://allafrica.com/stories/201308060144.html>.
- BWASA (Asociación Sudafricana de Mujeres Empresarias) (2013). *The Current Status of Policies, Practices, Measures and Barriers regarding Women-owned Businesses in Government Procurement*. Obtenido de http://bwasa.co.za/files/docs/0/52932eba0fbd7_bwa_wobs_in_govt_procurement_report_2013.pdf.
- Cibinic, J., Jr., R.C. Nash, Jr. y J.F. Nagle (2006). *Administration of Government Contracts* (4th ed.). Riverwoods, IL: CCH.
- Cohen, M. (2013). Law to Stop Black Empowerment 'Fronting' Approved. *Mail & Guardian*. Obtenido de <http://mg.co.za/article/2013-06-21-00-law-to-stop-black-empowermentfrontingapproved/>.
- Secretaría del Commonwealth (s. f.). *Why Does Gender Matter for Public Procurement Policy?* Obtenido de <http://www.thecommonwealth.org>.
- Dirección General de Empresa e Industria (septiembre de 2007). *Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU* (Final Report). Comisión Europea. Obtenido de http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/pme_marches_publics_report_en.pdf.
- Ellis, A., C. Manuel, C.M. Blackden (2004). *Gender and Economic Growth in Uganda: Unleashing the Power of Women*. Washington DC: Banco Mundial.
- Ellmers, B. (2011). *How to Spend It: Small Procurement for More Effective Aid*. Eurodad. Obtenido de <http://www.eurodad.org/4639>.
- Investigación de FreshMinds (octubre de 2008). *Evaluating SME Experiences of Government Procurement*. Obtenido de http://shared.freshminds.co.uk/marketing/SME_Procurement_Report.pdf.
- Gathira, W. (2013). *What Should be Done to Support Women Enterprises to Participate in and Benefit from the Lucrative Public Procurement Market*. Social Impact Institute. Obtenido de <http://sii-africa.org>.
- Gobierno de Botsuana (2011). *Guidelines for Registration of Micro & Small Businesses Exempt from Licensing Requirements*. Ministerio de Comercio e Industria.
- Gobierno de Liberia (2011). *Rationale, Policy, and Implementation Framework for MSME Development in Liberia: 2011-2016*. Ministerio de Comercio e Industria.
- Gobierno de Taiwán (2012). *White Paper on Small and Medium Enterprises in Taiwan, 2012*. Ministerio de Economía. Obtenido de: https://www.moea.gov.tw/Mns/english/news/News.aspx?kind=6&menu_id=176&news_id=2796.
- Hettne, J. (2013). *Strategic Use of Public Procurement – Limits and Opportunities*. European Policy Analysis. Issue 2013:7epa. Swedish Institute for European Policy Studies. Obtenido de www.sieps.se/sites/default/files/2013_7epa.pdf.
- Corporación Financiera Internacional (CFI) (2014). *IFC and Goldman Sachs 10,000 Women Launch \$600 Million Global Facility for Female Entrepreneurs*. Obtenido de <http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/46E12EAD05D0619B85257C9200595A41>.
- Centro de Comercio Internacional (2011). *ITC Gender Mainstreaming Policy*. Ginebra, Suiza: Centro de Comercio Internacional CNUCYD/OMC.
- Kepler, E. y S. Shane (2007). *Are Male and Female Entrepreneurs Really Different?* Washington DC: U.S. Small Business Administration (Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de Estados Unidos).
- Kirton, R.M. (2013). *Gender, Trade and Public Procurement Policy*. Secretaría del Commonwealth.
- Linarelli, J., I. Bartok, P. Holden, D. Letchmiah, J.A. Roussel, F. Trionfetti, K.P. Varma. (1998). *SME And Export-Led Growth: Are There Roles For Public Procurement Programs, A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs*. Ginebra, Suiza: Centro de Comercio internacional. Obtenido de http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf.
- Manuel, K. (2012). *Legal Protections For Contractors on Federal Prime Contracts*. R41230. U.S. Congressional Research Service. Obtenido de <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41230.pdf>.
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes, *Natural Resources Forum* 28, 257–267.

- National Women's Business Council (Consejo Nacional de Mujeres Empresarias de Estados Unidos) (2013). *Procurement Statistics Revealed Great Gains for Women-Owned Small Businesses*. Obtenido de <http://www.nwbc.gov/research/procurement-statistics-revealed-great-gains-women-owned-small-businesses>.
- (Junio de 2009). *Successful Practices for Establishing and Modifying Entrepreneurship Programs for Women: Resources for Entrepreneurship Centers & Non-Credit Programs*. Obtenido de <https://www.nwbc.gov/research/successful-practices-establishing-and-modifying-entrepreneurship-programs-women-resources>.
- (Junio de 2006). *Best Practices in Federal Procurement: A Study of the Successes and Barriers for Women-Owned Businesses*. Obtenido de <http://www.nwbc.gov/sites/default/files/osdbubestpracticesreportfin.pdf>.
- Nielsen, R. (s. f.). *EU Discrimination in Procurement*. Copenhagen Business School. Obtenido de <http://arbetsratt.juridicum.su.se/Filer/PDF/klaw46/discrimination.procurement.pdf>
- Novirianti, D. (2013). *Gender and Government Procurement in Indonesia (Gender Vendor Survey)*(Presentation slides). Millennium Challenge Account-Indonesia. Obtenido de <http://smefinanceforum.org/post/gender-and-government-procurement-in-indonesia-gender-vendor-survey>.
- Orser, B. (Marzo de 2009). *Procurement Strategies to Support Women-Owned Enterprises*. Obtenido de <http://www.weconnectcanada.org/uploads/File/CanadaWorksMarch302009WEConnectCanadaProcurementStudy.pdf>.
- Practical Law (2013). *Public Procurement in Brazil: Overview*. Obtenido de <http://us.practicallaw.com/6-521-4700?source=relatedcontent>.
- Quinot, G. (2013). Promotion of Social Policy Through Public Procurement in Africa. En G. Quinot y S. Arrowsmith (eds.), *Public Procurement Regulation in Africa* (páginas 370-403). Nueva York: Cambridge University Press.
- Quinot, G. y S. Arrowsmith (2013). Introduction. En G. Quinot y S. Arrowsmith (eds.), *Public Procurement Regulation in Africa* (pp. 1-21). Nueva York: Cambridge University Press.
- Rampedi, P. (2012). Firm cleaned up millions using helper. *The Star*. Obtenido de <http://www.iol.co.za/the-star/firm-cleaned-up-millions-using-helper-1.1302575?ot=inmsa.ArticlePrintPageLayout.ot>.
- Reed, T.S., Luna, P.G. y Pike, W.C. (2005). Balancing Socioeconomic and Public Procurement Reform: Effective Metrics for Measuring Small Business Participation in Public Procurement. In K.V. Thai, et al. (eds.), *Challenges in Public Procurement: an International Perspective* (páginas 81-100). Florida, USA: PrAcademics Press.
- Southern Africa Gender Protocol Alliance (Alianza para el Protocolo sobre Género del África Meridional) (2012). Productive resources and employment, economic empowerment, in *SADC Gender Protocol 2012 Barometer – Botswana* (Cap. 4). Obtenido de <http://www.genderlinks.org.za/article/sadc-gender-protocol-2012-barometer---botswana-2012-11-29>.
- Sun, B. (2012). *Supporting Women Entrepreneurs – Phoenix Micro Startup* (Presentation slide). Consejo de Trabajo, Executive Yuan.
- Taylor, J.D. y K. Roga (2009). *Preferential Procurement: A Case Study of South Africa*. Obtenido de <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/13ProcurementPreferences/Paper13-6.pdf>.
- Teixiera, D.P.R. (s. f.). The Brazilian Experience of Using Public Procurement Policies to Promote the Development of Micro and Small Enterprises from the Legal Point of View. <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/13ProcurementPreferences/Paper13-3.pdf>.
- Naciones Unidas (2013). *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Nueva York: publicaciones de las Naciones Unidas. Obtenido de http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPRReport_Spanish.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD. Obtenido de http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf.
- (2002). *RBM in UNDP: Selecting Indicators*. Nueva York: PNUD. Obtenido de <http://web.undp.org/evaluation/documents/methodology/rbm/indicators-Paper1.doc>.
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (2013). *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post 2015*. Informe del Secretario General en el 68º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/68/202. AGNU. Obtenido de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/202&referer=/english/&Lang=S.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2013). *Comunicado de prensa, Security Contractors Plead Guilty in Virginia to Illegally Obtaining \$31 Million from Contracts Intended for Disadvantaged Small Businesses*. Obtenido de <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/March/13-crm-323.html>.
- Banco Mundial (2013). *Ghana's Comprehensive Approach to Public Procurement Reform*. Washington DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/04/Ghana-8217-s-Comprehensive-Approach-to-Public-Procurement-Reform>.
- (2012). *Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Igualdad de Género y Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- (2011a). *Promoting Entrepreneurship in Botswana: Constraints to Micro Business Development*. Report No. 59916-BW. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTBOTSWANA/Resources/Promoting_Enterpreneurship_in_Botswana.pdf.
- (2011b). *Normas: Adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial*. Washington DC: Banco Mundial. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement_GLS_Spanish_Final_Jan2011.pdf
- Foro Económico Mundial (2013). *The Global Gender Gap Report 2013*. Ginebra: Foro Económico Mundial. Obtenido de <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013>.



El FSC es una organización no gubernamental independiente, sin fines de lucro creada para promover la gestión responsable de los bosques del mundo.

Impreso por los servicios de impresión digital del ITC en conformidad con el FSC, es decir, se han utilizado papel ecológico (sin cloro) y tintas de base vegetal. Los materiales utilizados en la versión impresa son reciclables.

Para obtener una versión gratuita en formato pdf, visite la página web del ITC en: www.intracen.org/publications

