

Policy Brief – Contratación pública

¿Cómo puede aprovecharse la contratación pública para la inclusión social y la capacitación económica de los grupos vulnerables?

Aspectos más destacados

- La desigualdad es uno de los problemas más generalizados en los países de ALC, que conlleva disparidades en el acceso a las oportunidades económicas, por ejemplo, para los grupos vulnerables (minorías, mujeres, etc.). De hecho, las comunidades marginadas suelen tener un acceso desproporcionadamente limitado a las oportunidades y los recursos.
- Los gobiernos son los mayores compradores de bienes, servicios y obras en muchas industrias y, por tanto, una fuente clave de demanda en esos sectores. Este poder de compra les confiere una gran capacidad para promover objetivos estratégicos, como la inclusión social.
- Existe un amplio margen para que los países de ALC aprovechen aún más la contratación pública con fines de inclusión, pero se requieren acciones específicas, como i) eliminar las barreras a la participación de las PYME mediante la racionalización de los procedimientos de contratación y la mejora de las herramientas de contratación electrónica; ii) involucrar gradualmente a la comunidad de proveedores y desarrollar sus capacidades para apoyar los objetivos de inclusión social; y iii) profesionalizar a la mano de obra de la contratación pública.

¿Cuál es el problema?

La desigualdad, entendida no sólo como desigualdad de ingresos sino también como desigualdad de acceso a las oportunidades, a los servicios públicos y a la representación política, ha sido uno de los problemas más generalizados en los países de ALC. En las dos décadas que precedieron a la pandemia del COVID-19, la mayoría de los países de la región lograron avances significativos en la reducción de la desigualdad de ingresos. No obstante, sigue siendo elevada y continúa dificultando la cohesión social y económica entre los grupos de población.

La intersección de las disparidades económicas y las desigualdades sociales también agrava los retos a los que se enfrentan los grupos marginados en los países de ALC, incluidas las mujeres, las minorías y las comunidades indígenas. Por ejemplo, las desigualdades se entrecruzan en todas las etapas de la vida de las mujeres, limitando sus oportunidades de empoderamiento y perpetuando las brechas en áreas como el empleo, obstaculizando el avance hacia una transformación social basada en los derechos que beneficie a todos los grupos sociales¹.

De hecho, las comunidades marginadas a menudo se enfrentan a un acceso desproporcionadamente limitado a las oportunidades y los recursos, y prevalecen las desigualdades basadas en el género, ya que las mujeres encuentran obstáculos para la capacitación económica y la toma de decisiones. En este contexto, la búsqueda de la inclusión es imperativa para abordar y mitigar estas desigualdades. La inclusión implica la participación activa de todos los segmentos de la sociedad en los debates políticos, los procesos de toma de decisiones, la asignación de recursos y las oportunidades económicas.

La contratación pública se refiere a las múltiples formas en que los gobiernos planifican, obtienen y gestionan la adquisición de bienes, servicios y obras utilizando una serie de acuerdos contractuales e instrumentos de compra.

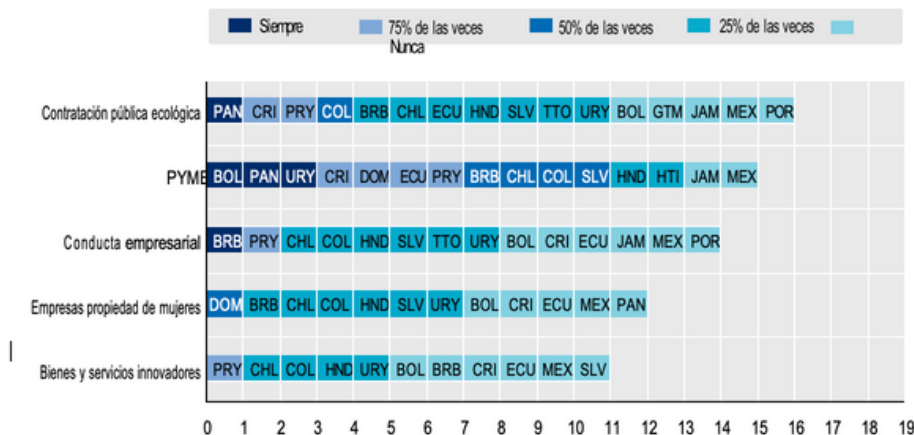
En los países de la OCDE, la contratación pública representa por término medio el 12% del PIB y cerca del 30% del gasto de las administraciones públicas. Los gobiernos son los mayores compradores de bienes, servicios y obras en muchas industrias y, por tanto, una fuente clave de demanda en esos sectores. La contratación pública tiene un fuerte impacto en todas las formas de prestación de servicios públicos, como se refleja en el gasto sectorial, desde la sanidad a la protección del medio ambiente, la educación, el orden público o los asuntos económicos. Este poder de compra da a los gobiernos una fuerte palanca para promover objetivos estratégicos, como la inclusión social.

La Encuesta sobre la Implementación de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública de 2015 encontró que 16 de los 19 países de ALC encuestados (84%) informan tener políticas o estrategias en sus sistemas centrales de contratación pública diseñadas para perseguir uno o más objetivos sociales, como la inclusión de las PYME, ya sea a nivel central por las entidades contratantes (14 de 19 países, o 74%). Sin embargo, sólo seis de los países de ALC encuestados cuentan con políticas relativas a la inclusión de empresas propiedad de mujeres (31%).

Los objetivos sociales pueden utilizarse como criterio para adjudicar licitaciones. El criterio utilizado con más frecuencia en ALC es si una propuesta tiene en cuenta a las PYME (11 de 19 países declararon utilizarlo el 50% de las veces o más). Sin embargo, la inclusión de empresas propiedad de mujeres podría potenciarse aún más, ya que sólo la República Dominicana lo utiliza como criterio de adjudicación el 50% de las veces y países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá nunca lo utilizan (véase el gráfico 1).

1 OCDE (2024), Government at a Glance: América Latina y el Caribe 2024, Ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>.

Gráfico 1: Frecuencia con la que los poderes adjudicadores integran objetivos políticos como criterio de adjudicación, 2022



Fuente: OCDE (2024), Government at a Glance: América Latina y el Caribe 2024, Ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>.

Ejemplos de países de la OCDE y/o ALC

Participación de las PYME en el mercado de contratación pública en Chile

Chile colabora continuamente con las pymes y las asociaciones empresariales para reducir las barreras de acceso al mercado de contratación pública, y promueve activamente ese mercado como un canal de negocio atractivo. Por ejemplo, desde 2014 se organizan periódicamente reuniones y grandes eventos con representantes de asociaciones empresariales y de la sociedad civil para identificar y abordar los retos específicos de las pymes en el mercado de la contratación pública. El más conocido es ExpoMercado Público, un evento anual organizado conjuntamente por los sectores público y privado. Además, se proporcionan directrices y recomendaciones a las entidades adjudicadoras para mejorar su actuación en relación con el acceso de las PYME. En el sitio web de ChileCompra también se publican directrices sobre temas específicos. Además, se organizan actividades de formación tanto para funcionarios de contratación pública como para proveedores. La inclusión de las PYME en la contratación pública forma parte de la prueba de acreditación, que es obligatoria para todos los funcionarios de contratación pública. La formación para proveedores tiene dos objetivos principales: introducir a las PYME en el sistema de contratación pública y mejorar el rendimiento general de los proveedores y sus capacidades comerciales.²

Acciones afirmativas para promover la participación de empresas propiedad de mujeres en Bogotá, Colombia

La ciudad de Bogotá, Colombia, está incorporando acciones afirmativas para promover la participación de empresas propiedad de mujeres en los contratos. Como se muestra en el cuadro siguiente, la ciudad de Bogotá adoptó un enfoque gradual. Las autoridades contratantes incluyeron en los términos de referencia y en los requisitos contractuales el deber de los futuros proveedores de mantener un mínimo de empleadas para ejecutar los contratos, de acuerdo con los siguientes porcentajes.

² OCDE (2018), Las pymes en la contratación pública: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.

Sector	A partir del 1 de junio de 2021	A partir del 1 de junio de 2022	A partir del 1 de junio de 2023
Construcción	6%	10%	15%
Transporte y almacenamiento	10%	15%	20%
Servicios públicos	22%	27%	30%
TIC	43%	47%	50%
Otros	40%	45%	50%

Fuente: OCDE (2023), Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/3ddef555-en>.

Acciones políticas sugeridas

- Facilitar el acceso de las PYME a los mercados de contratación pública: Eliminar los obstáculos a la participación de las PYME en la contratación pública está en consonancia con los principios de igualdad de trato, acceso abierto y competencia efectiva. Más concretamente, los gobiernos tratan de facilitar el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación y nivelar el terreno de juego garantizando que i) el tamaño de las licitaciones no desincentive injustificadamente la participación de las PYME; ii) los procesos y documentos de contratación pública no sean innecesariamente complejos, iii) la capacidad financiera exigida a las PYME se fije en un nivel proporcionado; y iv) el uso de las TIC en la contratación pública mejore el acceso de las PYME a las oportunidades de contratación.
- Desarrollar gradualmente la capacidad del mercado para satisfacer los requisitos de igualdad de género y las necesidades basadas en el género: El compromiso del mercado es clave para involucrar a las empresas y comprender sus capacidades para garantizar que los requisitos de igualdad de género no se conviertan en barreras a la participación. Si los proveedores no están preparados para adaptarse a los objetivos de los poderes adjudicadores, es posible que no puedan responder y participar en las licitaciones, lo que se traducirá en una menor presión competitiva y, en última instancia, en la incapacidad de los gobiernos para acceder a bienes, servicios u obras que ofrezcan una buena relación calidad-precio.
- Profesionalizar el personal de contratación pública para llevar a cabo la contratación pública estratégica: Para que la contratación pública estratégica orientada a la inclusión social (PYME, mujeres, etc.) se traduzca en beneficios concretos, con un mínimo de inconvenientes, debe integrarse eficazmente en las operaciones cotidianas de contratación pública. Esto, a su vez, requiere que los poderes adjudicadores, así como los proveedores, dispongan de las capacidades y habilidades necesarias. Para hacer frente a este reto, los responsables de la política de contratación pública, a menudo junto con el sector privado, proporcionan a los profesionales herramientas de aplicación, como directrices y formación a medida.

Para saber más

- OCDE (2018), Las pymes en la contratación pública: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.
- OCDE (2021), "Promoting gender equality through public procurement: Challenges and good practices", OECD Public Governance Policy Papers, n.º 09, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5d8f6f76-en>.
- OCDE (2023), Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023, OCDE Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/3ddef555-en>.