

Línea base: Índice de Participación con Perspectiva de Género en Compras Públicas (IPPG)

División de Estudios y Políticas de Compra - Dirección ChileCompra

Diciembre 2023

Introducción

En el marco de la evolución y modernización de las políticas públicas en Chile, la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) tomó la iniciativa de fortalecer su enfoque en la igualdad de género a través de la actualización de la Directiva N°20 en noviembre de 2022. Este paso estratégico representa un compromiso institucional con la promoción de la equidad, marcando el inicio de una serie de acciones destinadas a potenciar la participación de mujeres en el ámbito de las compras públicas.

Un hito clave derivado de esta actualización es la automatización de la entrega del Sello Empresa Mujer (En adelante Sello). Este distintivo, otorgado a las empresas proveedoras que cumplen con criterios específicos, no solo reconoce el compromiso con la igualdad de género, sino que también actúa como un catalizador para estimular prácticas empresariales inclusivas y generar un impacto positivo en la participación femenina en el sector.

La actualización de la directiva no solo responde a una necesidad institucional, sino que también refleja un compromiso más amplio con la construcción de una sociedad más equitativa. Se reconoce que la autonomía de la mujer en sus dimensiones es un pilar crucial para lograr igualdad de oportunidades. Por ende, de allí que la promoción de la participación activa de mujeres en el ámbito de las compras públicas se presenta como un componente estratégico en el fomento de la autonomía económica de este segmento de la población.

En este contexto, el objetivo general de la propuesta se define como: desarrollar e implementar un indicador que no solo mida la participación de mujeres como proveedoras en el sistema de compras públicas de Chile, sino que también tenga como propósito evaluar y promover la equidad de género en todas las etapas del proceso. Este indicador no solo será un instrumento de medición, sino también una herramienta activa para contribuir a la autonomía económica de las mujeres, respaldando así la visión de una sociedad más inclusiva y equitativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este documento se establece la línea base del Índice de Participación con Perspectiva de Género en compras públicas (IPPG) de manera tal de establecer un punto de referencia para futuras entregas a partir de información correspondiente a los años 2022 y 2023.

Caracterización de empresas según Sello Mujer

Esta sección se enfoca en la caracterización del sistema de compras públicas mediante dos métricas fundamentales: la cantidad de órdenes de compra y el monto total transado. Estos indicadores se analizan específicamente para diferenciar las empresas según el Sello Mujer, proporcionando una visión analítica que revela patrones de participación y la contribución económica relativa de estas empresas al sistema en su conjunto.

De esta manera, se puede caracterizar el sistema de compras públicas a través de un conjunto de indicadores derivados de información transaccional generada dentro de Mercado Público, así como datos complementarios y oficiales proporcionados por otros organismos públicos. Entre estos últimos, destaca la información

suministrada por el Registro Civil, que incluye datos desglosados por género de cada persona, contribuyendo así a una visión más completa y específica de la participación de mujeres en este ámbito.

En línea con los lineamientos establecidos en la Directiva N°20 de compras, se define que una empresa es liderada por mujeres y, por ende, cumple con los requisitos para obtener el Sello si satisface alguno de los siguientes criterios:

- Poseer más del 50% de propiedad en manos de mujeres.
- Contar con una gerenta general.
- Tener más del 50% de representantes legales mujeres.
- En el caso de personas naturales, la definición se basa en la información proporcionada por el Registro Civil, incluyendo a aquellas personas que han rectificado su sexo registral de acuerdo con la Ley N° 21.120 de Identidad de Género, identificándose como mujeres.

Es relevante destacar que estos requisitos son sometidos a revisión mediante la declaración jurada presentada por los propios proveedores y proveedoras cada año, garantizando así la validez y actualización de la información.

En primer lugar, analizaremos los montos transados y el número de transacciones materializadas a través de órdenes de compra para las empresas proveedoras del sistema según Sello. La figura 1 revela que, aunque las variaciones en la cantidad de órdenes de compra y montos transados entre ambos períodos son similares, se observa una mejora sutil en la participación en los montos. Esta mejora se evidencia al pasar del 17.2% en 2022 al 20% para las empresas lideradas por mujeres en 2023. Luego, esta mejora también queda de manifiesto notablemente cuando se considera que, entre los años 2022 y 2023, también se aprecia una mejora en la participación de las empresas lideradas por mujeres en materia del número de órdenes de compra, pues se pasó de transar 471383 a 524674, que implicó pasar de una proporción de 26% en 2022 a 26.5% en 2023, respecto del total de transacciones.

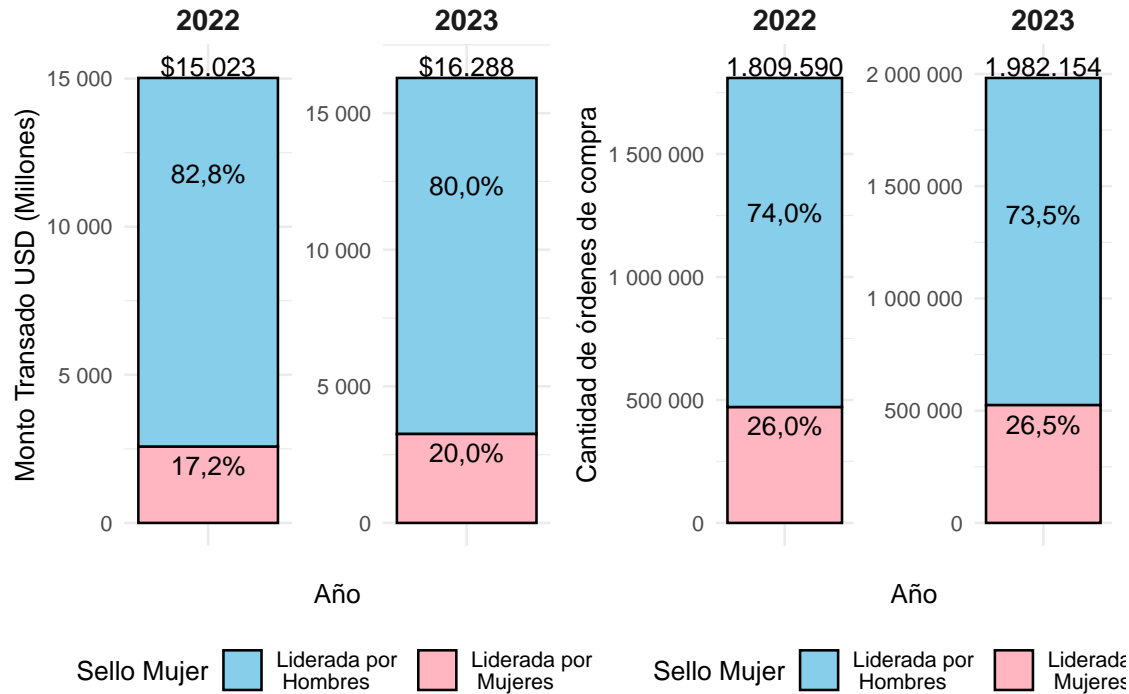


Figure 1: Montos transados y cantidad de órdenes de compra según Sello, 2022-2023

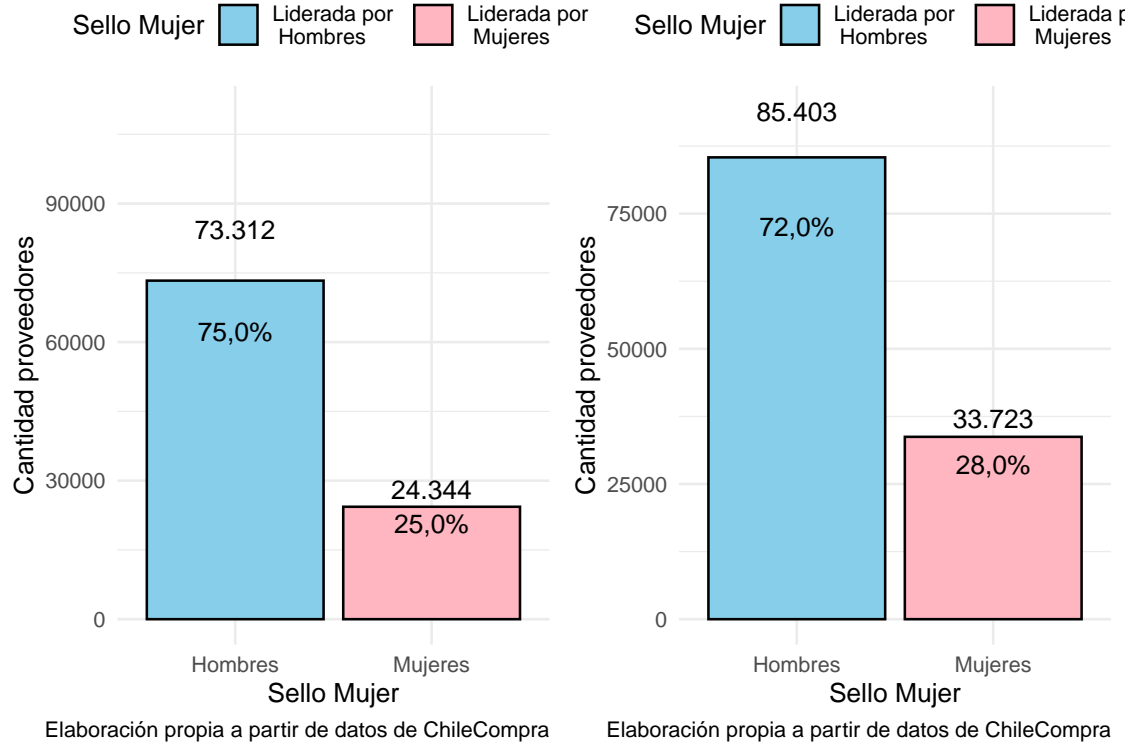


Figure 2: Empresas según sello, 2022-2023

La figura 2 por su parte, muestra un importante aumento en el número de proveedores activos¹ en Mercado Público entre los años 2022 y 2023, registrando un incremento del 22%. Este incremento se traduce en un salto desde los 97656 empresas a 119126 empresas proveedoras durante este período. Igualmente, se aprecia un aumento importante en el número de empresas lideradas por mujeres participando en el sistema, pues se pasó de 24344 en 2022 a 33723 en 2023, lo que representa una variación de 38,5%.

Propuesta Metodológica

Tomando en cuenta que el proceso de compra abarca diversas etapas previas a la emisión de una orden de compra, y que en cada una de estas etapas existen indicadores que miden las brechas de género, presentamos una metodología para construir un índice que evalúe la participación en las compras públicas desde una mirada multidimensional. Este índice proporciona una visión global, condensando las posibles diferencias en un solo número para una interpretación más clara del progreso del sistema en general como para cada organismo público.

El índice propuesto, siguiendo la línea de trabajo de Permanyer (2010), se formula de la siguiente manera:

$$IPPG_t^i = \sqrt[n_j]{\prod_{j=1}^{n_j} R_{j,t}^i}$$

Donde:

$$R_{j,t}^i = \frac{P_{M,j,t}^i}{P_{H,j,t}^i}$$

¹Consideramos un proveedor activo si participa de alguno de los procedimientos de compra ofertando o bien si recibe una orden de compra

En que $i = 1, \dots, M$ corresponde a las instituciones del Estado; $j = 1, \dots, n_j$, corresponde a las dimensiones a considerar; $t = 1, \dots, T$ identifica la dimensión tiempo, por último, el subíndice M a las empresas lideradas por mujeres y H , aquellas lideradas por hombres

En este caso, $R_{j,t}^i$ es un odds ratio para cada una de las etapas del proceso de participación, representando por tanto la razón entre las probabilidades tanto de hombres como mujeres en las diferentes etapas del proceso, en nuestro caso, las chance de:

- Ofertar en algún procedimiento de compra: medido como la razón entre la cantidad de empresas lideradas por mujeres y por hombres que ofertan² en licitaciones, compra ágil, convenio marco, trato directo, etc.
- Recibir una orden de compra: Razón entre el número de empresas lideradas por mujeres y por hombres, que reciben órdenes de compra³.

El índice solo toma valores positivos, mayores a cero, y puede tender hacia el infinito según la desigualdad del proceso. Será igual a 1 en caso de igualdad perfecta, superior a 1 si las empresas lideradas por mujeres son favorecidas y menor a 1 si las empresas lideradas por hombres lo son.

Finalmente, es crucial destacar que el índice propuesto penaliza matemáticamente la inequidad de género por cada brecha adicional detectada. En otras palabras, el índice tiende más rápidamente a cero (desfavoreciendo a las mujeres) a medida que existen más ratios de participación con inequidad.

Resultados

En la Figura 3 se evidencia una mejora en cada una de las dimensiones analizadas entre ambos años (oferta y adjudicación). En cuanto a la dimensión de oferta, el índice experimenta un notorio incremento, pasando de 0.29 a 0.36, lo que implica un crecimiento del 24,1%, siendo esta la dimensión de mayor aumento. En el caso de la adjudicación, se registra un aumento del 20,6%, pasando de 0.34 a 0.41.

Con todo, el índice general muestra un incremento de 25,8%, pasando de 0,31 a 0,39.

Adicionalmente al índice calculado para el sistema en su conjunto, se llevó a cabo el cálculo para cada organismo comprador del Estado. Esta desagregación permite medir la evolución del fenómeno de manera más detallada y específica.

²al menos una durante el período de análisis

³al menos una durante el período de análisis

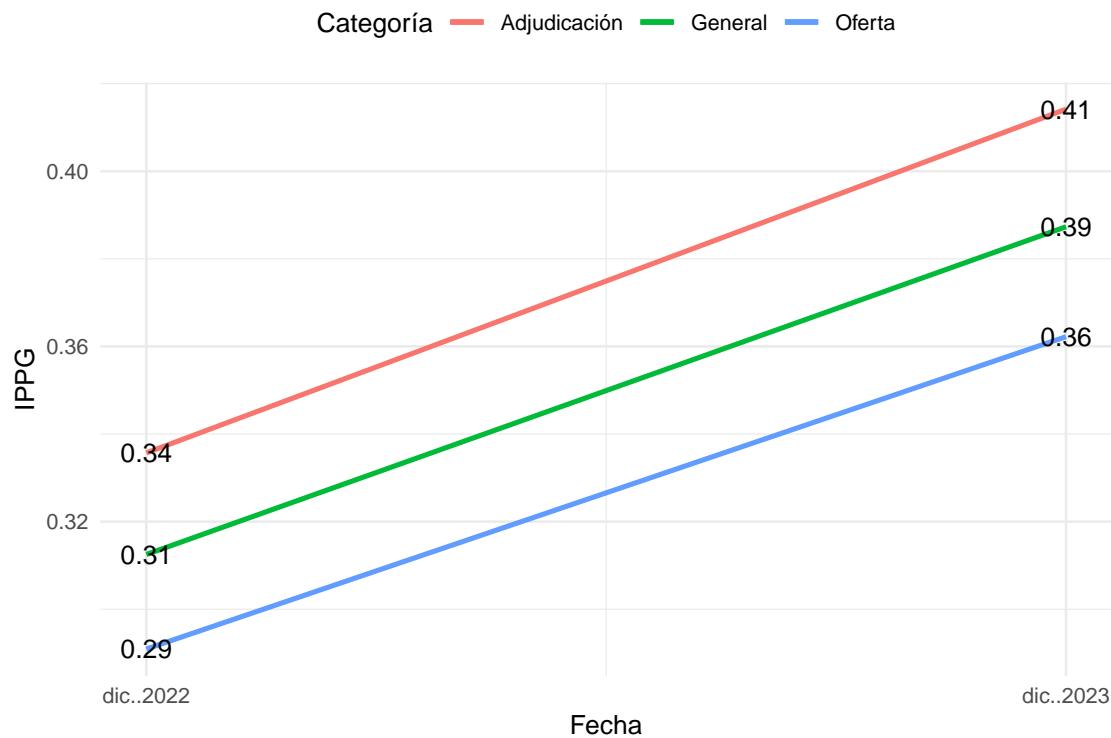


Figure 3: Evolución del IPPG para Mercado Público, 2022-2023

La Figura 4 exhibe la distribución del índice para los años 2022 y 2023, revelando una notable mejora en las oportunidades otorgadas a las mujeres en el sistema. En este contexto, se observa un aumento significativo, ya que la media por institución pasó de 0,29 en 2022 a 0,37 en 2023. Este avance se hace aún más evidente al analizar la distribución completa, donde se percibe un desplazamiento significativo por parte de muchas instituciones.

No obstante, es crucial señalar que esta mejora dista considerablemente del ideal. Se ha incorporado, además, una distribución hipotética en tono gris que representa cómo debería comportarse el indicador en condiciones más equitativas. Esta distribución teórica se desplaza hacia la derecha y se centra alrededor del valor 1, que indica igualdad de oportunidades en el sistema.

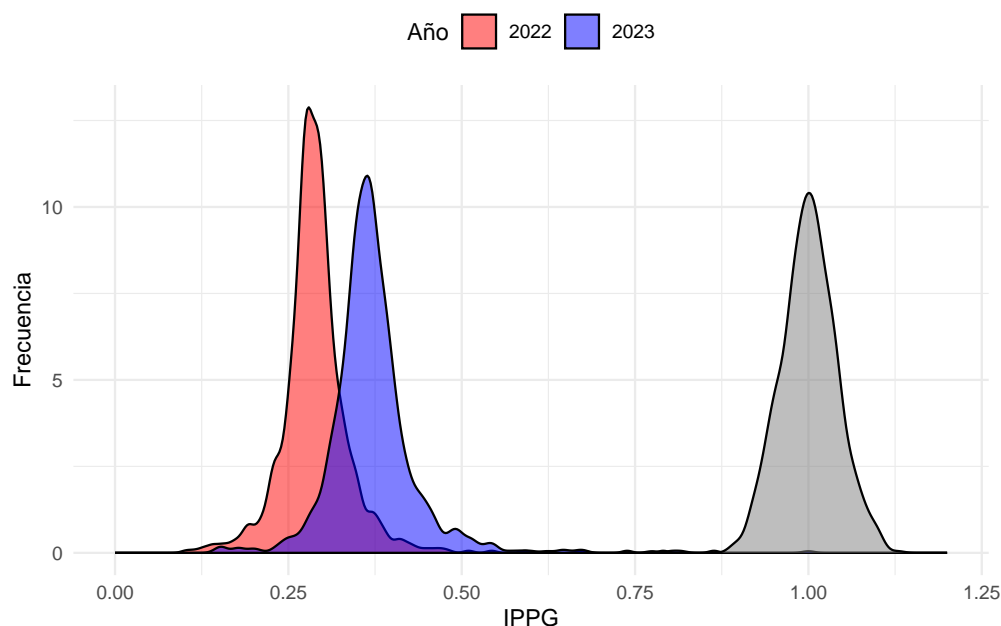


Figure 4: Distribución del IPPG según organismos del Estado

Table 1: Ranking organismos públicos, 2022-2023

Organismo.comprador	Ratio.Oferta.2022	Ratio.Oferta.2023	Ratio.adjudicación.2022	Ratio.adjudicación.2023	IPPG.2022	IPPG.2023
CORPORACION MUNICIPAL DE LAS ARTES Y LA CULTURA DE RIO CLARO		1.00		1.00		1.00
CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DEPORTES DE CALDERA	0.65	0.67	0.33	1.00	0.46	0.82
CORPORACION CULTURAL MUNICIPAL DE LOS ANGELES		0.50		1.29		0.80
CORPORACION MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACION DE LA REINA		0.60		1.00		0.77
CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN PANGUIPULLI		0.51		0.90		0.68
CORPORACION MUNICIPAL DE DEPORTES DE PADRE LAS CASAS	0.62	0.51	1.20	0.88	0.86	0.67
CORPORACION CULTURAL DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VALDIVIA		0.58		0.72		0.65
CENTRO DE SALUD FAMILIAR CESFAM LLAY LLAY	0.34	0.45	0.76	0.91	0.51	0.64
CORPORACION MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE ANTOFAGASTA		0.65		0.60		0.62
CORPORACION MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONOMICO CULTURA Y DEPORTES DE RE	0.70	0.49	0.20	0.73	0.37	0.60
MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	0.34	0.46	0.43	0.75	0.38	0.59
CORPORACION MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACION DE TEMUCO	0.32	0.51	0.41	0.64	0.36	0.57
CORPORACION MUNICIPAL DE CULTURA DE TALCA	0.26	0.46	0.11	0.66	0.17	0.55
DELEGACIÓN PRESIDENCIAL PROVINCIAL DE COLCHAGUA	0.28	0.43	0.37	0.70	0.32	0.55
SUBSECRETARÍA DE LAS CULTURAS Y LAS ARTES	0.34	0.42	0.61	0.70	0.46	0.54
SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA AYSÉN	0.13	0.46	0.19	0.64	0.16	0.54
CORPORACION CULTURAL DE PADRE LAS CASAS		0.49		0.60		0.54
HOSPITAL CLINICO HERMINDA MARTIN	0.33	0.43	0.55	0.68	0.43	0.54
DIRECCION DE EDUCACION PUBLICA	0.28	0.36	0.30	0.77	0.29	0.53
CORPORACION CULTURAL DE PENALOEN		0.62		0.45		0.53

En la Tabla 1 se destacan los 20 organismos estatales que brindaron mayores oportunidades a las empresas lideradas por mujeres en el ámbito de las adquisiciones. Destacando en la cima del ranking, se encuentra la

Corporación Municipal de las Artes y la Cultura de Río Claro, la única con un puntaje perfecto de 1 en nuestro índice. Este valor señala que la corporación recibió la misma cantidad de ofertas tanto de empresas lideradas por hombres como por mujeres y, al mismo tiempo, emitió órdenes de compra a un número igual de empresas según el Sello de Género. Sin embargo, es importante notar que este organismo exhibe un comportamiento peculiar, ya que durante el año 2022 no recibió ofertas ni emitió órdenes de compra, indicando un volumen de transacciones relativamente reducido. Este patrón también se observa en varias corporaciones municipales del ranking, corroborando que, hasta el momento, los organismos compradores con un desempeño destacado en igualdad de género son más bien excepciones que la norma en el sistema.

Conclusiones preliminares y pasos a seguir

En resumen, el análisis detallado de la igualdad de género durante el período 2022-2023 pone de manifiesto avances generales en el sistema, señalando un progreso positivo en la consideración de la equidad de género. Sin embargo, la existencia de una brecha significativa entre las empresas lideradas por mujeres y hombres destaca la necesidad apremiante de abordar desafíos persistentes para lograr una equidad más completa en el ámbito empresarial. La diversidad en las distribuciones de los organismos compradores entre ambos años subraya la variabilidad inherente en este aspecto, lo que sugiere que la igualdad de género es un fenómeno dinámico que varía según el contexto.

Al desglosar las dimensiones del índice, surge un hallazgo interesante: la etapa de oferta, es menos igualitaria que la instancia de adjudicación, que se puede complementar además con el hecho de que en las exploraciones realizadas sobre inscripción y actividad en la plataforma se evidencia una proporción todavía menor de empresas lideradas por mujeres. Este descubrimiento tiene implicaciones significativas desde una perspectiva de política pública, indicando que para mejorar las oportunidades de las mujeres, es esencial fomentar su participación activa en el sistema. Una vez que ingresan, se observa que sus posibilidades de adjudicar algún procedimiento son más favorables, subrayando la importancia de brindar un apoyo continuo a lo largo del proceso.

Adicionalmente, se propone la identificación de variables adicionales que puedan explicar el comportamiento del índice. Este enfoque busca comprender las razones subyacentes del fenómeno, facilitando la formulación de estrategias más efectivas para abordar y superar los desafíos persistentes en la igualdad de género en el ámbito empresarial. La consideración de factores contextuales y específicos del sector permitirá una comprensión más holística de los determinantes de la equidad de género.

En conjunto, estos pasos contribuirán a un enfoque más completo y efectivo en la promoción de la equidad de género en el contexto analizado, con el objetivo último de contribuir desde el Estado a un entorno empresarial más inclusivo y equitativo.