

·DATAVOZ.

DEL GRUPO STATCOM

INFORME FINAL

*Evaluación modelo de compras cursos de capacitación
programas sociales*

45-42-LE25

Cliente:

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Diciembre, 2025

Contenido

I.	Introducción	2
II.	Objetivos del Estudio.....	4
	Capítulo 1 / Evolución del modelo de compras de cursos de capacitación de los programas sociales del Servicio en los últimos diez años	6
	Capítulo 2 / Buenas prácticas modelos de compras públicas.....	31
	Capítulo 3 / Caracterización y tipología de los proveedores de capacitación en programas sociales de los últimos diez años	59
	Capítulo 4 / Evaluación de las etapas del modelo de compras.....	77
	Capítulo 5 / Influencia etapas previas y posteriores en los resultados.	105
	Capítulo 6 / Fortalezas y debilidades de los mecanismos de compra vigentes	113
	Capítulo 7 / Gobernanza del modelo: roles, interacción y brechas	127
	Capítulo 8 / Evolución de los criterios de evaluación de proveedores	143
	Capítulo 9 / Mecanismos que permitan asegurar la factibilidad de las propuestas realizadas y seleccionadas por parte de los proveedores.	158
	Capítulo 10 / Normativa vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación.	166
	Capítulo 11 / Protocolo de tratamiento y manejo de datos del modelo de compra de cursos de capacitación.	178
	Capítulo 12 / Propuestas de mejora	185
	Anexo 1. Tabla Evolución criterios de evaluación de proveedores 2015-2025.	213

Introducción

El presente documento corresponde a la entrega del Informe Final en el contexto de la consultoría denominada ***“Evaluación del modelo de compras de cursos de capacitación de programas sociales”***, licitado por SENCE y adjudicado por concurso público a Datavoz.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) implementa una parte fundamental de su política pública a través de la compra de cursos de capacitación para sus programas sociales. El diseño y la ejecución del modelo de compra utilizado para adquirir estos servicios determinan directamente la calidad, pertinencia y oportunidad de la formación que reciben miles de ciudadanos. El presente informe da cuenta de una evaluación de ciertos aspectos asociados a dicho modelo de compra. Su objetivo principal es analizar la estructura, procesos, gobernanza y criterios del sistema actual, con el fin de identificar brechas críticas, así como facilitadores, que permitan proponer mejoras concretas.

El **Informe Final**, que se entrega al transcurrir 150 días corridos desde el inicio de la consultoría, da cuenta de todos los objetivos específicos contemplados en el desarrollo del estudio. La estructura de este informe corresponde entonces a dichos objetivos, presentándose la información en 12 capítulos:

- ✓ **Capítulo 1:** Sistematiza y analiza la evolución del modelo de compras de cursos de capacitación de los programas sociales del Servicio en los últimos diez años.
- ✓ **Capítulo 2:** Identifica buenas prácticas en modelos de compras públicas de servicios afines a los ámbitos de acción de la institución en materia de ejecución de cursos de capacitación y/o formación.
- ✓ **Capítulo 3:** Caracteriza la participación de los proveedores de capacitación de los programas sociales de los últimos diez años, y genera tipologías de proveedores.
- ✓ **Capítulo 4:** Evalúa las etapas centrales del modelo (registro de propuestas metodológicas, elaboración de bases y selección de ofertas).
- ✓ **Capítulo 5:** Analiza la influencia de las etapas previas (definición de oferta) y posteriores (firma de convenios e inicio de cursos) en los resultados.
- ✓ **Capítulo 6:** Contrasta las fortalezas y debilidades de los mecanismos de compra vigentes (Concursos Públicos/Multicitado, Ley de Compra y Becas Laborales).
- ✓ **Capítulo 7:** Examina la gobernanza del modelo, incluyendo los roles, la interacción entre áreas y la dinámica central/regional.
- ✓ **Capítulo 8:** Analiza la evolución de los criterios de evaluación de proveedores, con un foco estratégico en la pertinencia territorial, la diversidad de oferentes y la calidad de la selección.
- ✓ **Capítulo 9:** Analiza mecanismos que permitan asegurar la factibilidad de las propuestas realizadas y seleccionadas por parte de los proveedores.

- ✓ **Capítulo 10:** Identifica y analiza la normativa vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación.
- ✓ **Capítulo 11:** Elabora un protocolo de tratamiento y manejo de datos del modelo de compra de cursos de capacitación.
- ✓ **Capítulo 12:** Genera propuestas de mejora en cada uno de los ámbitos analizados del modelo de compra de cursos de capacitación

A continuación, recordamos el objetivo general y específicos de la consultoría para dar luego paso a los capítulos ya señalados.

Objetivos del estudio

Objetivo general:

Evaluar el modelo de compra de los cursos de capacitación de los programas sociales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Objetivos específicos:

1. Sistematizar y analizar la evolución del modelo de compras de cursos de capacitación de los programas sociales del Servicio en los últimos diez años.
2. Identificar buenas prácticas en modelos de compras públicas de servicios afines a los ámbitos de acción de la institución en materia de ejecución de cursos de capacitación y/o formación.
3. Caracterizar la participación de los proveedores de capacitación de los programas sociales de los últimos diez años, y generar tipologías de proveedores.
4. Analizar y evaluar cada una de las etapas, procesos y subprocesos del modelo de compra de cursos de capacitación, identificando facilitadores y obstaculizadores:
 - a. Registro de propuestas metodológicas de planes formativos.
 - b. Elaboración de bases de licitación.
 - c. Evaluación y selección de ofertas.
5. Analizar las etapas previas y posteriores al modelo de compra de cursos, para identificar elementos que influyen en los resultados del modelo:
 - a. Definición de oferta formativa.
 - b. Firma de convenios.
 - c. Inicio de cursos.
6. Contrastar los mecanismos de compra de cursos de capacitación de programas sociales que existen en la actualidad, detectando sus principales fortalezas y debilidades.
7. Analizar y evaluar la gobernanza del modelo de compra, identificando las brechas que existen, y fortalezas:
 - a. Áreas de trabajo involucradas.
 - b. Roles y responsabilidades.
 - c. Interacción entre áreas para el funcionamiento del proceso.
 - d. Roles nivel central y regional.

8. Sistematizar y analizar los criterios de evaluación de proveedores de los últimos 10 años del modelo de compra de cursos de capacitación que contribuya a la selección de oferentes con la calidad requerida por parte del Servicio, y proponer mejoras, para lo cual se deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:
 - a. Criterio territorial, relevancia de asegurar presencia de proveedores regionales.
 - b. Cómo promover diversidad de proveedores.
9. Revisar, analizar y proponer mecanismos que permitan asegurar la factibilidad de las propuestas realizadas y seleccionadas por parte de los proveedores, y acciones que subsanen los efectos del cumplimiento parcial o incumplimiento de las ofertas de proveedores, considerando:
 - a. Revisión de medidas vigentes para asegurar el inicio de las ofertas y ejecución.
 - b. Propuesta de nuevas acciones para asegurar el inicio de las ofertas y ejecución.
 - c. Revisión y optimización del proceso de reelección de ofertas.
 - d. Tiempos de duración de contratos de proveedores.
10. Identificar y analizar la normativa vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación, a considerar en las propuestas de mejora.
11. Elaborar un protocolo de tratamiento y manejo de datos del modelo de compra de cursos de capacitación, para lo anterior se deberá considerar lo siguiente:
 - a. Analizar en detalle la existencia e implementación de acciones vinculadas al tratamiento y manejo de datos, con especial énfasis en la probidad en la etapa de evaluación y selección.
 - b. Identificar las brechas y fortalezas.
12. Generar propuestas de mejora en cada uno de los ámbitos analizados del modelo de compra de cursos de capacitación, para lo cual es fundamental considerar la normativa que regula este modelo.

Capítulo 1 / Evolución del modelo de compras de cursos de capacitación de los programas sociales del Servicio en los últimos diez años

El abordaje de este objetivo se llevó a cabo por medio de dos fuentes complementarias, jerarquizando la evidencia documental para garantizar la precisión histórica. Por una parte, de la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas con distintos actores clave de la estructura organizacional de SENCE, de manera de identificar y profundizar fundamentalmente en ámbitos tales como (a) la identificación de los principales cambios que el modelo de compras ha tenido; b) las razones que justifican los cambios; c) los aspectos destacables o fortalezas identificadas en este proceso de cambio en el modelo; y d) las principales dificultades encontradas.

Por otra parte, y atendiendo a la necesidad de rigor fáctico, este capítulo se alimenta estructuralmente de la revisión y sistematización de información secundaria provista por la contraparte técnica del estudio. Se realizó una revisión exhaustiva de la normativa de los últimos 10 años para subsanar las imprecisiones inherentes al relato oral. Este análisis documental de decretos, manuales históricos y resoluciones permitió corregir errores de atribución temporal y detallar procesos del período revisado que los entrevistados tendían a omitir o confundir con prácticas recientes. Para ello se consideraron documentos como los manuales de procesos y subprocesos, las bases de licitación de programas y las normativas asociadas.

Ambas fuentes de información permitieron identificar los cambios producidos a través de los últimos 10 años, aunque para efectos de este informe, se prioriza la evidencia normativa por sobre la percepción subjetiva al momento de establecer cronologías e hitos administrativos.

El análisis de las fuentes de información revela un modelo actual de compra dual. Por un lado, existe la Licitación Pública tradicional, regida por la Ley de Compras Públicas (N° 19.886) y gestionada a través de Mercado Público. Sin embargo, los funcionarios aclaran que este mecanismo es minoritario y gestionado por el Departamento de Administración y Finanzas (DAF). Se describe como un proceso "manual", "lento" y rígido, donde la recepción de ofertas implica una alta carga operativa. El mecanismo dominante, que cubre el 90-95% de los programas sociales, es el Concurso Público, un modelo propio que SENCE publica en su página web. Este modelo es legalmente posible gracias a la habilitación que otorga la Ley de Presupuesto anual (Decreto N° 42 de 2011 y N°6 del 2019 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), y se prefiere activamente por ofrecer una mejor gestión y permitir el uso de sistemas tecnológicos propios (como el SISCOM) que

facilitan la automatización y permite que los oferentes puedan presentar sus ofertas y que la evaluación sea en la misma plataforma, a diferencia de ChileCompra, que únicamente permite realizar la postulación.

Dentro de este modelo de concurso público propio, los actores de SENCE Central gestionan el núcleo del proceso con roles altamente especializados. El Departamento de Capacitación a Personas (DCAP) actúa como el mandante o requirente; definiendo las Bases Técnicas y consolidando la demanda de cursos o parrilla (Listado de cursos a licitar). El Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado funciona como el operador del concurso, diseñando las Bases Administrativas, fijando los criterios de evaluación y gestionando el sistema automatizado. El Departamento Jurídico ejerce el control de legalidad (revisando bases, informes de evaluación y resoluciones de selección) y participa activamente en el diseño del modelo. Finalmente, el DAF asegura el control financiero emitiendo el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) y custodiando las garantías. La Unidad de Auditoría actúa como un supervisor interno ex-post, sin participar en la operación.

Los actores territoriales y externos completan el mapa. Las Direcciones Regionales (DR) poseen un rol dual: participan al inicio del ciclo, levantando la demanda territorial que define la parrilla, y al final, en la ejecución, firma de convenios y supervisión. Los Organismos ejecutores (Organismos Técnicos de Capacitación, Instituciones de Educación Superior, Corporaciones y Fundaciones) son los proveedores que postulan al concurso, mientras los OTIC (Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación) gestionan un modelo separado (Becas Laborales) que no utiliza fondos públicos SENCE. Los usuarios finales (beneficiarios) son el foco del servicio, pero su feedback (encuestas) es a nivel informativo y no tiene incidencia directa en la selección.

Finalmente, el proceso está sujeto a actores externos de control que influyen decisivamente en el modelo. El TDLC (Tribunal de Libre Competencia) ha emergido como un actor que impone cambios estructurales (ej. priorización del precio). La Contraloría ejerce el control de legalidad externo (Toma de Razón vía Res. 36, dictámenes sobre criterios), y DIPRES controla la ejecución presupuestaria plurianual o el arrastre (compromisos de pago de un año fiscal que deben ser cubiertos con el presupuesto del año siguiente), actuando en ocasiones como un actor que puede detener la ejecución cuando existen compromisos de pago de un año fiscal que impactan el presupuesto del año siguiente.

a) Evolución en los últimos 10 años

La evolución del modelo de compra de SENCE en la última década se divide claramente en dos grandes etapas, con una transición marcada por hitos clave. El análisis normativo permite aclarar que la centralización del modelo no es un fenómeno reciente atribuible a

los cambios actuales, sino una característica estructural que ha operado de ese modo durante los últimos 15 años. La etapa "antigua" (2015-2021) no fue estática. Si bien se caracterizó por licitaciones individuales por programa y la capacidad de SENCE de fijar rangos de precios, también tuvo su propia evolución interna. La revisión de las bases de licitación de dicho período confirma que los problemas de tiempos y gestión ya estaban presentes, desmitificando la idea de que son exclusivos de la era actual.

El gran antes y un después fue gatillado por dos factores principales, cuyos tiempos de implementación deben distinguirse correctamente para no atribuir cambios históricos a procesos recientes ni inducir a error sobre la causalidad de los eventos. El primero, un mandato externo disruptivo: el fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDLC) en 2021. Este hito forzó a SENCE a cambiar su modelo de evaluación, eliminando topes de adjudicación y obligándolo a priorizar el precio en una evaluación separada. En este contexto de redefinición regulatoria, se debe profundizar en las causas del fin del uso del Convenio Marco, instrumento que fue relevado del modelo. Su discontinuidad no fue arbitraria, sino consecuencia de su rigidez estructural y normativa. En primer lugar, la mantención administrativa de un catálogo de cursos estático demostró ser ineficiente frente a un mercado laboral dinámico, generando una oferta que tendía rápidamente a la obsolescencia técnica. En segundo lugar, y de manera determinante, el fallo del TDLC impuso una barrera insalvable para su continuidad en su formato tradicional: al declarar ilegal la fijación de precios o bandas preestablecidas (característica intrínseca de los convenios marcos vigentes en ese periodo), el instrumento perdió su viabilidad jurídica. Respecto a la factibilidad técnica de su retorno, el análisis preliminar indica que, bajo las actuales condiciones de infraestructura tecnológica (SISCOM) y normativa (exigencia de competencia abierta por precio en cada instancia), reimplementar un Convenio Marco requeriría un rediseño mayor hacia un modelo de 'Catálogo Dinámico' con capacidad de puja en tiempo real, funcionalidad compleja que hoy los sistemas del servicio no poseen.

El segundo gatillador fue la ineficiencia interna del modelo antiguo, que impulsó a SENCE a buscar proactivamente la simplificación. La ineficiencia referida no solo implicaba una carga administrativa, sino un riesgo operacional crítico: la imposibilidad del Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM) de realizar más de dos procesos en paralelo. Esto conllevó a la necesidad estratégica de cambiar un esquema de 8 procesos de concursos (uno por cada programa) en 7 meses, a un modelo unificado. El cambio de modelo buscó resolver esta carga operativa mediante la estandarización y la consolidación de la demanda en el primer Multillamado de 2024.

Estos gatilladores impulsaron la configuración del actual modelo de compra. La innovación estructural clave fue la implementación del Registro de Propuestas Metodológicas (RPM). Al 'sacar' la revisión técnica del concurso, el RPM evita la redundancia. Sobre esta base técnica ya resuelta, opera el Multi Llamado. Este flujo se sustenta en la automatización, la cual se apoya en el sistema SISCOM, cuyo uso data

desde 2020 (antes del fallo del TDLC), y se blinda mediante nuevos hitos de control financiero y de comportamiento.

Es importante precisar que los nuevos riesgos del mercado que este modelo busca mitigar son una consecuencia directa de la desregulación de la oferta (post fallo TDLC). Al eliminarse los topes de adjudicación, surgió el riesgo de especulación masiva, donde los oferentes postulan a una cantidad de cursos superior a su capacidad real de ejecución. Esto obligó a SENCE a implementar controles financieros y conductuales estrictos (como la Boleta de Seriedad y el castigo con 'Nota 1' en el criterio de Comportamiento) para contener el riesgo de desistimiento (proveedores que ganan pero no firman convenios) y el riesgo de abandono por insolvencia operativa, asegurando así que la libertad de precios no se tradujera en una volatilidad inmanejable de la oferta.

Tabla 1. Evolución del Modelo de compras de curso de SENCE (últimos 10 años).

Dimensión	Etapas		
	La Era Fragmentada y Manual (2015-2018)	Transición y Primeros Cambios Hacia la Centralización (2018-2021)	La Era Post-TDLC, Automatización y Multi llamado (2021-Actualidad)
Descripción del modelo	Las compras se realizaban principalmente a través del "Concurso Público" propio de SENCE, pero de forma muy fragmentada: se hacía un concurso por cada programa o línea. El proceso era recordado como lento, repetitivo y manual ("día de la marmota"). La evaluación incluía la propuesta técnica dentro del concurso y consumía mucho tiempo (meses). Las bases eran extensas y difíciles de gestionar.	Este período marca el inicio de la búsqueda de mayor eficiencia. Se eliminó la evaluación regional y el proceso se volvió a centralizar. Se intensificaron los esfuerzos por estandarizar bases y criterios ante la ineficiencia del modelo fragmentado. Se creó el Manual de Procesos Transversales para estandarizar.	El fallo del TDLC/Corte Suprema (c. 2021) forzó un cambio estructural: se prohibieron los topes de cupos y se impuso la evaluación en dos etapas, priorizando el precio. SENCE implementó el Multi llamado (agrupando programas), el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM) (evaluación técnica previa), y una fuerte automatización (evaluación en un 90% electrónica).

Actores y roles	<ul style="list-style-type: none"> - SENCE Central (DCAP, Regulación, Jurídico, DAF): Gestionaban los múltiples concursos. La estandarización era menor y había más espacio para la subjetividad, ya que cada evaluador tenía su propio criterio. SENCE tenía más poder para regular el mercado, pudiendo fijar precios y establecer límites de adjudicación. - Direcciones Regionales (DR): Actuaban como apoyo en la evaluación revisando criterios de pertinencia regional, además de participar en levantar la demanda y ejecutar. - OTEC: Son los proveedores, sujetos a las reglas de SENCE, incluyendo precios fijos y topes. - ChileCompra / Convenio Marco: Son una alternativa marginal pero existente. 	<ul style="list-style-type: none"> - SENCE Central: Consolida el control operativo del proceso. Se empieza a trabajar más intensamente en mejorar los sistemas informáticos. - Direcciones Regionales: Pierden su rol de apoyo en la evaluación, lo que genera descontento y reclamos posteriores. Su rol se empieza a perfilar solamente hacia la demanda inicial y la ejecución final. - Sistema Informático (SISCOM): Surge como sistema central para la operación, pero su fragmentación y la calidad de los datos emergen como el nuevo cuello de botella. 	<ul style="list-style-type: none"> - SENCE Central: Los roles se especializan. Regulación de Mercado se enfoca en operar el sistema automatizado y los criterios; DCAP en proveer los datos y la demanda; Jurídico en la legalidad; DAF en presupuesto y garantías. La Unidad de Currículum y Chilevalora definen el estándar de los Planes Formativos. Surge la función operativa del RPM. - Direcciones Regionales: Se mantiene su rol como limitado a la demanda inicial y la ejecución final. Siguen expresando preocupación por la calidad de los OTEC seleccionados centralmente. - OTEC: Compiten principalmente por precio. Se les exige Boleta de Seriedad y se les evalúa por comportamiento.
-----------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

La evolución del modelo de compras de SENCE en los últimos diez años representa una transformación profunda. Es importante notar que, previo a los multi llamados, la demora en la tramitación de bases no solo paralizaba la compra para el programa específico, sino también a todos los concursos de los otros programas que estaban planificados para realizarse posteriormente, generando un efecto dominó de retrasos. En el modelo antiguo la evaluación era manual y permitía un mayor grado de vulnerabilidad. Notablemente, SENCE ejercía un mayor control directo sobre el mercado. Al eliminar estos topes, el modelo actual permite que un oferente gane por precio en múltiples regiones.

Más allá de la gestión manual, la etapa 2015-2019 se caracterizó analíticamente por operar bajo una lógica de 'Mercado Regulado'. A diferencia del modelo actual de libre competencia por precio, en este periodo SENCE ejercía un rol activo de control mediante la fijación de bandas de precios y topes de adjudicación. Estas herramientas no eran meros trámites, sino instrumentos estratégicos diseñados para evitar la concentración del mercado y asegurar que la competencia se diera por calidad técnica (infraestructura y metodología) y no por precarización de costos. El análisis de los criterios históricos muestra que en este periodo la ponderación económica solía ser secundaria (aprox. 20%) frente a una ponderación técnica dominante (60-80%), lo que blindaba al sistema contra ofertas temerarias.

Al realizar un análisis crítico de "lecciones aprendidas" de esta etapa previa, se identifican aciertos y errores que condicionan el éxito futuro. La fragmentación administrativa (un concurso por programa) dejó la lección clara de que la falta de procesos transversales estandarizados multiplica la carga operativa hasta la parálisis, justificando el actual MOPT. Sin embargo, también se evidenció que los mecanismos de control "manuales" antiguos (como la fijación de topes) funcionaban eficazmente como barreras de contención contra la oferta precaria y la concentración de mercado. La lección desatendida aquí es que la automatización no debió eliminar estos filtros de calidad (inteligencia territorial y control de volumen), sino modernizarlos. Al suprimir los indicadores de evaluación regional en lugar de digitalizarla, el modelo repitió la mala experiencia de centralizar decisiones sin considerar la viabilidad local, generando una eficiencia administrativa que, paradójicamente, arriesga la eficacia en la ejecución.

Finalmente, el análisis de la gobernanza antigua muestra que la consideración de indicadores a nivel regional en la evaluación (hasta 2018) actuaba como un observador de realidad indispensable. Cabe aclarar que la evaluación regional histórica consideraba la asignación de notas a partir de datos regionales específicos y no a nivel nacional como se hace actualmente; es decir, un oferente podía tener una nota distinta por cada región a la que postulara, mientras que hoy obtiene una calificación única para todas.

El cambio de modelo fue el resultado de la convergencia de dos vectores independientes. Por un lado, una estrategia de modernización interna orientada a superar la ineficiencia crónica (fragmentación, redundancia administrativa y manualidad), la cual impulsó la creación del Multi Llamado para consolidar la demanda y del Registro de Propuestas Metodológicas (RPM) para estandarizar la evaluación técnica. Por otro lado, y en paralelo, el escenario regulatorio se vio modificado por un factor externo: el fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDLC) ratificado por la Corte Suprema. Este mandato obligó a eliminar las herramientas de control de mercado (topes y precios fijos), imponiendo un esquema de libre competencia donde el precio pasó a ser predominante. Así, el modelo actual nace de integrar la eficiencia operativa del Multi Llamado con las nuevas exigencias regulatorias del TDLC.

Esta evolución tecnológica no alteró la estructura de poder, sino que automatizó la toma de decisiones dentro de un modelo históricamente centralizado. SENCE Central mantuvo su rol rector en la definición de criterios y adjudicación, pero la implementación del RPM y el Multi Llamado modificó la mecánica de selección: se pasó de comisiones evaluadoras manuales (donde existía participación de profesionales) a una validación paramétrica y algorítmica.

En este esquema, el rol de las Direcciones Regionales se mantiene enfocado en sus funciones históricas: el levantamiento de la demanda (inicio) y la fiscalización de la ejecución (final). La tensión actual no deriva de una pérdida de atribuciones formales - que siempre han residido en el Nivel Central-, sino de la rigidez de un mecanismo automatizado que, al eliminar la deliberación humana en la selección, dificulta que la 'inteligencia territorial' de los equipos regionales pueda filtrar preventivamente a proveedores con mal desempeño local.

Paradójicamente, la tecnología, que fue la solución para la eficiencia, se ha convertido en el principal desafío. Si bien se define el proceso de evaluación actual como robusto, es necesario precisar que la automatización no es total ni inmediata. Aunque SISCOM

realiza de forma automatizada el cálculo o asignación de la nota en cada criterio, el sistema no las registra automáticamente. La comisión evaluadora debe traspasar las notas entregadas en planillas Excel por DDRM al sistema SISCOP, y posteriormente generar nuevos reportes en Excel/Word para la validación jurídica. Esta falta de integración real, sumada a la mala calidad de los datos, genera errores significativos e introduce una nueva fuente de retrasos.

Figura 1. Línea de tiempo últimos 10 años.



Fuente: Elaboración propia.

b) Identificación de los principales cambios en el modelo de compras

El modelo de SENCE ha transitado de mecanismos de compra ágiles y descentralizados a un sistema centralizado de multi llamado y concursos públicos, con una clara tendencia a la automatización de la evaluación. En este sentido, el modelo ha evolucionado en una búsqueda de eficiencia y estandarización, pasando por modelos

que coexistían con la Compra Ágil hasta la adopción de esta metodología de "Multi Llamado" y la eliminación de la fijación de precios.

La tabla que se presenta a continuación resume los principales hitos de cambio asociados a la evolución del modelo de compras que fueron identificados por los actores consultados:

Tabla 2. Hitos de cambio en el modelo de compra en los últimos 10 años.

Hito del Cambio	Descripción	Mecanismos Anteriores	Modelo Actual / Resultado
Estandarización de la Oferta. Fin de la "Oferta Abierta". (2015-2018)	Transición hacia el uso exclusivo del Catálogo SENCE para definir los planes formativos.	Oferta Abierta: Los OTEC diseñaban sus propios cursos y contenidos, generando heterogeneidad técnica.	Oferta Cerrada: Homogeneización de la oferta formativa nacional bajo estándares definidos centralizadamente por SENCE.
Creación del Manual de Operación de Procesos Transversales (MOPT) (2019)	Unificación de los procedimientos administrativos comunes (ejecución y pagos) en un solo cuerpo normativo "madre".	Redundancia Normativa: Las reglas de ejecución se repetían y transcribían extensamente en las bases de cada concurso individual.	Estandarización Administrativa: Simplificación de bases de licitación y reglas claras y únicas para todos los programas (salvo excepciones).
Implementación del sistema SISCOM (2020)	Despliegue de la plataforma digital para la gestión del ciclo de vida del curso, previo a la automatización de la evaluación.	Gestión Manual/Fragmentada: Uso intensivo de papel, carpetas físicas y sistemas no integrados para el seguimiento de cursos.	Gestión Digital: Trazabilidad digital del proceso, base habilitante para la futura evaluación electrónica.
Regulación de Modalidad E-Learning (2020)	Formalización de instructivos para la ejecución de cursos a distancia (impulsado por la pandemia).	Vacío Normativo: Inexistencia de estándares claros para la compra y fiscalización de capacitación no presencial.	Oferta Híbrida Regulada: Incorporación formal de la teleformación con estándares de control de asistencia y calidad (Sence.cl).
Eliminación de Fijación de	A raíz de una sentencia judicial (ratificada por la Corte Suprema), SENCE no puede fijar valores	Clasificación de cursos por complejidad de costos (simple, con herramienta, con	Prohibición de fijar valores hora; la evaluación económica pesa el 100% de la

Hito del Cambio	Descripción	Mecanismos Anteriores	Modelo Actual / Resultado
Precios (Pos fallo TDLC 2021)	hora, precios mínimos o máximos, ni clasificar los cursos por complejidad de costos.	software) y rangos de precios mínimos y máximos.	segunda etapa de selección.
Automatización de la evaluación (Pos fallo TDLC 2021)	El proceso de evaluación pasó de ser manual a ser en un 90% electrónica, realizada por un sistema informático interno (SISCOM).	Proceso de evaluación manual que tomaba gran cantidad de tiempo y recursos humanos.	Proceso automatizado, entrada en funcionamiento del SISCOM.
Proceso en dos etapas (Pos fallo TDLC 2021)	Se adoptó un modelo de evaluación en dos etapas: la primera revisa la oferta técnica (experiencia, cumplimiento) y la segunda, con un peso del 100%, evalúa la oferta económica, donde la variable económica es la de mayor importancia.	Evaluación unificada de lo técnico y lo económico.	La selección se separa en dos etapas: 1) Evaluación Técnica/Metodológica (cumplimiento de un mínimo) y 2) Evaluación Económica (a menor costo mayor relevancia).
Registro Previo de Propuestas (2023)	Se implementó la posibilidad de un proceso previo donde los OTEC registran y obtienen la aprobación de su propuesta metodológica. Las ofertas con propuestas aprobadas ya no tienen que presentarlas en la licitación, agilizando la evaluación.	El Catálogo Electrónico (Convenio Marco) fue una opción previa. SENCE compraba directamente cursos pre listados. La propuesta técnica se evaluaba durante la licitación.	Evaluación previa de la propuesta metodológica (propuesta técnica) que ingresa a un registro, para ser usada en licitaciones futuras, disminuyendo los tiempos de evaluación en la licitación.

Hito del Cambio	Descripción	Mecanismos Anteriores	Modelo Actual / Resultado
Centralización y Multi Llamado (2024)	Las licitaciones se realizan en una única instancia a nivel nacional y agrupan todos los llamados al mismo tiempo y a través de una sola mesa central. Esto se conoce como multi llamado.	Procesos de licitación se hacían en diciembre. Evaluación se hacía trayendo evaluadores regionales al nivel central.	Licitaciones centralizadas y en un solo acto. Se ejecutan todos los llamados al mismo tiempo (multi llamado).

Fuente: Elaboración propia.

Sumado a lo anterior, las bases de licitación también experimentaron cambios. Es erróneo asumir que la inexistencia o poca claridad en la gobernanza de las bases ocurre solo a partir de los multillamados; estos son nudos críticos existentes hace muchos años, donde la participación y coordinación entre DCAP, DDRM y DJ siempre ha presentado desafíos. La estructura de evaluación también mutó significativamente: si en 2017 se formalizaba una ponderación explícita de Precio (40%) y Capacidad/Experiencia (30%), para 2023 se introdujo el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM).

Paralelamente a estos cambios, el período 2015-2025 se caracterizó por una formalización de instructivos. Destaca la creación del primer Manual de Operación de Procesos Transversales (MOPT) en 2019. Su génesis inicial fue contener los procesos transversales en un solo documento para ordenar la gestión, y con los años se fueron sumando más procesos, no solo asociados a ejecución sino también a los pagos. Esta evolución se materializó en cambios estructurales como la adopción del Multi Llamado en 2024 y la automatización de la evaluación vía SISCOM (desde 2020). Para hacer viable este nuevo modelo, se implementaron innovaciones procesales clave, como el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM) para agilizar la evaluación técnica. Paralelamente, esta nueva arquitectura se sustentó en una robusta formalización de instructivos, destacando el Manual de Operación de Procesos Transversales (MPT) y el Modelo de Acompañamiento Técnico (MAT), consolidando un sistema más estandarizado, tecnificado y complejo que el de la década anterior.

c) Razones que justifican los cambios

Los cambios se justifican fundamentalmente por imperativos legales relacionados con la libre competencia, la necesidad de agilizar procesos, y el riesgo de que las prácticas anteriores fuesen cuestionadas.

En este sentido, el principal detonante fue una sentencia del Tribunal de Libre Competencia, ratificada por la Corte Suprema, que determinó que SENCE no puede fijar valores hora ni establecer tramos de costos por complejidad. En efecto, un ejecutor denunció que la antigua fijación de valores hora por complejidad constriñó mucho el mercado de la capacitación. De esta manera, y a partir de este fallo se elimina la fijación de precios y se establece la obligatoriedad de evaluar por etapas para promover la competencia por el precio.

"(...) a propósito de una sentencia del tribunal de libre competencia, que está ratificada por la por la Corte Suprema y además tuvimos que cambiar la forma como evaluamos los costos y no podemos indicar cuál es mínimo y máximo de cada costo y tampoco podemos clasificar los cursos" (Profesional, Departamento de Capacitación a Personas).

En cuanto a la adopción del modelo de Multi Llamado, éste se implementó considerando la búsqueda de eficiencia ante una restricción operativa clara: la capacidad limitada del DDRM para ejecutar múltiples concursos secuenciales en un año calendario. Respecto a la transparencia y legalidad del proceso, la automatización y el registro de propuestas metodológicas (RPM) buscan asegurar que el proceso sea robusto y que no existan cuestionamientos externos respecto a su transparencia.

La creación del MOPT en 2019 fue una respuesta estratégica a una ineficiencia crítica del modelo antiguo. Uno de los funcionarios explica que, en el modelo anterior, el personal debía revisar constantemente bases extensas. El MOPT no surge por el multillamado, sino que fue la base previa necesaria para estandarizar procesos transversales (ejecución y pagos) que antes se repetían en cada base.

El objetivo del MOPT fue, por lo tanto, la estandarización y la eficiencia. Se decidió sacar de las bases de concurso todos aquellos procesos transversales. Estas acciones que se repetían una y otra vez fueron extraídas y consolidadas en un solo documento. Este manual ahora rige de forma paralela a las bases específicas de cada llamado y es considerado una "norma madre" que simplifica la documentación y agiliza tanto la

elaboración de las bases como su revisión legal, siendo un pilar fundamental para la viabilidad del modelo "Multi llamado".

La promesa del nuevo modelo (Multi llamado, RPM, Automatización) fue multifacética. El objetivo principal era la eficiencia y oportunidad: simplificar el proceso, maximizar tiempos y, fundamentalmente, contar con la oferta disponible a principio de año. Un segundo objetivo fue la estandarización y objetividad, reemplazando la subjetividad manual por procesos automatizados. Finalmente, como reacción al fallo del TDLC, se implementaron normas con la promesa de asegurar la seriedad y mitigar riesgos: la Boleta de Seriedad buscaba propuestas serias, y los criterios de castigo (como la nota 1 por no firmar) y las metodologías de precio buscaban desincentivar el incumplimiento y proteger la calidad.

En resumen, la justificación de los cambios responde a una doble presión que redefinió el modelo. Por un lado, un imperativo legal externo (el fallo del TDLC) que obligó a SENCE a reestructurar sus controles de mercado (como la fijación de precios y topes), forzando una transición hacia la competencia por precio. Por otro lado, un imperativo de eficiencia interna para superar un modelo antiguo fragmentado, manual y repetitivo, que era insostenible ("una locura"). Las soluciones implementadas -como el Multi llamado, el MOPT y el RPM- fueron la respuesta estratégica para estandarizar, automatizar y agilizar el proceso, buscando cumplir con la ley y recuperar la oportunidad perdida. Finalmente, la creación de nuevos controles (Boleta de Seriedad, nota 1) se justifica como una reacción necesaria para mitigar los riesgos de calidad y seriedad generados por este nuevo escenario de libre competencia.

d) Consecuencias de estos cambios

En términos generales, los actores consultados son más bien críticos al momento de evaluar las consecuencias que estos cambios han tenido indicando que se ha generado una brecha entre la celeridad administrativa (la automatización de la evaluación) y la oportunidad/calidad de la oferta. Agregan que en efecto algunas de las consecuencias de estos cambios han sido la pérdida de calidad, la burocratización extrema de los procesos y una falta de oportunidad en la entrega de la oferta. A continuación, detallamos algunos de estos puntos:

- **Pérdida de calidad por precio:** La eliminación de las bandas de precio ha generado ofertas catalogadas como paupérrimas, obligando a elegir al más

barato (el informe reconoce que la crítica a la modalidad de evaluación por precio debe ir acompañada de propuestas técnicas viables para su modificación, las cuales se abordan en el capítulo de recomendaciones). Esto ha provocado un alto riesgo de que no cumplan o que la calidad sea muy mala. La consecuencia directa es el riesgo elevado de comprometer la calidad. Como señala una profesional entrevistada:

"los organismos siempre para competir van a tender a bajar mucho sus precios, y eso vuelve mala calidad, o sea, hay un alto riesgo de que no cumplan o que la calidad sea muy mala" (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

Esta situación genera preocupación, ya que ofertas paupérrimas o excesivamente bajas pueden no ser suficientes para cubrir los costos reales de una capacitación adecuada (buenos facilitadores, materiales, infraestructura, entre otras), llevando a incumplimientos o a una ejecución deficiente que afecta directamente al beneficiario final. SENCE ha intentado mitigar este riesgo implementando metodologías como la desviación estándar para filtrar ofertas anómalamente bajas, pero la presión fundamental hacia el precio más bajo persiste como un efecto directo del marco regulatorio impuesto.

"nos pegó negativamente, negativamente... nos perjudica porque no contamos con un organismo, digamos que muchas veces puedan digamos solventar esa ejecución... muchas veces cuando aún asumen esa ejecución lo hacen con, digamos deficiencia, con deficiencia porque muchas veces no tienen digamos el personal suficiente, no tienen la espalda financiera, por ejemplo para rentar una sala de clases" (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- **Desfase y falta de oportunidad:** Algunos entrevistados concuerdan en indicar que el proceso se ha vuelto lento. Sin embargo, al analizar la demora real del proceso de evaluación, no se detecta una disminución considerable en los tiempos entre los llamados por programa antiguos y los multillamados actuales. Las causas de este desfase son multifactoriales. Es necesario reconocer que el tiempo total no depende solo de la generación de bases, sino también del proceso de Asistencia Técnica que realiza la UDE a través de la subunidad de orientación programática, fase previa que impacta el cronograma. Además, se atribuyen demoras a los proveedores (ej. documentación de convenios), pero esto debe relacionarse directamente con la falta de control de plazos por parte de las Direcciones Regionales, quienes tienen la responsabilidad de gestionar esos tiempos en el territorio. Como un ejemplo del retraso, se menciona que actualmente -en los

últimos dos años- la ejecución se concentra hacia fines del segundo semestre, agregando que ya hace años no existe ejecución de cursos durante el primer semestre.

"(...) en definitiva, hay meses que nos quedamos sin ejecución, tengo entendido que por lo menos que habíamos puesto todo lo como servicio, habíamos puesto todas las ganas en este último llamado, pero tampoco ha sido tan expedito como se requería y hemos estado todos estos meses sin ejecución." (Profesional, Departamento de Administración y Finanzas).

Las causas de este desfase son multifactoriales y se relacionan principalmente con problemas estructurales de planificación y coordinación interdepartamental. Varios entrevistados apuntan a una planificación deficiente y a la dificultad para alinear a los distintos departamentos (DCAP, Regulación, Jurídico, DAF). Se mencionan demoras en la entrega de insumos clave, como el requerimiento inicial de DCAP, y cambios de criterio o requerimientos a último momento. El proceso de elaboración y revisión de bases es particularmente crítico, descrito como un ciclo de iteraciones entre los departamentos que consume tiempo valioso. La falta de un acuerdo previo consolidado (ponerse de acuerdo antes) antes de iniciar el circuito formal de revisiones parece ser una debilidad clave. Herramientas como la Carta Gantt, diseñadas para ordenar este flujo, resultaron ineficaces (nunca se cumplía) y fueron abandonadas.

Otro factor importante que genera retrasos son los problemas con la calidad y disponibilidad de los datos necesarios para la evaluación. Errores en las bases de datos (sobre multas, firma de convenios, experiencia, etc.), que a menudo provienen de distintas unidades o regiones y no están integradas, obligan a realizar procesos de reevaluación que consumen tiempo adicional y retrasan la publicación de resultados. Una funcionaria ejemplifica esto señalando que en octubre aún estaban corrigiendo errores de evaluaciones realizadas en julio. La complejidad inherente de licitar grandes volúmenes de cursos a nivel nacional y, en menor medida, demoras de los OTEC en entregar documentación para la firma de contratos, también contribuyen a este desfase generalizado.

- Estandarización y Control: El modelo de Multi Llamado ha llevado la gestión de compras a un nivel excesivo de burocratización (algunos actores definen como burocracia, corresponde en realidad a un mayor control en el cumplimiento de obligaciones y al correcto uso de procedimientos administrativos que permiten

estandarizar el actuar de las regiones y respaldar la labor funcionaria). Si hay un problema en una línea, las arrastra a todas. El proceso de elaboración de bases está lleno de iteraciones.

"La dificultad es que se amarran todas las líneas, diferentes líneas, a las normas generales que burocratizan el sistema... cuando hay un problema en una línea, las arrastra a todas." (Profesional, Departamento de Capacitación a Personas).

Si bien el modelo de "Multi Llamado" fue concebido con el objetivo de optimizar y agilizar el proceso de compra al agrupar múltiples programas en un solo concurso, algunos funcionarios perciben que, en la práctica, ha introducido nuevas formas de rigidez y burocracia. La principal causa de esta percepción es la interconexión inherente al modelo: al consolidar varias licitaciones en una, el sistema se vuelve más complejo y vulnerable a efectos en cascada. Como señalan los profesionales entrevistados, si surge un problema en una de las líneas programáticas incluidas en el Multi Llamado (ya sea un error en los datos, un cambio en el requerimiento, o una disputa en la evaluación), este arrastra a todas las demás. Esto significa que un retraso o error en un componente puede detener o ralentizar el proceso completo, afectando a programas que, de otro modo, podrían haber avanzado independientemente. Esta interdependencia genera una rigidez que no existía en el modelo anterior de un concurso por programa, donde cada proceso seguía su propio ritmo.

La elaboración de las bases para estos complejos Multi Llamados también contribuye a la percepción de burocracia. Este proceso involucra a múltiples departamentos (DCAP, Regulación, Jurídico) con roles específicos (bases técnicas vs. administrativas, revisión legal). La necesidad de coordinar a estos actores, definir criterios comunes y asegurar la coherencia legal y técnica da lugar a un ciclo extenso de revisiones y ajustes, descrito por los funcionarios como lleno de iteraciones. Estas idas y venidas, a menudo exacerbadas por cambios de criterio de último momento, errores en los requerimientos iniciales o falta de acuerdos previos bien definidos, consumen tiempo valioso y añaden capas de revisión que refuerzan la sensación de un proceso pesado y burocrático. Este nivel de burocracia de *complejidad* difiere del modelo anterior (pre-multillamado). Si bien los actores centrales (DCAP, Jurídico) eran los mismos, el obstáculo previo era la *repetición* (realizar 10-12 licitaciones separadas al año). El multillamado consolidó la coordinación de estos "silos" departamentales en un solo evento, intensificando la fragilidad del proceso: ahora, un solo desacuerdo o error en las "iteraciones" paraliza la totalidad de la oferta nacional, no solo un programa.

En resumen, las consecuencias de los cambios dibujan un panorama de

contradicciones. El modelo actual se debate entre las presiones externas que privilegian el precio por sobre la calidad (como el fallo del TDLC) y las ineficiencias internas que socavan la oportunidad del servicio. La promesa de agilidad del Multi llamado choca con la realidad de una nueva burocratización y rigidez (donde el error de una línea arrastra a todas). Finalmente, todos estos problemas operativos (desfase, errores) se ven exacerbados por las debilidades estructurales de gobernanza (departamentos que traspasan unos a otros, responsabilidades) y la mala calidad de los datos que alimentan los sistemas automatizados, creando un ciclo de retrasos que impide cumplir con la promesa de una oferta de capacitación oportuna y de calidad.

e) Aspectos positivos o fortalezas en este proceso de cambio en el modelo

A pesar de los problemas, se han logrado avances. Proceso de evaluación estructurado: Si bien la "automatización total" es un ideal no alcanzado (dado el uso intermedio de Excel y la carga manual), se ha logrado tener una evaluación mayoritariamente soportada en sistemas. El uso de SISCO desde 2020 ha permitido estructurar mejor la data, aunque la falta de opciones para extraer información directa desde otros sistemas (fiscalización, franquicia) sigue siendo una brecha. A continuación, damos cuenta de aquellos aspectos que son catalogados como positivos o fortalezas de este proceso de cambio:

- Proceso de evaluación robusto y automatizado: Se ha logrado tener una evaluación en un 90% electrónica. Esto hace que el proceso sea robusto y transparente, con un bajo porcentaje de recursos de reposición (apelación formal que presenta un proveedor contra una decisión de SENCE, como el resultado de una evaluación).

"Yo tengo una evaluación positiva, si es que lo tengo que comparar con años anteriores, porque hemos tenido un avance significativo en cuanto a eficiencia en los plazos y en los procesos, de tener una evaluación manual a tener hoy día una evaluación en un 90% electrónica..." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- Mecanismos de sanción (Controles Ex Post): La aplicación de una boleta de garantía de seriedad de oferta y la nota 1 para el ejecutor que no firma convenios ha reducido la práctica de postular a muchos cursos y luego desistir y no firmar los convenios con la consecuente dificultad y demora que eso implica.

"...lo que establecimos a partir del año pasado, a fines del año pasado, fue que si un organismo no firmó la totalidad de convenios respecto a los cuales

resultó seleccionado en el periodo anterior, obtiene un uno, entonces, eso ya bajó y todos aquellos organismos que tenían esa práctica habitual de postular a todos y dejarnos votados en buen chileno, ya no lo hace..." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- Estructura definida y cooperación: Los roles están bastante claros en su definición, y existe una cooperación entre áreas. Las bases administrativas y técnicas son reconocidas por los distintos actores como la normativa que influye más y son el documento rector del proceso. A esto se agrega que, a juicio de varios entrevistados, se ha logrado establecer una estructura definida y un lenguaje común entre los distintos departamentos, lo que facilita la cooperación entre áreas ya señalada.

"Facilitador es que ya tenemos una estructura definida [...] Y que ya tenemos como un lenguaje común entre jurídico, regulación de mercado y DECAP." (Profesional, Departamento de Capacitaciones a Personas).

- Manejo masivo de la oferta: El modelo de licitación actual permite habilitar y gestionar ofertas a gran escala, algo que anteriormente no era posible. Un ejemplo de ello es que las licitaciones más recientes han considerado hasta diez mil cupos, cifra significativamente superior a la de los procesos previos.

"...nosotros ahora tenemos una modalidad de multi llamado, donde nosotros, a modo de ejemplo, este año, en marzo, hicimos un llamado que licitamos siete programas, o sea, en el fondo, siete licitaciones las hicimos en un solo acto..." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- Agilidad operacional: La automatización del proceso de evaluación, habilitada por las plataformas tecnológicas propias de SENCE (como el SISCOM), es considerada la principal fortaleza y el cambio más significativo de la última década. Esta transición de tener una evaluación manual a tener hoy día una evaluación en un 90% electrónica ha generado una notable agilidad operacional. El sistema permite procesar criterios de forma casi en un 100% automático, reduciendo los tiempos de evaluación de meses a semanas o incluso días. Esta eficiencia operativa es la razón clave por la que SENCE prefiere su modelo propio, ya que contrasta fuertemente con la alternativa de Mercado Público. Dicha plataforma es descrita como mucho más lenta precisamente porque su proceso es manual, requiriendo procesar miles de documentos en papel, una carga operativa inmensa (ej. descargar 5.000 archivos) que la automatización de SENCE evita.

"el mercado público, por ejemplo, la evaluación es manual [...] es mucho más lenta, grandes volúmenes, se complejiza, eso más que nada nos permite dar celeridad a los procesos, automatización, eso diría yo, esa es como la gran ventaja que tiene." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- **Flexibilidad en la compra:** Los funcionarios identifican como una fortaleza la flexibilidad normativa que posee SENCE para adquirir capacitación, lo que le permite no depender de un solo modelo. La Ley de Presupuesto es la norma habilitante clave, ya que autoriza explícitamente al servicio a operar mediante distintos mecanismos: el Concurso Público (el modelo propio, automatizado y dominante de SENCE), la Licitación Pública (vía Ley de Compras/Mercado Público) y la Transferencia Directa (como las TSP). Esta diversidad permite a SENCE seleccionar estratégicamente el mecanismo más eficiente para cada necesidad; por ejemplo, se utiliza el Concurso Público para compras masivas por su agilidad, automatización y mayores libertades, reservando la Licitación Pública, más manual y lenta, para casos específicos donde sus rigideces no son un impedimento.

"Facilitadores, bueno, una cosa que hoy día pasa es que tenemos más de una opción, porque podemos comprar por estos concursos internos que hemos visto, pero también podemos comprar algo por licitación pública, mercado público. [...] y también podríamos hacer una contratación directa tipo transferencia de recursos. Entonces, no estamos como atados a un solo modelo. Eso es bueno." (Profesional, Departamento de Capacitaciones a Personas).

En suma, las fortalezas identificadas por los funcionarios se centran en la modernización operativa y estratégica del proceso de compra. La automatización (evaluación en un 90% electrónica) es el pilar que permite la agilidad y la capacidad de gestionar volúmenes masivos de oferta (ej. siete licitaciones [...] en un solo acto), superando la lentitud del modelo manual y de Mercado Público. Esta eficiencia tecnológica se complementa con una flexibilidad normativa (habilitada por la Ley de Presupuesto) que permite a SENCE no depender de un modelo único. Finalmente, el sistema ha madurado al incorporar controles ex-post (Boleta de Seriedad y nota 1) para gestionar las malas prácticas de los proveedores, y se apoya en una estructura definida donde las bases actúan como la "norma madre" que rige el proceso.

f) Principales dificultades encontradas

Las principales dificultades identificadas se centran en la baja calidad de los datos que alimentan el sistema, la lentitud en la implementación tecnológica, y la debilidad del rol regional, situaciones que, se plantea genera un ciclo de ineficiencia y frustración en el personal técnico.

- **Baja calidad e integración de los datos:** Esta debilidad no se asocia solo a los multilamados. La falta de calidad del dato es un problema estructural de ingreso a nivel regional y de falta de interoperabilidad histórica. Tampoco se atribuye correctamente la falta de opciones en SISCOM para extraer directamente la información desde los distintos sistemas (fiscalización, franquicia, convenios). **Falta de integración de sistemas (TI):** Se mezcla la falta de integración con el uso operativo de planillas Excel. En específico, en el proceso de evaluación, aunque el cálculo es automático, el sistema genera un archivo Excel que la comisión debe procesar y reintegrar, lo que evidencia que la "demora en los desarrollos" para mejoras en SISCOM impacta la fluidez del proceso. Es un punto débil importante y uno de los mayores desafíos en este proceso debido a que la información que se usa para evaluar proviene de múltiples departamentos (Fiscalización, Franquicia, DCAP) y se ingresa principalmente en regiones, dando paso a una mayor probabilidad de cometer errores humanos en la digitación de los datos, lo que genera repercusiones en las diversas fases del modelo de compras. Principalmente, su retraso.

"...nos dimos cuenta de que claro iba a ser automatizado, pero para que sea automatizado obviamente tú tienes que proveerle sus datos al sistema, pero si tú le provees información inexacta o errónea, obviamente el sistema por muy sistema que sea y por muy automatizado que sea te va a arrojar información inexacta o errónea y nos pasó en este llamado [...] acá se revisó y se dieron cuenta que efectivamente las bases de datos que habían cargado al sistema tenían un error, y por qué tenían un error, porque el que tenía que revisar la base de datos [...] o porque faltó información, o sea nuevamente error humano..." (Profesional, Departamento Jurídico).

- **Falta de integración de sistemas (TI):** Los sistemas SIC (ejecución) y SISCOM (compra) no se encuentran interconectados ni comparten información de manera efectiva. Esto obliga a la validación de manera manual y al uso de planillas en Excel, específicamente, en la fase de Evaluación y Selección de Ofertas. Se agrega además que la implementación de TI es lenta y que, por ejemplo, un requerimiento de Contraloría de 2024 estará listo en dos años más.

"los sistemas no están integrados en su totalidad, ya, entonces, cada sistema está de manera aislada, y eso, por eso hay que trabajar con planillas Excel, y la planilla Excel tiene el riesgo de que si metí un cero de más, sabemos lo que pasa con el Excel, entonces, ahí quedan la embarrada..." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- **Debilidad del rol regional:** Los funcionarios describen una pérdida progresiva de poder y autonomía de las Direcciones Regionales en el proceso de compra, consolidando una centralización que es vista como una debilidad significativa. Se menciona que su rol actual en el proceso de selección centralizado es muy mínimo y es inicial o derechamente ninguno, limitándose a levantar la demanda de cursos al inicio y gestionar la ejecución al final (firma de convenios, supervisión). Esta poca participación en la definición de criterios o en la selección es un obstáculo clave, pues impide que el proceso se ajuste a las necesidades territoriales. El principal reclamo regional es la frustración de ver seleccionados a proveedores que ellos identifican como mal ejecutor, sin poder influir en esa decisión. La eliminación de la evaluación regional —un mecanismo que existía en modelos anteriores— es el factor central de esta debilidad, ya que eliminó la instancia formal que permitía incorporar el desempeño real del ejecutor en el territorio dentro de los criterios de selección.

"...señalar que siempre ha sido un requerimiento o un reclamo de las direcciones regionales, a ellos les gustaría igual tener mayor participación quizá en las definiciones de los criterios [...] siempre hay un reclamo, es como, ¿Este OTEC por qué quedó seleccionado si es mal ejecutor?" (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- **Falta de definición de calidad en capacitaciones:** Se advierte que el servicio no cuenta con una definición clara y operativa de lo que se entiende por calidad en la capacitación, lo que se traduce en criterios de evaluación insuficientes para garantizar la calidad de los cursos. Esta ausencia de definición dificulta la pertinencia de la evaluación, ya que se aplican los mismos criterios de medición a todas las líneas de capacitación, sin considerar sus particularidades.

"...no tenemos hasta ahora algún criterio de evaluación que apunte a la calidad, en sí mismo no, el precio, pero tampoco el precio, no porque me estén cobrando X, hay un supuesto, pero no necesariamente se va a dar, no porque me cobren más plata, más caro, me van a dar un mejor servicio." (Profesional, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

- **Definición de roles y gobernanza:** Una debilidad crítica identificada es la gobernanza y la coordinación interdepartamental. Si bien las entrevistas

muestran que los roles y responsabilidades de cada departamento (DCAP como mandante técnico, Regulación como operador, Jurídico como control de legalidad, DAF como control financiero) están altamente especializados y formalmente definidos, el problema reside en la débil interacción y coordinación entre estos silos. Los funcionarios señalan que falta de coordinación o descoordinación son habituales, indicando que las áreas no conversan lo suficiente en etapas tempranas, lo que genera inconsistencias (ej. Jurídico vs. DCAP sobre plazos). Esta fricción provoca que, cuando surgen problemas o retrasos, comienzan a derivar las responsabilidades de un departamento a otro, diluyendo la responsabilidad efectiva y obstaculizando la eficiencia del proceso.

"...suele ocurrir que, claro, uno a veces sabe que más o menos puede tener una idea de dónde se demora la cosa, pero en concreto nunca queda muy claro, porque finalmente ahí empiezan a tirarse las responsabilidades de un departamento a otro, o sea, DECAP dice, no, aquí la regulación de mercado se demoró en evaluar, regulación de mercado dice, no, que jurídico se demoró en analizar la resolución, jurídico dice, no, que yo le pedí más antecedentes de regulación de mercado, pero no me los envió, entonces al final se empieza como a pelotear un poco la responsabilidad..." (Profesional, Departamento de Administración y Finanzas).

En síntesis, estas dificultades revelan una profunda tensión en el modelo de compras. A pesar de los avances en automatización y consolidación (Multi llamado), la calidad de los datos y la integración de sistemas emergen como el "talón de Aquiles" que socava la eficiencia ganada. Esta debilidad tecnológica, combinada con una gobernanza interna fragmentada (silos departamentales que traspasan responsabilidades) y la centralización (que neutraliza el conocimiento territorial de las regiones), genera un ciclo de retrasos y errores. Finalmente, este panorama se agrava por la incapacidad de los criterios actuales para medir y asegurar la calidad de la capacitación, perpetuando la frustración interna y poniendo en riesgo el impacto final del servicio.

g) Mecanismos de compra externalizados: Becas Laborales (BL) y Transferencias al Sector Público (TSP)

A diferencia del modelo de Concursos Públicos o Multi Llamados (donde SENCE compra directamente), los programas de Becas Laborales (BL) y Transferencias al Sector Público (TSP) operan bajo un modelo de compra externalizada o tercerizada.

En estos mecanismos, SENCE no lícita, evalúa ni contrata directamente a los proveedores. El modelo de Becas Laborales utiliza fondos de remanentes privados de las OTIC, y son estas (las OTIC) quienes gestionan la licitación, selección y firma de contratos con los proveedores. De manera similar, en TSP, SENCE transfiere los fondos a otras entidades públicas para que ellas ejecuten la compra.

El rol de SENCE se limita a definir las bases generales y supervisar el cumplimiento administrativo global, pero no participa en la selección misma. El análisis de las entrevistas identifica que este modelo de tercerización, si bien ha funcionado de forma constante, presenta debilidades estructurales inherentes a su diseño.

- ***Debilidad 1: Pérdida de control y supervisión directa***

La principal debilidad identificada es la pérdida de control que sufre SENCE al introducir un intermediario. Se genera una cadena de tres actores (SENCE -> OTIC -> proveedores), lo que diluye la capacidad de fiscalización y supervisión del Servicio sobre la calidad final de la ejecución.

Profesionales de diversos departamentos coinciden en este diagnóstico. Desde el Departamento Jurídico, una profesional explica la dificultad de este modelo:

"si tiene que ver con el punto de vista de cómo nosotros podemos resguardar esos fondos, no es más difícil, porque estamos en el fondo tercerizando... yo tengo la relación con el OTIC y a su vez el OTIC la tiene con el OTEC, entonces es mucho más difícil de fiscalizar, de supervisar, de llevar un control de esa de lo que se genera en ese proceso, es mucho más difícil que si fuera directo..." (Profesional, Departamento Jurídico).

Esta distancia inherente limita el rol de SENCE a revisar el cumplimiento administrativo macro, perdiendo visibilidad sobre la calidad y transparencia de la selección específica. Como se señala en las entrevistas, SENCE no ve las propuestas ni puede verificar la correcta asignación de notas. Esto alimenta la percepción reportada por los funcionarios de que ciertos intermediarios (OTIC) pueden tener "proveedores preferidos" y aplicar sanciones de forma dispar.

- ***Debilidad 2: Falta de atribuciones e incumplimiento de plazos***

La consecuencia operativa más grave de esta falta de control es el incumplimiento de plazos por parte de los intermediarios. Los profesionales describen a la unidad SENCE a cargo de Becas Laborales como un actor con poder simbólico, pero sin capacidad efectiva de acción.

Esta debilidad no se atribuye a una falla de gestión de la unidad SENCE, sino al diseño mismo del programa: SENCE carece de las atribuciones necesarias para forzar al intermediario (OTIC) a cumplir con los cronogramas establecidos, generando retrasos que afectan la oportunidad de la capacitación.

En síntesis, los mecanismos de compra externalizados (Becas Laborales y TSP) operan bajo una paradoja estructural. Si bien este modelo de tercerización libera a SENCE de la carga administrativa de la licitación directa, las entrevistas a profesionales revelan que esta distancia genera dos debilidades críticas: una pérdida de control sobre la calidad y transparencia de la selección (abriendo espacio a favoritismos de los intermediarios) y una falta de atribuciones efectivas (poder simbólico) para hacer cumplir los plazos. El resultado es un modelo donde SENCE define las reglas generales, pero carece de las herramientas de intervención directa para garantizar la calidad o la oportunidad del servicio final.

Capítulo 2 / Buenas prácticas en modelos de compras públicas

En este apartado se aborda el segundo objetivo específico en el cual se solicita “identificar buenas prácticas en modelos de compras públicas de servicios afines a los ámbitos de acción de la institución en materia de ejecución de cursos de capacitación y/o formación”.

Para el abordaje de este objetivo específico, y de acuerdo con los términos de referencia, estas instituciones deben ser entre 5 y 8. La tabla siguiente indica las instituciones consideradas y las personas entrevistadas en cada caso:

Tabla 3: Instituciones entrevistadas

Institución	Cargo	Nombre
Subsecretaría de Obras Públicas	Jefe Departamento Estudio y Formación	Marcos Quijada
INDAP	Jefe Abastecimiento en DAF	Orlando Mancilla
SERCOTEC	Encargado de Adquisiciones	René Benavente Jaque
ANID	Analista de la Unidad de Compras y Contrataciones en DAF	Néstor Vergara
FOSIS	Encargado de Adquisiciones	Nelson Flores

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, indicar que se incluyó también la JUNAEB pero considerando sólo la revisión de información secundaria obtenida desde el sitio web institucional. A la fecha no ha sido posible concretar una entrevista a pesar de las solicitudes enviadas a dicha institución.

Análisis

El abordaje de este objetivo se llevó a cabo con la información recogida a partir de la realización de las 5 entrevistas identificadas en el punto anterior¹, además de la información obtenida de JUNAEB. La información recogida mediante las entrevistas se presenta dando cuenta inicialmente de los antecedentes del modelo de compras de

¹ Finalmente, las entrevistas realizadas con ANID y FIOSIS no fueron consideradas en el análisis debido a que, en acuerdo con la contraparte, éstas fueron excluidas ya que se consideró que no aportaban al objetivo.

cada institución, identificando fortalezas y debilidades de este. Posteriormente se identifican buenas prácticas e innovaciones destacadas:

a) Antecedentes del modelo de compras por institución

(i) ***Subsecretaría de Obras Públicas:***

El modelo de compras públicas del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en Chile, al igual que todos los organismos estatales, se rige por la Ley N° 19.886 de Compras Públicas, y se caracteriza por la aplicación de las modalidades estándar del Estado chileno, diferenciadas principalmente por el objeto de la contratación (obras vs. bienes/servicios) y el monto.

El MOP utiliza las siguientes modalidades de contratación de manera regular:

- Licitación Pública (Regla General): Es el mecanismo principal y obligatorio para todas aquellas compras y contrataciones que superan un determinado umbral de Unidades Tributarias Mensuales (UTM). Se caracteriza por ser pública, transparente, competitiva y convocar a todos los interesados a presentar ofertas.
- Convenio Marco: Utilizado para la adquisición de bienes y servicios estandarizados que se encuentran disponibles en un catálogo electrónico, con precios y condiciones ya negociadas por la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra). Es una modalidad ágil para compras de rutina.
- Licitación Privada y Trato Directo: Estas son modalidades excepcionales a la Licitación Pública y solo se realizan cuando se cumplen las causales legales expresamente establecidas (ej. proveedor único, licitaciones desiertas, montos muy reducidos, emergencias, etc.).

En este contexto, el MOP implementa un sistema que distingue entre compras descentralizadas (regulares) y compras centralizadas (estratégicas o de gran monto). En el primer caso, las direcciones regionales o departamentos realizan adquisiciones de bajo monto de forma directa, generalmente utilizando la modalidad compra ágil (hasta 100 utm) o convenio marco, para atender necesidades operativas inmediatas. Por otra parte, en el caso de compras centralizadas, para los bienes y servicios cuyos montos superan un umbral significativo (7.000 UTM según la normativa interna del MOP), la compra se gestiona de manera centralizada por la Subsecretaría de Obras Públicas (SOP), lo que implica, generalmente, el uso de Licitación Pública o Convenio Marco, para optimizar la compra a nivel institucional.

Registro de proveedores

Dado que la función principal del MOP es la ejecución de Obras Públicas, el Ministerio mantiene su propio Registro de Contratistas, administrado por la Dirección General de

Obras Públicas (DGOP). El MOP utiliza este registro específicamente en los siguientes casos:

- Contratos de Obras Mayores (sobre 6.000 UTM): Para participar en licitaciones de gran envergadura (como construcción de carreteras, aeropuertos, hospitales o grandes obras hidráulicas), el contratista debe estar inscrito en el Registro de Obras Mayores y acreditar la experiencia técnica y capacidad económica requeridas para la categoría y especialidad de la obra.
- Contratos de Obras Menores (inferiores a 6.000 UTM): Similarmente, para obras de menor escala, el proveedor debe estar inscrito en el Registro de Obras Menores.

Las obras y montajes se subdividen en registros particulares (especialidades) para asegurar que el contratista sea experto en el tipo de trabajo requerido. La categorización de proveedores de infraestructura (constructoras) impacta favorablemente el modelo de compras del MOP de las siguientes maneras:

1. Aseguramiento de Calidad y Expertise: Al exigir la inscripción en registros específicos (por ejemplo, Obras de Hormigón Estructural) y acreditar experiencia mínima, el MOP se asegura de que la empresa que licita tenga el conocimiento técnico, los profesionales y la experiencia para ejecutar ese tipo específico de obra, reduciendo el riesgo de fallas o mala calidad.
2. Control de Riesgos Financieros: Las categorías por capacidad económica evitan que empresas con solvencia limitada asuman proyectos de gran envergadura que podrían llevar a la quiebra del contratista y a la paralización de la obra.
3. Transparencia y Competencia: La clasificación transparenta el mercado, ya que solo las empresas que cumplen con los requisitos de la especialidad y categoría pueden postular. Esto focaliza la competencia entre pares calificados.
4. Agilización de Licitaciones: La existencia de un registro validado previamente agiliza la licitación, ya que el MOP puede asumir que los antecedentes técnicos, financieros y legales de la empresa inscrita están validados al momento de postular.

El registro de proveedores es un sistema de clasificación que ordena a las empresas según lo que *saben hacer* y cuánto *pueden gastar*. Se divide en dos grandes áreas:

- Registro de Contratistas: Para quienes ejecutan las obras (construcción).

- Registro de Consultores: Para quienes hacen los estudios, diseños, inspecciones o ingenierías (servicios intelectuales).

Para funcionar, utiliza dos coordenadas:

- Especialidades: Define el rubro técnico. Por ejemplo: 1 O.C. (*Obras de Movimiento de Tierras*) o 3 O.C. (*Pavimentos*). Si una empresa no tiene la especialidad inscrita, no puede licitar en ese tipo de contrato.
- Categorías (1ª, 2ª, 3ª): Define la "espalda financiera" y el tamaño de obra que pueden abordar.
 - *Ejemplo:* Solo una empresa de Primera Categoría puede postular a contratos superiores a 60.000 UTM. Una empresa pequeña (Tercera Categoría) está limitada a contratos de menor monto.

Por otra parte, y a diferencia de un registro estático, este es un registro dinámico que requiere mantención constante para demostrar solvencia.

- Vigencia Anual (La regla de oro): La inscripción tiene una vigencia de 1 año. Transcurrido ese plazo, la empresa está obligada a renovar/actualizar sus antecedentes. Si no lo hace, queda inhábil para licitar.
- Actualización Económica Anual: Todos los años, las empresas deben entregar sus balances y declaraciones de renta (generalmente en abril/mayo) para demostrar que siguen teniendo el capital económico necesario para su categoría.
- Actualización por Cambios: Si la empresa pierde a su ingeniero jefe o vende maquinaria clave, debe informarlo inmediatamente, lo que podría bajarla de categoría automáticamente.

3. ¿Existen Requisitos?

Respecto a la existencia de requisitos para ingresar a este registro, existen barreras de entrada altas. Los requisitos se agrupan en tres pilares:

- A. Requisitos Legales:
 - Constitución de la sociedad, vigencia y poderes.
 - No tener condenas por delitos concursales o tributarios.
 - Certificados de "Tu empresa en un día" o escrituras públicas tradicionales.
- B. Requisitos Técnicos (Experiencia y Staff):
 - Experiencia de la Empresa: Deben probar con certificados firmados por mandantes anteriores (MOP o privados) que han ejecutado obras similares (ej. "He construido 10.000 m2 de edificación pública").
 - Staff Profesional: Deben acreditar que tienen contratados a ingenieros civiles, constructores o arquitectos con cierta cantidad de años de experiencia (ej. "5 años de experiencia mínima para el jefe de obras").
- C. Requisitos Económicos:
 - Deben acreditar un Patrimonio Mínimo y Capital Tangible.

- Presentar certificados bancarios y boletines comerciales (sin deudas morosas previsionales ni tributarias).
- El MOP calcula indicadores de liquidez y endeudamiento; si la empresa está muy endeudada, no la dejan inscribirse en categorías altas.

Estrategia administrativa

Respecto a la estrategia administrativa utilizada en dicho servicio, el mecanismo más utilizado es la compra ágil, por sobre la licitación. Sin embargo, la Subsecretaría está transitando hacia la eliminación de la compra ágil para la adquisición de cursos, talleres y estudios, con miras al año 2026.

Ahora bien, y pensando en compras asociadas a los servicios principales de la Subsecretaría, tales como conservación menor de infraestructura, mantenimiento de obras, servicios de topografía, inspección técnica o servicios de ingeniería de menor escala, la estrategia administrativa utilizada por la Subsecretaría está transitando hacia la eliminación o una restricción de la Compra Ágil para la adquisición de estos servicios críticos, con miras a fortalecer la calidad de la infraestructura y la seguridad operativa hacia el año 2026.

La Compra Ágil generó problemas significativos en la contratación de servicios de conservación y mantenimiento, ya que muchos contratistas menores postulan sin tener la capacidad técnica, el equipamiento o la especialización necesaria para ejecutar obras bajo los estándares del MOP. Al ser un mecanismo diseñado para compras transaccionales simples (como insumos), la obligación de adjudicar al menor valor (si se cumplen los mínimos) ha provocado un deterioro en la calidad de las ejecuciones de obra menor y retrasos en la entrega de servicios de ingeniería básica. Esto ha derivado en reprocesos, abandono de obras menores y saldos presupuestarios por inejecución.

Dentro de las principales fortalezas del Modelo de Compras enfocado a los servicios principales, se destacan:

- Planificación Inicial (Plan de Conservación y Mantenimiento): La principal fortaleza es el levantamiento previo de necesidades territoriales que culmina en un Plan Anual de Conservación Menor. Esta "hoja de ruta" es fundamental para evitar la contratación reactiva (de emergencia) y permite estructurar carteras de servicios, asegurando que el presupuesto se ejecute en obras necesarias y no en parches de última hora.

Beneficio: Evita la contratación reactiva o de emergencia. Permite estructurar una cartera de servicios clara, asegurando que el presupuesto se ejecute en obras prioritarias y no en reparaciones aisladas sin coherencia técnica. Sirve como guía para el seguimiento de compromisos presupuestarios.

- Uso Estratégico de Registros y Convenios de Especialidad: El modelo está fortaleciendo el uso de proveedores pre-calificados (validando su inscripción en el Registro de Contratistas del MOP o consultores validados) incluso para montos bajos, o el uso de Convenios Marco de servicios de mantenimiento, en lugar de abrir la oferta al mercado general vía Compra Ágil. Esto asegura que, aunque el monto sea bajo, la empresa adjudicataria cumpla con los estándares técnicos normativos del MOP, mitigando el riesgo de mala ejecución.

Beneficio: Mitiga el riesgo de incumplimiento. A diferencia de la Compra Ágil abierta a todo el mercado, esto asegura que la empresa adjudicataria —aunque el monto sea bajo— cuenta con la maquinaria, el personal y la experiencia técnica normativa requerida para intervenir infraestructura pública.

- Innovación en Mecanismos: Licitaciones Coordinadas de Mantenimiento (Contratos Globales Menores): En lugar de contratar reparaciones aisladas por Compra Ágil (ej. reparar un bache específico o limpiar una faja de terreno puntual), la Subsecretaría está implementando licitaciones coordinadas por zonas geográficas o tipología de obra. Esto agrupa múltiples necesidades pequeñas en un solo contrato de mayor envergadura, lo que moderniza el sistema, atrae a contratistas más robustos y reduce la carga administrativa de gestionar cientos de órdenes de compra menores.

Beneficio: Permite agrupar múltiples necesidades menores en "Contratos Globales" o de mayor volumen. Esto moderniza el sistema, atrae a contratistas más sólidos y solventes, y facilita una evaluación técnica más rigurosa de los proveedores.

- Estandarización de Especificaciones Técnicas: Se considera una buena práctica la homologación de los Términos de Referencia (TDR) para servicios recurrentes (ej. conservación de riberas, mantención vial básica). Esto permite que, ante emergencias o desfases donde se deba usar un mecanismo rápido, los estándares de calidad ya estén predefinidos y no dependan de la oferta del proveedor.

Beneficio: Ante la necesidad de operar con rapidez, la Subsecretaría ya cuenta con estándares de calidad predefinidos, evitando que las especificaciones técnicas dependan de la oferta variable del proveedor de turno.

El principal desafío de este modelo es asumir tiempos de gestión más extensos (propios de licitaciones públicas, entre 4 a 5 meses) en comparación con la inmediatez de la compra ágil, bajo la premisa de que esta inversión de tiempo es necesaria para evitar el abandono de obras y garantizar la calidad del servicio final. Finalmente, la transición apunta a volver a la Licitación Pública o a los Grandes Contratos de Conservación, asumiendo tiempos de gestión más largos (4-5 meses) a cambio de garantizar la seguridad y calidad que los servicios principales de Obras Públicas requieren.

(ii) INDAP

Respecto al análisis del modelo de compras de la **División de Administración y Finanzas de INDAP**, éste ofrece una perspectiva valiosa sobre la gestión de adquisiciones de servicios, incluyendo capacitación, en un organismo con una fuerte presencia territorial. El modelo, que prioriza la trazabilidad y la transparencia, enfrenta desafíos debido a la rigidez de sus sistemas y la alta carga administrativa.

El modelo de adquisición de servicios en INDAP, que incluye cursos de capacitación y asesoría técnica, está fuertemente anclado en la plataforma de Mercado Público y sus normativas asociadas, aunque interactúa con otros mecanismos específicos.

Las principales adquisiciones se centran en asesoría técnica y servicios especializados asociados para la agricultura. La capacitación se considera un servicio que se adquiere como cualquier otro, con un pago asociado al curso y no a la asistencia individual. El grueso de todo lo que es la gestión de abastecimiento pasa por ley de compras (Mercado Público). Existen otras modalidades, como convenios de colaboración con municipios o concursos propios para la entrega de beneficios a organizaciones campesinas.

El proceso de compras de capacitaciones en INDAP se genera a partir de la **identificación de las necesidades**, siguiendo un circuito administrativo que integra la Ley de Compras Públicas con las plataformas internas y los requerimientos específicos de sus usuarios (los pequeños productores). Los pasos secuenciales del modelo son los siguientes:

1. Detección de necesidades

El proceso comienza con la identificación de lo que se necesita adquirir:

- **Identificación Temática:** La necesidad de capacitación se determina basándose en brechas de conocimiento, necesidades productivas y tendencias del mercado observadas en los pequeños productores atendidos por INDAP.
- **Usuarios:** Los destinatarios de la capacitación son los pequeños productores agrícolas y sus equipos.
- **Planificación Anual:** La Detección de Necesidades de Capacitación (DNC) se realiza anualmente y sirve como el punto de partida para la compra de cursos.

2. Elaboración de bases y requisitos

Una vez identificada la necesidad, se establece un marco formal para la compra:

- **Especificación Técnica:** El departamento de desarrollo productivo (DDP) de INDAP elabora las bases técnicas y los requisitos que deben cumplir las capacitaciones.
- **Confección de Bases:** Se trabaja en las bases con la unidad de compras, que define los requisitos administrativos y legales conforme a la Ley de Compras Públicas.

3. Mecanismo de adquisición

La adquisición se realiza principalmente a través de la licitación pública, aunque se emplean otros métodos dependiendo del monto:

- **Licitación Pública:** Es el mecanismo más utilizado, especialmente para las compras de montos importantes.
- **Compra Ágil:** Se utiliza para compras de montos menores.
- **Convenios Marco:** Se usan para capacitaciones estandarizadas, como los cursos de Microsoft Office.

La tabla siguiente muestra estos métodos, su principal uso y los montos de referencia asociados:

Tabla 4: Mecanismos de Adquisición

Mecanismo de Adquisición	Uso Principal	Montos Asociados (Según Ley de Compras)
Licitación Pública	Es el mecanismo más utilizado , especialmente para las grandes compras o contrataciones de mayor envergadura o complejidad.	Generalmente, se utiliza para montos superiores a las 100 UTM (Licitación Menor a 1.000 UTM) y para las de mayor valor (Licitación Mayor a 1.000 UTM).
Compra Ágil	Se utiliza para la adquisición de bienes y servicios de montos menores .	Se aplica para compras que no exceden el monto de 30 UTM (Unidades Tributarias Mensuales).

Convenios Marco	Se usa para la contratación de capacitaciones estandarizadas , como los cursos de Microsoft Office.	Se utiliza para aquellas compras que se encuentran en el Catálogo Electrónico de Convenios Marco , independientemente del monto, siempre que el bien o servicio esté disponible y la compra no exceda los límites de la Ley.
-----------------	--	---

Fuente: Elaboración propia

Todas estas adquisiciones se centralizan en la plataforma de Mercado Público, donde la Unidad de Compras de INDAP sube las licitaciones y realiza las adquisiciones.

4. Adjudicación y ejecución

La decisión de compra no se basa únicamente en el costo, sino en la evaluación de calidad:

- **Criterio de Calidad:** La adjudicación se determina en un equilibrio entre precio y calidad, donde la calidad tiene un peso preponderante. El peso específico de esta preponderancia (el porcentaje de ponderación) varía en función del tipo de compra, bien o servicio licitado, y se establece detalladamente en las bases de licitación para cada proceso, priorizando la propuesta técnica (calidad) sobre la económica (precio). Por ejemplo, en el caso de licitaciones de servicios de asesoría técnica (SAT), los criterios técnicos/de calidad han llegado a representar hasta el 80% del puntaje total de la evaluación, mientras que el Precio ha representado tan solo un 5%. En otras licitaciones para la contratación de servicios, la propuesta económica se ha ponderado en un 25%, lo que implica que el restante 75% está destinado a la evaluación de la calidad y la propuesta técnica del oferente.

En resumen, el peso preponderante de la calidad suele sumar una ponderación de al menos el 75% y, en algunos casos, pueden alcanzar hasta el 80% del puntaje total de la evaluación.

- **Comisión de Evaluación:** La selección del proveedor recae en una comisión de evaluación.
- **Experiencia Requerida:** Para asegurar la calidad, se exige a los oferentes tener una experiencia mínima en la materia a capacitar (por ejemplo, tres a cinco años).
- **Garantía:** Se exige la entrega de una boleta de garantía que cubre un porcentaje del costo total del servicio. El porcentaje que INDAP exige para la boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato en sus procesos de licitación sigue las normativas generales de la ley de compras públicas de Chile, que establecen un marco flexible. El monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato se fija generalmente en el 10% del monto total del contrato.

La diferencia fundamental con SENCE radica en cómo cada institución pondera las variables para adjudicar. Mientras INDAP utiliza el precio como un factor marginal, SENCE ha sido obligado a convertirlo en el factor decisivo.

Tabla 5: Cuadro comparado INDAP-SENCE

Característica	Modelo INDAP	Modelo SENCE Actual (2024-2025)
Criterio Decisivo	La Calidad Técnica. El precio es secundario.	El Precio Más Bajo. La calidad técnica es solo un filtro de entrada ("pasa/no pasa").
Ponderación del Precio	Baja (5% - 25%). En servicios expertos (SAT) pesa solo un 5%, dejando un 80% a la calidad técnica.	Total (100%). En la segunda etapa de evaluación, el precio determina el 100% de la adjudicación entre quienes pasaron el filtro técnico.
Mecanismo de Evaluación	Promedio Ponderado. Se suman los puntajes de técnica y economía. Un proveedor caro pero excelente puede ganar.	Doble Etapa (Secuencial). Etapa 1: Técnica (Habilitante). Etapa 2: Económica (Decisiva). Si dos proveedores pasan la técnica, gana el más barato, sin importar si uno es técnicamente superior al otro.
Restricción Normativa	Opera bajo la Ley de Compras Públicas, usando la flexibilidad para definir ponderaciones que aseguren calidad.	Opera bajo Concursos Públicos propios, restringidos por un fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDL) que prohíbe fijar precios y obliga a priorizar la variable económica.

Fuente: Elaboración propia

INDAP logra manejar mejor el problema del precio a través de tres estrategias que SENCE hoy no aplica, pero hacia las cuales debiera avanzar:

1. **Marginalización del Precio en Servicios Complejos:** Al asignar solo un 5% de ponderación al precio en servicios de Asesoría Técnica, INDAP elimina el incentivo de "tirarse al piso" con los costos. Los proveedores saben que bajar el precio no les garantiza ganar si su propuesta técnica es débil. Esto protege la calidad del servicio final.
2. **Competencia por Calidad:** Al poner el 75-80% del puntaje en factores técnicos (experiencia, metodología, equipo), INDAP fuerza a los proveedores a competir por quién es el *mejor*, no quién es el más *barato*. SENCE, en cambio, genera una "guerra de precios" donde pueden ganar proveedores que bajan costos sacrificando infraestructura.
3. **Uso de la Ley de Compras como Herramienta Flexible:** INDAP utiliza la Licitación Pública para definir "trajes a la medida" en sus bases, ajustando las ponderaciones según la complejidad de lo que compra. SENCE, atado al "Multillamado" masivo y estandarizado, aplica una regla única de precio (100%) que aplan la calidad hacia abajo.

El modelo de INDAP es exitoso en calidad porque paga por ella. Reconoce que un servicio experto tiene un costo base irreductible y diseña sus bases para elegir al mejor proveedor dentro de un rango de precio razonable. SENCE, restringido legalmente, se ve obligado a elegir al proveedor más barato que cumpla el mínimo, lo que sistemáticamente "nivela hacia abajo" la calidad de la capacitación social.

SENCE puede aplicar esto, avanzando hacia una lógica en la cual no se considere toda capacitación como un producto idéntico. En este sentido sería importante argumentar la heterogeneidad de los cursos complejos para escapar de la regla del menor precio, permitiendo pagar, por ejemplo, por valor agregado (metodología/equipamiento) en lugar de solo pagar por horas lectivas a bajo precio. El desarrollo de estas ideas se aborda con mayor profundidad más adelante en el informe, específicamente en el capítulo sobre propuestas de mejora.

INDAP logra "blindar" la calidad técnica de sus servicios de extensión mediante tres estrategias que neutralizan la competencia depredadora:

A. La estrategia del "precio tarifado" (competencia por valor, no por costo)

En la gran mayoría de sus programas de asesoría técnica, INDAP fija el precio de antemano. Establece un valor anual por usuario o por módulo. Al estar el precio fijo, la competencia económica desaparece. Los proveedores no pueden ganar bajando el precio. La única forma de ganar la licitación es ofreciendo mejor calidad técnica (más visitas, mejores expertos, mejor equipamiento) por ese mismo monto.

B. La ponderación técnica dominante (cuando sí hay competencia de precio)

En los casos donde se permite ofertar precio (Licitaciones de Consultorías Específicas), INDAP invierte la pirámide de decisión:

- Técnica: Pesa entre 70% y 80%.
- Precio: Pesa entre 20% y 30%.

Un proveedor barato con una propuesta técnica mediocre (nota 4.0) no puede ganarle a un proveedor caro con una propuesta técnica excelente (nota 7.0). El ahorro marginal no compensa la brecha de puntaje técnico.

C. Barreras de entrada cualitativas (registros)

INDAP utiliza registros de consultores donde se clasifica a los profesionales. Para postular a ciertos programas complejos, el equipo técnico debe estar validado en una categoría superior, impidiendo que empresas "de papel" postulen con profesionales junior para abaratar costos.

5. Recepción y evaluación del servicio

El proceso finaliza con el control de calidad y la rendición:

- Recepción Conforme: Una vez ejecutado el curso, la unidad que solicitó la capacitación debe emitir la recepción conforme.
- Certificación: El proveedor debe entregar los certificados individuales a los participantes.
- Rendición de Cuentas: La unidad de compras exige toda la documentación para la rendición de cuentas.
- Evaluación y Retroalimentación: Los equipos técnicos de INDAP realizan una evaluación de la capacitación para recoger la retroalimentación de los usuarios.

Finalmente, las principales dificultades identificadas en la implementación del proceso de compras son de índole administrativa, legal y de gestión de recursos humanos. En efecto, existe una dificultad significativa para llegar a acuerdos entre la unidad requirente (Desarrollo Productivo) y la unidad de control (Abastecimiento/Finanzas) al momento de elaborar las bases de licitación. Esto lleva a un proceso de iteración constante que retrasa la publicación. En un caso específico, el proceso se demoró entre dos y tres meses en poder sacar una licitación, debido a descoordinaciones entre departamentos.

Esta demora afecta la agilidad y el cumplimiento de los plazos. Esto hace que el entrevistado perciba el modelo de compras de INDAP como "un tanto rígido" debido a las dinámicas administrativas internas y las limitaciones de la Ley de Compras Públicas. Esta rigidez se manifiesta en la lentitud para resolver problemas y en la dificultad para agilizar ciertos procesos. La rigidez del modelo de compras se debe entonces a la fricción entre las áreas internas y la falta de capacidad jurídica resolutive:

1. Iteración y Fricción Interna: La principal causa de rigidez es el proceso de iteración (ir y venir constante) entre la unidad que requiere el servicio (Desarrollo Productivo) y la unidad de control (Abastecimiento/Finanzas) al momento de elaborar las bases de licitación. En un caso, esta iteración demoró el proceso entre dos y tres meses, ya que las partes no lograban que los requisitos quedaran totalmente claros para ambos.
2. Falta de Capacidad Jurídica Expedita: La lentitud y la iteración se ven agravadas por la falta de un equipo de abogados internos fortalecido que pueda resolver las dudas y los problemas legales de las bases de forma inmediata. Esto hace que los problemas se demoren y se posterguen.
3. Límites de la Ley de Compras Públicas: Implícitamente, la rigidez viene dada por la necesidad de cumplir estrictamente con los requisitos de la Ley de Compras, lo que exige un alto nivel de detalle y justificación en las bases para evitar observaciones posteriores.

(iii) **SERCOTEC**

Los mecanismos de compra más relevantes que emplea SERCOTEC son la Licitación Pública, el Convenio Marco y, para compras de menor cuantía, la Compra Ágil. Dentro de ellos, la Licitación Pública y el Convenio Marco son los utilizados para la mayor parte del presupuesto de grandes servicios y proyectos. El modelo de compras de SERCOTEC, éste se enfoca en la adquisición de servicios para la operación de plataformas de apoyo al emprendimiento y en la gestión de conocimiento a través de servicios de consultoría, diferenciándose de una compra directa de cursos de capacitación.

El modelo de Compras de SERCOTEC se articula en torno a la adquisición de servicios para su función de fomento al emprendimiento:

- **Adquisición de Servicios para Plataformas:** El foco principal de las compras de la unidad es la licitación de servicios para la mantención y desarrollo de las dos plataformas principales de capacitación y apoyo al emprendimiento: "El Portal de SERCOTEC" y "El Portal de Creación de Empresas".
- **Gestión del Conocimiento (*Know-how*):** Se realizan compras de servicios de consultoría para adquirir el conocimiento o *know-how* necesario para el desarrollo de nuevas iniciativas o instrumentos. Este conocimiento es luego internalizado en la institución, lo que permite a SERCOTEC ejecutar los servicios directamente o a través de sus oficinas.
- **Mecanismo de Compra:** El principal mecanismo de adquisición de estos servicios es la Licitación Pública.
- **Detección de Necesidades:** La identificación de los requerimientos de los pequeños empresarios (Puntos MIPE) se realiza a través de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), de las Direcciones Regionales, y de los ejecutivos de fomento, quienes levantan información directamente con los empresarios.

El mecanismo de compra que SERCOTEC más utiliza para adquirir servicios (como la operación de plataformas de capacitación y la creación o actualización de cursos) es la Licitación Pública. Este es el mecanismo principal, ya que todos los servicios que superan ciertos niveles de uso de recursos deben ser comprados por esta vía, a través de Mercado Público. El entrevistado de SERCOTEC señaló que, hasta el momento de la entrevista, no habían ejecutado *compras ágiles* (un mecanismo para montos menores), aunque tenían previsto realizar una para la adquisición de cursos con un monto que no superaba los 5 millones de pesos.

A continuación, se detallan las características centrales, ventajas y desventajas de los principales mecanismos de compra disponibles para SERCOTEC:

- a) La Licitación Pública es el procedimiento principal de contratación, obligatorio para las compras que superen un determinado monto y cuando no existen Convenios Marco disponibles para el bien o servicio:

Tabla 6: Mecanismos de Compra SERCOTEC / Licitación pública

Aspecto	Características Centrales	Ventajas (Para el Estado)	Desventajas (Para el Estado y Proveedor)
Definición	Convocatoria pública abierta a todos los proveedores interesados, donde se evalúan las ofertas según criterios objetivos definidos en las bases.	Competencia y Transparencia: Garantiza la máxima concurrencia de oferentes, asegurando mejores condiciones y precio.	Tiempo: Es el proceso más lento y formal, con plazos definidos legalmente para cada etapa (llamado, consultas, apertura, adjudicación).
Aplicación	Contratación de servicios complejos (como la mantención de plataformas de capacitación) y adquisición de bienes por montos significativos.	Legalidad: Entrega la mayor certeza jurídica y minimiza los riesgos de discrecionalidad o corrupción.	Rigidez: Las bases no permiten flexibilidad una vez publicado el proceso, lo que puede dificultar la adaptación a necesidades imprevistas.

Fuente: Elaboración propia

- b) El Convenio Marco es una modalidad simplificada de compra de bienes y servicios estandarizados, disponible en un catálogo electrónico administrado por ChileCompra:

Tabla 7: Mecanismos de Compra SERCOTEC / Convenio Marco

Aspecto	Características Centrales	Ventajas (Para el Estado)	Desventajas (Para el Estado)
Definición	Catálogo electrónico donde los organismos públicos seleccionan productos o servicios ya contratados y adjudicados por ChileCompra, comprando "con un clic" (como un e-commerce).	Agilidad y Eficiencia: Ahorra tiempo en el proceso de compra, ya que la selección del proveedor ya fue realizada previamente.	Dependencia: La institución debe limitarse a los productos o servicios que ya se encuentran catalogados y con las condiciones comerciales preestablecidas.
Aplicación	Adquisición de bienes de uso transversal y estandarizado (ej. equipos de oficina, software genérico, pasajes aéreos).	Ahorro: Permite acceder a precios convenientes negociados a gran escala por ChileCompra.	Gran Compra: Para montos superiores a 1.000 UTM, obliga a realizar un proceso de "Gran Compra" dentro del Convenio Marco para evaluar a todos los proveedores de la categoría.

Fuente: Elaboración propia

c) La Compra Ágil es una modalidad simplificada para compras de bajo monto:

Tabla 8: Mecanismos de Compra SERCOTEC / Compra ágil

Aspecto	Características Centrales	Ventajas (Para el Estado y Proveedor)	Desventajas (Para el Estado)
Definición	Proceso simplificado para adquirir bienes o servicios hasta un límite de 100 UTM (Unidades Tributarias Mensuales), con un mínimo de 24 horas.	Inclusión Pyme: Facilita la participación de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y proveedores locales.	Monto Limitado: Solo aplicable para compras de muy baja cuantía.
Aplicación	Compras menores y urgentes que no superan el límite de 100 UTM.	Rapidez: Permite la contratación en un mínimo de tiempo (24 horas) para necesidades menores.	Justificación: Si no se elige la oferta más económica entre las solicitadas (mínimo 3), se debe justificar el motivo en la Orden de Compra.

Fuente: Elaboración propia

La principal fortaleza es que el modelo de compra está directamente alineado con la misión de fomento de la institución. Al licitar el desarrollo y la mantención de las plataformas, SERCOTEC asegura que su principal herramienta de apoyo (la capacitación en línea) esté operativa y evolucione. Por otra parte, la estrategia de comprar servicios de consultoría para adquirir *know-how* permite a SERCOTEC desarrollar conocimiento interno, en lugar de depender constantemente de terceros para ejecutar su rol, potenciando su capacidad institucional.

Respecto a las debilidades identificadas, el entrevistado señala que los riesgos críticos en la operación de sus plataformas están cubiertos y, gracias a su factor de prevención y control constante, nunca han tenido que cancelar un contrato ni cobrar la garantía a un proveedor por incumplimiento. A su juicio, la clave de este éxito es el seguimiento riguroso que realizan sus ejecutivos y profesionales, asegurando la operación de las plataformas de manera proactiva. Cuentan además con la OIRS (a través de los Puntos MIPE) para la detección inmediata de problemas de uso. En caso de interrupción del servicio, las plataformas están sujetas a multa, siempre y cuando la falla sea responsabilidad directa de la empresa y no por causas de fuerza mayor o catástrofes naturales.

Por otra parte, y aunque la licitación es el mecanismo principal, el proceso puede ser lento, lo que es un desafío al momento de generar nuevos instrumentos o mantener las plataformas al día con la velocidad de los cambios en el ecosistema emprendedor.

Comparación con SENCE

Respecto a los tiempos asociados a los procesos de compra, ambos servicios comparten la dificultad de la lentitud, pero con matices. SENCE enfrenta una lentitud crítica debido a la burocracia de los concursos públicos y la iteración interna entre departamentos, lo que genera desfases que afectan la oportunidad de los cursos. Por su parte, SERCOTEC, también enfrenta la lentitud inherente de la Licitación Pública ("es el proceso más lento y formal"), lo cual representa un desafío para mantener sus plataformas y cursos actualizados a la velocidad que exige el ecosistema emprendedor. Ahora bien, en el caso de SERCOTEC la lentitud se describe más como una característica propia del mecanismo legal (plazos obligatorios) que como una falla de gestión interna. De hecho, SERCOTEC destaca su "prevención y control constante" para evitar quiebres.

En cuanto al tema del precio, SERCOTEC no reporta la "trampa del precio mínimo" que afecta a SENCE, el que está atado de manos por el fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDLC) que lo obliga a adjudicar al precio más bajo en la segunda etapa, provocando una "guerra de precios" que deteriora la calidad. En el caso de SERCOTEC, no existe ninguna obligación de adjudicar al precio más bajo en sus licitaciones principales. Al contrario, su enfoque es la "competencia y transparencia" para asegurar *mejores condiciones*, no necesariamente lo más barato. Sólo en la Compra Ágil (mecanismo marginal para ellos) se menciona la obligación de justificar si no se elige la oferta más económica, pero como SERCOTEC casi no usa este mecanismo (hasta el momento de la entrevista no habían ejecutado ninguna), no sufren el impacto negativo en la calidad que sí sufre SENCE.

Esta diferencia puede explicarse porque SENCE compra "horas de clase" (que el TDLC considera un "bien homogéneo" comparable por precio), mientras que SERCOTEC compra "soluciones de gestión y tecnología" (que son servicios expertos donde la ley permite pagar por calidad). Siguiendo esta línea, SENCE podría salir de la trampa del precio si lograra demostrar ante el tribunal que sus cursos actuales (más complejos que en 2005) ya no son bienes homogéneos (productos genéricos y/o estandarizados), sino servicios especializados que requieren ponderación técnica.

SERCOTEC evita los problemas de calidad asociados al precio bajo mediante tres estrategias estructurales:

1. Enfoque en Servicios Complejos (No Commodities): A diferencia de SENCE que compra "cursos masivos" que pueden ser fáciles de precarizar, SERCOTEC licita desarrollo y mantención de plataformas tecnológicas y servicios de consultoría para adquirir Know-How. Estos son servicios intelectuales y técnicos complejos donde la evaluación suele ponderar fuertemente la experiencia y la propuesta técnica, no solo el costo.
2. Internalización del Conocimiento (Know-How): Esta es una estrategia clave. SERCOTEC compra consultorías para *aprender* ("adquirir el conocimiento") y

luego internaliza ese saber para ejecutar funciones directamente o dirigir mejor a sus proveedores. Esto rompe la dependencia de proveedores externos baratos y malos. Al tener el conocimiento dentro, pueden exigir calidad técnica real porque saben lo que están comprando.

3. Seguimiento Riguroso y Preventivo: De la entrevista se desprende que "nunca han tenido que cancelar un contrato ni cobrar garantía", lo cual es resultado de un seguimiento riguroso por parte de sus ejecutivos. Al controlar proactivamente la ejecución, evitan que un proveedor (aunque fuera barato) entregue un mal servicio. Si fallan, aplican multas inmediatas, lo que desincentiva a empresas insolventes a postular.

Aunque SERCOTEC usa la Licitación Pública (igual que el MOP o SENCE para compras administrativas), su aplicación de los criterios es radicalmente distinta debido al tipo de servicio:

Dimensión	Enfoque SERCOTEC	Objetivo que Persigue
Criterio Económico (Precio)	Ponderado (No Excluyente)	Busca "Value for Money" (Valor por dinero). Se acepta pagar más si la propuesta técnica reduce riesgos futuros (ej. una plataforma más estable).
Criterio Técnico (Metodología)	Evaluación Cualitativa	Al comprar "Know-How", evalúan la propuesta metodológica del consultor. No es un "cumple/no cumple", sino un puntaje que premia la innovación y la solidez técnica.
Criterio de Experiencia	Validación de Competencia	Se valora la trayectoria específica en el desarrollo de instrumentos de fomento, asegurando que el proveedor no venga a "improvisar" con fondos públicos.

A modo de resumen podemos indicar entonces que SENCE utiliza un modelo en que la calidad técnica es solo una barrera que hay que saltar (admisibilidad). Una vez saltado, todos los proveedores son iguales y gana el más barato. Esto nivela la calidad hacia el mínimo aceptable. SERCOTEC, por su parte, utiliza un modelo en que la calidad técnica suma puntos hasta el final. Un proveedor con mejor metodología queda arriba en la tabla, y aunque sea más caro, puede ganar si la ponderación técnica es alta. Esto incentiva a los proveedores a mejorar su oferta, no solo a bajar su precio.

El éxito de SERCOTEC para blindar la calidad se basa en el diseño de bases. Al definir su compra como "servicios especializados" (y no como horas-hombre genéricas), habilita legalmente el uso de matrices de evaluación ponderadas donde la experiencia y la metodología pesan más que el precio. SENCE podría emular esto reclasificando sus

cursos complejos (Clúster 4 y 2) como "servicios de transferencia de competencias especializadas", saliéndose de la categoría de commodity.

(iv) JUNAEB

El modelo de compras de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) se caracteriza por ser un sistema de compra pública masiva y compleja con un fuerte énfasis en el cumplimiento de exigencias nutricionales y sociales.

Debido a la magnitud de sus programas principales, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), JUNAEB utiliza principalmente la modalidad de Licitación Pública a gran escala, a través de la plataforma de Mercado Público, para contratar los servicios.

Mecanismos de compra principales

JUNAEB opera con dos modelos de compra distintos para sus programas de alimentación más grandes:

A. Programa de Alimentación Escolar (PAE y PAP)

Este es el proceso más grande y complejo, centrado en la compra del servicio de suministro diario de raciones alimenticias (desayuno, almuerzo, cena, etc.) para estudiantes del sistema escolar. Corresponde a licitaciones públicas de grandes montos (superior a 5.000 UTM). Son contratos de largo plazo (generalmente de tres o cuatro años), donde se licita aproximadamente un tercio de los servicios a nivel nacional cada año. Finalmente indicar que se trata de la contratación del servicio completo, que incluye el suministro, la preparación de alimentos y la distribución en las Unidades Territoriales (regiones o agrupaciones de comunas).

B. Beca de Alimentación para la Educación Superior (BAES)

Este programa se centra en la compra del servicio de administración de transferencias electrónicas (tarjeta o app) que permite a los estudiantes realizar sus propias compras de alimentos en una red de comercios asociados. Es una licitación pública de grandes montos a nivel nacional, a menudo dividida en zonas geográficas. Se contrata a un operador privado (e.g., Pluxee o Edenred) para proveer la red de canje (supermercados y restaurantes) y el sistema transaccional para los fondos de la beca.

El modelo de compra de JUNAEB se distingue por los siguientes elementos:

- **Escala Masiva:** Sus licitaciones son de las más grandes del Estado chileno, involucrando millones de raciones diarias (PAE) o la administración de beneficios

para cientos de miles de estudiantes (BAES). Esto requiere un proceso de contratación de alta complejidad técnica y jurídica.

- **Foco Nutricional Estricto:** Las bases de licitación incluyen exigencias detalladas para asegurar que las raciones sean: Seguras, Armónicas (equilibradas nutricionalmente), Satisfactorias (agradables) y Asequibles. Las compras están estrictamente reguladas por la Ley de Etiquetado de Alimentos (N° 20.606), restringiendo la venta de productos con exceso de sellos ("Altos en").
- **Evaluación por Modelo de Optimización:** Para el PAE, la adjudicación de las ofertas no se basa solo en el precio más bajo, sino en un modelo lineal de optimización que selecciona la combinación de oferentes que cubre todas las unidades territoriales, cumpliendo primero con las exigencias técnicas y nutricionales, y minimizando el costo total, buscando la combinación más ventajosa
- **Unidades territoriales reducidas:** Las licitaciones recientes del PAE han buscado reducir el tamaño de las unidades territoriales. Esto tiene como objetivo facilitar la participación de empresas de menor tamaño y diversificar el mercado, fortaleciendo potencialmente a las economías locales.
- **Integración de productos locales:** Existe un esfuerzo por incorporar productos de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en las raciones diarias (ej. papas nativas, verduras de hortalizas locales), vinculando el programa de alimentación con el desarrollo económico regional.

Como se señala anteriormente, los contratos de JUNAEB están entre los más grandes del Estado. A continuación, se presenta información más específica sobre éstos:

Estructura cíclica y territorial

- **Ciclo de Licitación Escalonada:** Debido al volumen masivo del servicio, JUNAEB no licita todo el país al mismo tiempo. El sistema está diseñado para licitar aproximadamente un tercio de la demanda nacional cada año.
- **Duración Multianual:** Los contratos adjudicados tienen una duración de largo plazo, que generalmente se extiende por tres o cuatro años. Esto permite dar continuidad al servicio y estabilidad a la operación logística de las empresas.
- **Organización Territorial:** La licitación no se hace por colegio, sino por Unidades Territoriales, que corresponden a regiones completas o agrupaciones de

comunas, lo que exige a los proveedores tener una capacidad logística a gran escala.

Estrategia de diversificación de proveedores (Anti-Monopolio)

Uno de los puntos más relevantes de la estrategia actual de estos contratos es el esfuerzo por reducir la concentración del mercado:

- **Límites de Adjudicación:** Para evitar que pocas empresas grandes dominen el mercado (riesgo de oligopolio o "too big to fail"), JUNAEB ha incorporado cláusulas que limitan el porcentaje máximo de raciones o unidades territoriales que una sola empresa puede adjudicarse.
- **Fomento a la Competencia:** El objetivo es diversificar la matriz de proveedores, permitiendo que empresas de distintos tamaños puedan acceder a estos contratos y reduciendo la dependencia del Estado de unos pocos actores gigantes.

Modelo de "Servicio Integral"

El contrato no es una simple compra de alimentos (insumos), sino la contratación de un servicio logístico completo:

- **Alcance:** La empresa adjudicataria es responsable de toda la cadena: el suministro de los insumos, la contratación de las manipuladoras de alimentos, la preparación de las raciones y la distribución final en los establecimientos.
- **Flexibilidad de la Demanda:** Dado que la asistencia escolar varía, estos contratos poseen mecanismos de flexibilidad. Permiten ajustar la cantidad de raciones pagadas según la demanda real fluctuante, evitando pagar por comida que no se consume o quedar cortos de stock.

Barreras y dificultades del modelo

A pesar de su estructura robusta, el informe identifica debilidades críticas en estos contratos de largo plazo:

- **Altas Barreras de Entrada:** Debido a la magnitud de las Unidades Territoriales y las exigencias de garantías financieras (boletas de garantía millonarias), es muy difícil para nuevos actores o empresas medianas entrar al sistema.
- **Riesgo de Dependencia:** Históricamente, el sistema ha generado una dependencia excesiva de pocos proveedores grandes. Si uno falla, el impacto es

masivo, lo que ha llevado a la institución a operar con una lógica de "gestión por multas" para intentar controlar el cumplimiento.

Finalmente, damos cuenta de las ventajas y desventajas que se desprenden de este modelo:

Tabla 9: Ventajas y desventajas modelo de compras Junaeb

Aspecto	Ventajas	Desventajas
Transparencia y Competencia	La licitación pública asegura la máxima concurrencia de oferentes (más de 20 empresas en algunos procesos) y la transparencia de un proceso regulado por ChileCompra.	Judicialización y Riesgo Legal: Dada la magnitud de los montos, los procesos de licitación suelen enfrentar recursos judiciales (como recursos de amparo económico) o denuncias, lo que puede retrasar o complicar la adjudicación del servicio.
Calidad Nutricional	La estricta regulación de las bases garantiza que los alimentos entregados cumplan con altos estándares de inocuidad y balance dietético, esencial para el desarrollo de los beneficiarios.	Burocracia y Rigidez: La complejidad y el gran volumen de la compra pueden hacer que el proceso de licitación sea lento, generando incertidumbre en el inicio del año escolar si no se cumplen los plazos.
Diversificación de Proveedores	La división en unidades territoriales más pequeñas y la inclusión de productos AFC fomenta la participación de Mipymes y productores locales, disminuyendo la concentración del mercado en grandes empresas.	Problemas de Ejecución: El modelo, al delegar la ejecución a empresas privadas, ha enfrentado en el pasado denuncias de incumplimiento, irregularidades y problemas en el control de la entrega (como el uso de sistemas biométricos en el pasado).

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de modelos como el de SENCE (donde el precio bajo es determinante y castiga la calidad) o INDAP (donde la calidad técnica pesa un 80% y el precio es marginal), JUNAEB enfrenta el desafío de la "Escala Masiva" con un modelo híbrido y sofisticado que busca blindar la operación logística y laboral.

A partir de la información pública de sus licitaciones recientes (PAE y BAES), así es como abordan la tensión Calidad/Precio:

1. El Mecanismo de "Precio Fijo" para Proteger la Calidad Laboral (PAE)

Para evitar que la competencia por precio precarice el servicio, JUNAEB ha implementado en sus licitaciones del Programa de Alimentación Escolar (PAE) una estructura de costos dividida:

- **Componente Fijo (aprox. 60%):** JUNAEB fija el precio que pagará por los costos operativos estructurales, siendo el más importante las remuneraciones de las manipuladoras de alimentos.
 - **Impacto en Calidad:** Al fijar este monto, impide que las empresas compitan bajando los sueldos de las trabajadoras. Esto asegura estabilidad laboral y evita huelgas que cortarían el suministro de millones de raciones.
- **Componente Variable (aprox. 40%):** La competencia económica real se da solo en este margen, asociado a la gestión de insumos (alimentos) y eficiencias logísticas, pero sin tocar el piso laboral.

2. Ponderaciones en Licitaciones de Servicios (Ej. BAES)

En licitaciones de administración de beneficios (como la Beca BAES), JUNAEB no usa el criterio de "menor precio" como factor único. Las bases recientes (2024-2025) muestran un equilibrio donde lo técnico pesa más que lo económico:

- **Evaluación Técnica (55%):** Mide la cobertura de locales (supermercados y restaurantes), la tecnología de la tarjeta/app y la usabilidad para el estudiante.
- **Evaluación Económica (40%):** Mide la comisión que cobra la empresa.
- **Cumplimiento Formal (5%):** Presentación correcta de documentos.

3. Dimensiones de Calidad "No Negociables"

Dada la escala masiva, JUNAEB incorpora criterios de calidad que actúan como barreras de entrada o factores de evaluación pesados:

- **Gastronomía y Aceptabilidad:** Se ha incorporado la exigencia de "Laboratorios Gastronómicos" y menús con pertinencia local (platos típicos regionales) para asegurar que los estudiantes realmente se coman la comida, reduciendo el desperdicio.
- **Logística "A prueba de fallas":** Se evalúa la capacidad financiera y operativa para sostener la cadena de frío y distribución en zonas extremas. Un proveedor barato pero sin espaldas financieras es descartado por el alto riesgo de dejar a una región sin comida.

En Resumen, JUNAEB aborda el precio no buscando "lo más barato posible" en el total, sino buscando eficiencia en los insumos (variable) mientras garantiza un piso de inversión en capital humano (fijo). Esto lo diferencia de SENCE, pues interviene el mercado para fijar estándares mínimos de remuneración y calidad que no pueden ser sacrificados por una oferta económica agresiva.

b) Buenas prácticas en los mecanismos de compra de otras instituciones públicas

En términos generales, existe una clara tendencia a buscar soluciones para la calidad, la trazabilidad y la agilización del proceso, a menudo a través de la formalización y el fortalecimiento de la colaboración. A continuación, se plantean aspectos destacados de los procesos de compra, mencionados por los actores entrevistados:

1. **Inversión en trazabilidad y software:** En INDAP la inversión está focalizada en mejorar la gestión de la cadena productiva y la eficiencia administrativa. Se está invirtiendo en trazabilidad de productos para asegurar la calidad de lo que producen los pequeños agricultores. Complementariamente, se han desarrollado e implementado nuevos *softwares* para automatizar y optimizar la gestión institucional. Un ejemplo es un *software* que fue diseñado para el área de abastecimiento y financiero, con el objetivo de mejorar la eficiencia en los procesos.

Aunque la inversión en tecnología no modifica los mecanismos de compra (que siguen siendo licitación, compra ágil y convenio marco), su impacto se centra en la mejora de la gestión interna que respalda estos procesos. En efecto, la implementación de *softwares* en áreas clave como Abastecimiento y Finanzas se espera que acelere la gestión de los documentos, las aprobaciones y las rendiciones. Esto reduce los cuellos de botella administrativos que hoy causan demoras de dos a tres meses en procesos como la publicación de una licitación.

Al digitalizar y automatizar los procesos financieros y de abastecimiento, la institución puede avanzar en la delegación de funciones (como la ampliación de tramos de firma para compras menores), pero con la seguridad de que los riesgos están siendo controlados por un sistema más robusto. Los beneficios de esta inversión en trazabilidad y *softwares* son:

- Mejora de la Producción: La trazabilidad asegura la calidad del producto final de los pequeños productores, facilitando su inserción en el mercado.

- Optimización de Recursos Humanos: Los *softwares* liberan a los funcionarios de tareas manuales, permitiendo que se enfoquen en su rol profesional y técnico, en lugar de perder tiempo en labores administrativas.
 - Agilidad en el Gasto: Al mejorar la eficiencia de la División de Administración y Finanzas, se espera que INDAP pueda gastar los recursos de manera más rápida y eficiente para el desarrollo de los programas.
2. **Registro de contratistas y consultores del Ministerio de Obras Públicas:** Tal como vimos previamente, el MOP clasifica a las empresas y profesionales en su registro según la magnitud de la obra, la especialidad técnica y la capacidad económica. Este sistema, considerada una buena práctica, tiene como objetivo principal asegurar que solo empresas con la experiencia y solvencia adecuada puedan postular a licitaciones complejas.

La inscripción en el Registro de Contratistas del MOP es, por tanto, una condición indispensable para que una empresa constructora o consultora pueda participar en las propuestas públicas y ejecutar contratos de obras para el Ministerio. En este sentido, el uso del registro de proveedores es un pilar del sistema de compras públicas y ofrece ventajas fundamentales para el MOP:

- Garantía de habilitación: asegura que los contratistas y proveedores cumplen con los requisitos legales y comerciales para contratar con el estado (ej. no tener deudas laborales, no estar inhabilitado por sanciones, etc.).
- Calificación y experiencia (MOP específico): en el registro de contratistas, permite al MOP clasificar y calificar a las empresas según su capacidad financiera y experiencia técnica previa, asegurando que solo postulen a las licitaciones aquellas con la solvencia adecuada para el proyecto.
- Transparencia: el registro y los datos asociados están en el portal de mercado público, promoviendo la transparencia y la trazabilidad de quién está contratando con el MOP.
- Eficiencia en el proceso: simplifica la etapa de evaluación de antecedentes, ya que gran parte de la información legal y financiera de los oferentes ya está validada previamente.

En esencia, este sistema permite al MOP licitar sabiendo que está tratando con proveedores cuya capacidad profesional y experiencia ya ha sido certificada por el propio Ministerio. Al exigir que el proveedor esté en este Registro (incluso para obras menores),

la Subsecretaría de Obras Públicas se ahorra tener que revisar si la empresa tiene dinero o ingenieros cada vez que licita. El Registro ya certificó que la empresa es solvente y técnica, eliminando el riesgo de contratar a proveedores improvisados que fallan a mitad de la obra.

Ahora bien, al trabajar con un registro propio de contratistas, se encuentran también algunas dificultades que es importante considerar. A continuación, se da cuenta de las principales:

1. **Altos Requisitos de Calificación (Especialmente MOP Obras)**

El Registro de Contratistas del MOP exige altos umbrales de experiencia técnica, clasificación y capacidad económica. Esto actúa como una barrera de entrada para las empresas de menor tamaño (EMT) o empresas nuevas, limitando la competencia a un grupo reducido de grandes contratistas. Lo anterior tiene como consecuencia que se reduce la cantidad de oferentes y dificulta la postulación de nuevos actores que podrían ser innovadores o más competitivos en precio.

2. **Lentitud de los procesos internos:**

El proceso de compra, aunque use el registro, puede ralentizarse significativamente por la tramitación administrativa y la revisión legal. Como se menciona en otras experiencias, las licitaciones pueden tardar dos o tres meses en ser publicadas debido a la necesidad de "iterar" los documentos con fiscalía y equipos jurídicos para asegurar que las bases sean transparentes y cumplan con la ley. Esto tiene como consecuencia un retraso en la ejecución de proyectos y la provisión de bienes o servicios necesarios.

3. **Planificación y gestión estratégica:** Las instituciones están invirtiendo en la fase previa a la compra para mejorar la eficiencia y el control. Se identifica como una buena práctica cuando las instituciones definen el plan anual de capacitación como la "hoja de ruta del año", una práctica que asegura la ejecución presupuestaria y permite hacer ajustes a mediados de año en caso de ser necesarios. Esta planificación estratégica se traduce en una comunicación coordinada a nivel interno para evitar correr para ejecutar el presupuesto. En esta línea, hay un consenso en que el proceso de compra inicia con un requerimiento de alta calidad. En el caso MOP, dicha institución busca formalizar la base de la compra, asegurando un requerimiento bien solicitado, con el mayor detalle de información posible. De esta manera, la selección y la justificación tienen mayores grados de eficiencia.
4. **Prevención, el control y la gestión de la calidad:** El modelo de compras y gestión de servicios de SERCOTEC, particularmente en la contratación de servicios de capacitación y plataformas, incluye prácticas centradas en la prevención, el control y la gestión de la

calidad del servicio contratado, lo que aparecen como buenas prácticas a tener en cuenta:

(i) Control de ejecución riguroso y oportuno

SERCOTEC implementa un modelo de control contractual que prioriza la prevención y la detección temprana de fallas:

- Seguimiento proactivo y continuo: El servicio asegura la operación de sus plataformas y servicios mediante un seguimiento constante y riguroso por parte de sus ejecutivos y profesionales.
- Detección de problemas en el momento: La clave es levantar los problemas en el momento que estos ocurren, en lugar de esperar hasta el final de la ejecución para evaluar los productos. Esto previene que el incumplimiento se acumule y se vuelva crítico.
- Cobertura de riesgos críticos: Se garantiza que todos los aspectos que podrían ser críticos para la operación de las plataformas están cubiertos, lo que ha resultado en que, según el entrevistado, no se ha tenido que cancelar un contrato ni cobrar la garantía por incumplimiento.

(ii) Mecanismos de retroalimentación y multas

El modelo utiliza herramientas específicas para medir y penalizar el desempeño, asegurando la calidad del servicio al usuario final:

- Detección de fallas directa del usuario (OIRS/Puntos MIPE): Se utilizan los sistemas de requerimientos a través de la OIRS y los Puntos MIPE para que la detección de problemas en el uso de las plataformas sea inmediata y esté vinculada directamente a la experiencia del usuario.
- Incentivo de cumplimiento a través de multas: Los contratos incluyen cláusulas de multa. Específicamente, si las plataformas dejan de funcionar durante un tiempo determinado debido a responsabilidad de la empresa (excluyendo catástrofes naturales), están sujetas a una sanción, lo que incentiva al proveedor a mantener la disponibilidad y calidad del servicio.

(iii) Evaluación de necesidades para la oferta

Respecto al diseño de la oferta de capacitación, se establece un sistema de retroalimentación para la pertinencia de los cursos:

- **Recolección sistemática de requerimientos:** Se pide periódicamente la opinión y los requerimientos de las direcciones regionales, ejecutivos de fomento, y la OIRS para la formulación de nuevos cursos.
- **Contacto directo con el empresariado:** Se encarga a los ejecutivos que levanten información directamente con los empresarios (usuarios finales) para asegurar que la oferta de capacitación sea pertinente a sus necesidades.

En resumen, las buenas prácticas del modelo de compras de SERCOTEC se enfocan en la alineación estratégica de las adquisiciones con su misión de fomento y en la gestión eficiente del conocimiento. En esta línea tienen un enfoque de compra en plataformas tecnológicas clave. El foco principal de las compras de la unidad es la licitación de servicios para el desarrollo y la mantención de sus plataformas principales, como el portal de SERCOTEC y el portal de creación de empresas. Esta práctica asegura que la principal herramienta de capacitación y apoyo al emprendedor (la tecnología) esté operativa y en constante evolución. Esto es fundamental para la misión de SERCOTEC, ya que la plataforma actúa como el canal central para llegar a su público objetivo, los micro y pequeños empresarios (Puntos MIPE).

Junto a lo anterior, se utilizan canales de atención y gestión de la información —como los Puntos MIPE, las Direcciones Regionales y las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)— para recopilar información y opinar sobre los requerimientos que tienen los pequeños empresarios. Esto garantiza que las compras futuras de consultoría, servicios y desarrollo de plataformas se basen en una necesidad real y pertinente, levantada directamente desde la voz y la experiencia de su público objetivo.

5. JUNAEB:

A partir de la revisión de información sobre el modelo de compras de JUNAEB, especialmente en el contexto del Programa de Alimentación Escolar (PAE), es posible identificar algunos elementos que a nuestro juicio constituyen buenas prácticas en el ámbito de la contratación pública, que presentamos a continuación:

- **Priorización de la calidad sobre el precio con el modelo de optimización**

Una de las prácticas más avanzadas es la adopción de un modelo lineal de optimización para la adjudicación de las grandes licitaciones del PAE. La decisión de compra no se basa únicamente en la oferta económica más baja. En su lugar, se prioriza el cumplimiento de exigencias técnicas, nutricionales y de calidad del servicio.

El modelo matemático selecciona la combinación de ofertas que cubre todas las unidades territoriales requeridas, ha cumplido con los mínimos de calidad, y resulta en la combinación más ventajosa para el Estado en términos de costo y eficiencia. Esto asegura que la calidad y la cobertura no sean sacrificadas por un precio marginalmente más bajo.

Si bien es cierto, para el caso de SENCE, hoy existe una limitante legal para que la decisión de compra no se base sólo en el precio, más adelante en el documento, en el apartado de propuestas, se abordan algunas ideas para hacerse cargo de este tema. Que el precio ofertado no sea el determinante central para la adjudicación es un factor clave pensando en la calidad de las capacitaciones y, debido justamente a este factor, nos parece relevante indicarlo como una buena práctica la que, en caso de aplicarse en SENCE requiere de ajustes en el modelo que son abordados con mayor profundidad en el apartado señalado.

- **Inclusión económica y diversificación del mercado**

JUNAEB ha implementado mecanismos para reducir la concentración del mercado y fomentar la participación de actores más pequeños. La práctica de establecer unidades territoriales más pequeñas facilita el ingreso de empresas de menor tamaño al mercado de la alimentación escolar, ya que requieren menor capacidad operativa y financiera para postular. Por otra parte, la articulación con la agricultura familiar campesina para integrar productos locales y frescos en las raciones escolares. Esto no solo mejora la calidad nutricional, sino que también utiliza la compra pública como una herramienta para el desarrollo económico regional y el encadenamiento productivo.

- **Rigurosidad en el estándar del producto**

Dado que el producto final impacta directamente en la salud y nutrición de los estudiantes, la definición del servicio es extremadamente estricta. La exigencia de que las raciones sean seguras, equilibradas y satisfactorias, y el estricto cumplimiento de la Ley de Etiquetados de Alimentos (Ley N° 20.606) en los productos que se compran y ofrecen hace que las bases deban ser inflexibles. Esto convierte la compra pública en una poderosa palanca de política pública de salud.

- **Planificación y estabilidad de la provisión**

La realización de licitaciones para el PAE con una duración de tres o cuatro años permite a las empresas concesionarias planificar inversiones en infraestructura, tecnología y capacitación de personal, asegurando una mayor estabilidad y continuidad del servicio, lo cual es fundamental para un programa que opera a nivel nacional de forma diaria.

Capítulo 3 / Caracterización y tipología de los proveedores de capacitación de los programas sociales de los últimos diez años

Para el abordaje de este objetivo se consideró principalmente la revisión de información secundaria. Al respecto se revisaron, sistematizaron y analizaron documentos tales como las bases administrativas de todos los programas sociales considerados en esta consultoría (últimos 10 años), el registro nacional y especial de proveedores, los registros de procesos de fiscalización, y aquellos administrativos del proceso de evaluación de ofertas.

A partir de esta revisión se generó un análisis estadístico de la participación de proveedores, incluyendo su frecuencia de participación entre años y programas, presencia regional, magnitud de coberturas, diferencias entre adjudicación y ejecución, comportamiento, entre otros. Además, se generó una tipología de proveedores, considerando elementos como datos de ejecución, territorialidad, atención a poblaciones especiales, áreas de capacitación específicas, y modalidad de entrega de la capacitación.

Caracterización de los proveedores

El análisis descriptivo de los procesos de adjudicaciones se aboca a aquellas capacitaciones – entendidas como cada código único de curso – que se encuentran con el proceso de fase lectiva visado, excluyendo a todos aquellos procesos que han visto interrumpida dicha fase o que han quedado sujetos a términos previo a lo estipulado en el proceso de licitación.

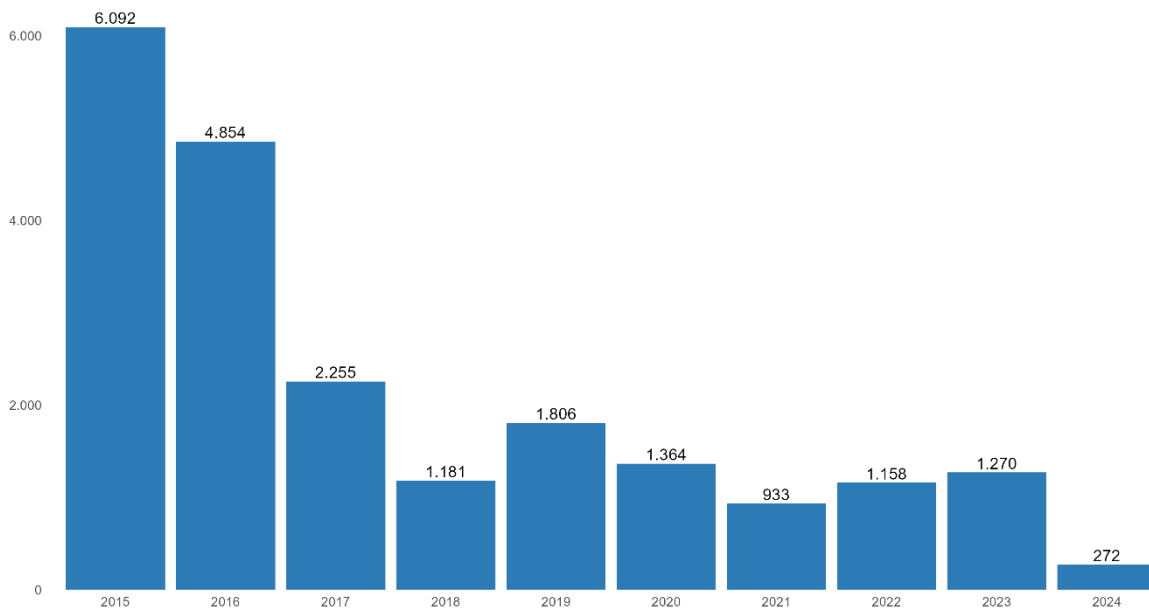
En este contexto se presentan las capacitaciones, desarrolladas bajo los términos planteados anteriormente, de los últimos 10 años. Durante este periodo se han visado un total de 21.185 cursos de capacitación² impartidas por 1.065 ejecutores, presentando el mayor número de cursos en el año 2015 con un total de 6.092, seguido por el año 2016 con un 4.854.

Esta cantidad de cursos de capacitación visadas en su fase lectiva comienzan a sufrir una reducción llegando a las 2.255 capacitaciones en el año 2017 y que en años

² Los programas considerados son Fórmate para el Trabajo, Despega MIPPE, Talento Digital, Reinventate, Becas Fondo Cesantía Solidaria, Becas Laborales, Más Capaz

posteriores no superan el umbral de los 2.000, siendo el mínimo histórico alcanzado en el año 2021 donde solo 933 capacitaciones fueron visadas en su fase lectiva³. Se omite en este sentido el año 2024, entendiendo la existencia de procesos que se encuentran en estado de visado.

Gráfico 1. Cantidad de cursos de capacitación por año.



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

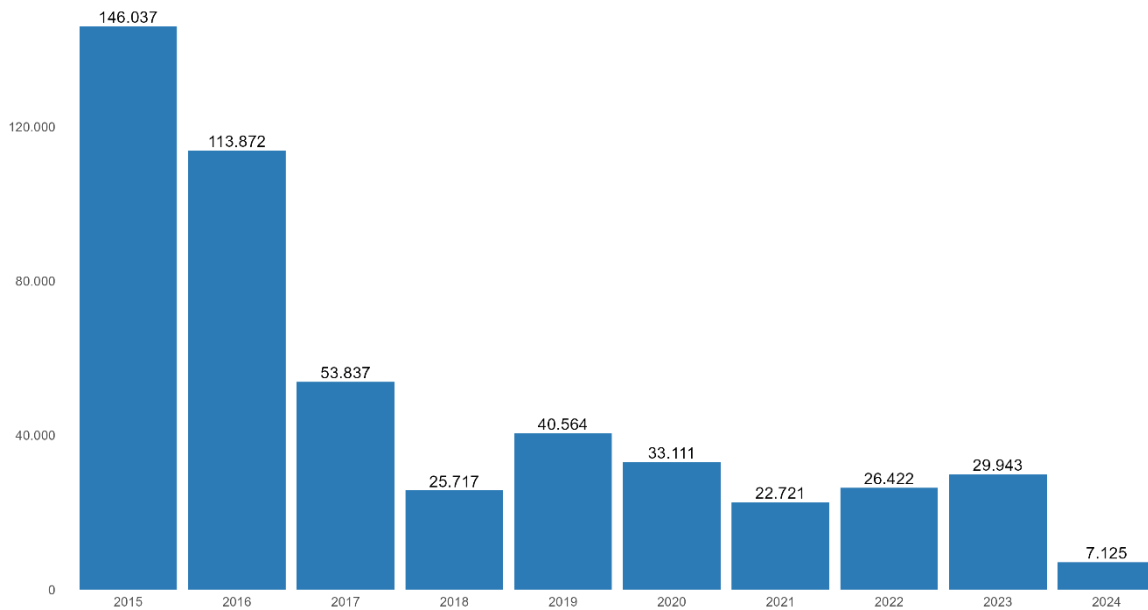
En la misma línea se analiza la cantidad de personas a capacitar por los procesos licitados contemplados anteriormente. Para lo cual fueron considerados los cupos iniciales por los que fueron licitados cada uno de los proyectos en cuestión. Se observa una tendencia similar a la derivada de la cantidad de procesos de capacitaciones con fase lectiva visada, donde son los años 2015 y 2016 los con mayor cantidad de personas a capacitar siendo de 146.037 cupos para el año 2015 y de 113.872 para el año 2016.

Para el año 2017, se observa de igual forma una reducción del número de cupos de las capacitaciones, llegando a 53.837 valor que no logra ser superado durante los años

³ Corresponden a RUTs únicos

anteriores y que llega a su punto más bajo en el año 2021 donde solo hubo 22.721 cupos asociados a capacitaciones con fases lectivas finalizadas.

Gráfico 2. Cantidad de cupos disponibles en cursos de capacitación por año.



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Al agrupar los programas analizados según el coste asociado a cada uno de ellos, se configuraron 3 grandes grupos en función de la distribución de los cuartiles, estando el primer grupo compuesto por el primer cuartil de cursos de capacitación que tienen un valor de 14.700.000 pesos o menos. El segundo grupo está compuesto por el segundo y tercer cuartil con proyectos que van desde los 14.700.000 pesos hasta los 40.175.000 pesos y finalmente, aquellos que cuentan con valores por sobre los 40.175.000 pesos, correspondientes al tercer grupo.

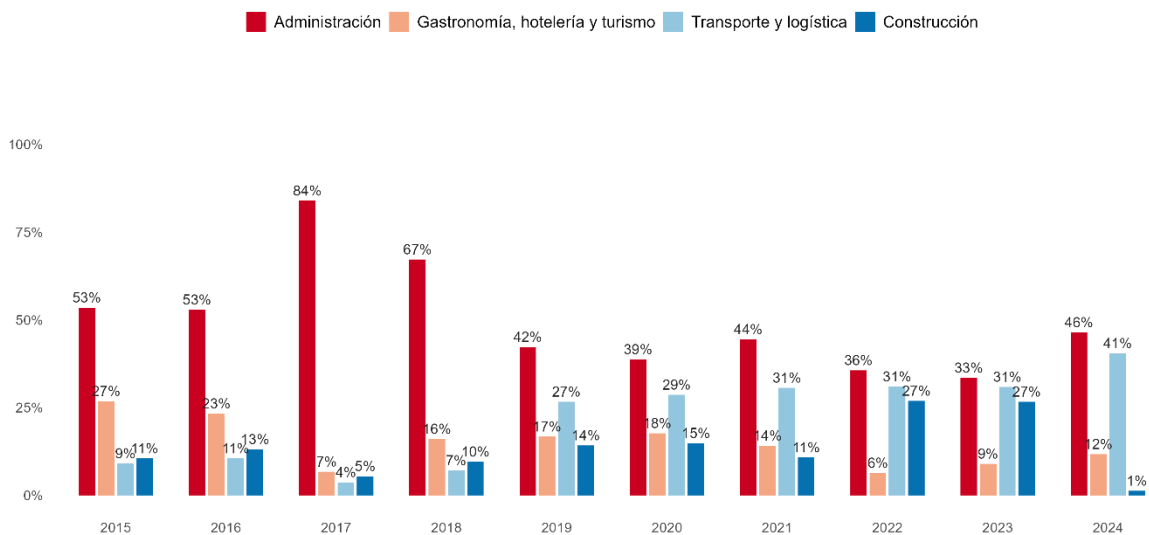
En el gráfico 3 se puede observar cómo para el año 2015 existe una predominancia de proyectos licitados con fases lectivas visadas, correspondiendo a un 71% de los proyectos analizados, mientras que el 22% corresponden al grupo de proyectos de mayor valor y siendo el 7% restante atribuidos a los proyectos de menor costo.

Para el año 2019 se puede apreciar cómo, de manera similar, se observa una predominancia de proyectos de menor costo acumulando un 60%, seguido de un 30% para proyectos de costo medio y el 10% restante para proyectos de alto costo.

Fuera de las particularidades mencionadas en los 2 años anteriores donde la preponderancia sobre los costos de un tipo de proyecto en particular se encontraba en un grupo específico, en el resto de los periodos analizados se observa una mayor estabilidad en la distribución de los porcentajes para costos de los proyectos analizados.

Sin embargo, es importante mencionar el fenómeno observado en el año 2024, que pese a tener una menor cantidad de procesos lectivos ya visados presenta una distribución relativamente equitativa entre proyectos de menor costo y costo medio, relegando solo un 1% de los procesos a proyectos de alto costo, fenómeno no observado con anterioridad, siendo el valor mínimo observado para el año 2017 con 10% para proyectos con alto costo.

Gráfico 3. Porcentaje de cursos de capacitación según área por año.



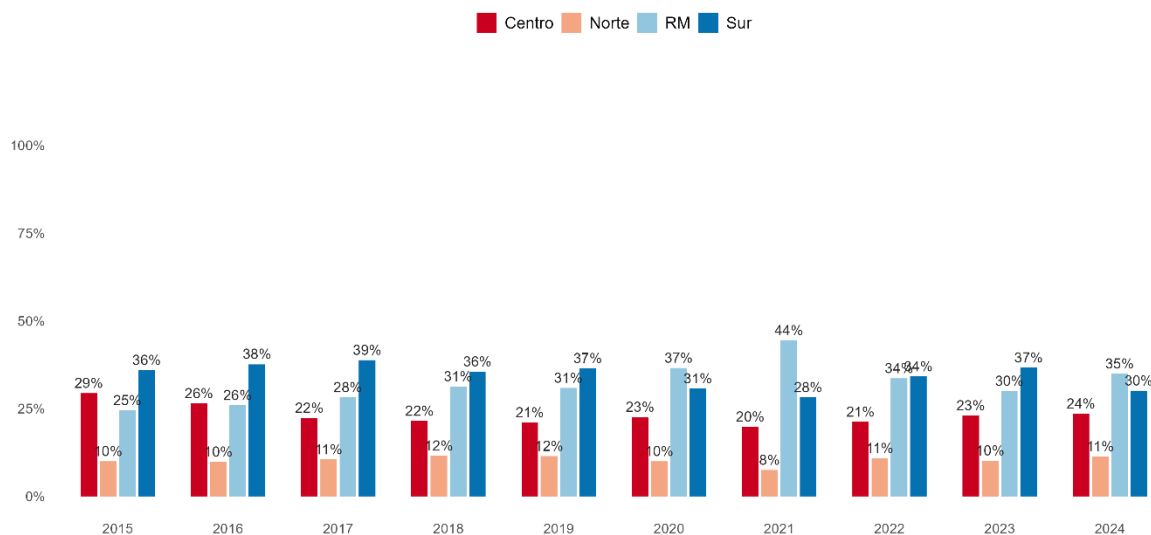
Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Al momento de segmentar los proyectos de licitación con fases lectivas visadas por las distintas macrozonas del país, se puede observar una tendencia estable en cuanto a la distribución de éstos. Se observa una tendencia en donde la macrozona norte tiende a concentrar el 10% de los procesos de capacitación visados con un margen de 2 puntos porcentuales.

En cuanto a la macrozona centro, mantiene en los distintos periodos analizados valores relativamente estables que oscilan entre el 29% y 20% valores alcanzados en los años 2015 y 2021 respectivamente. Por su parte la macrozona sur cuenta con valores entre el 39% y 28% valores alcanzados en los años 2017 y 2021.

En cuanto a la región Metropolitana, esta cuenta con valores entre el 25% para el año 2015 y un 37% obtenido el año 2020. Es importante destacar el fenómeno acontecido en año 2021 donde la región concentra un 44% de las capacitaciones visadas, valor que se escapa a la tendencia observada, donde ninguna de las macrozonas concentraba sobre el 40% de las capacitaciones visadas.

Gráfico 4. Porcentaje de cursos de capacitación según macrozona por año.



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

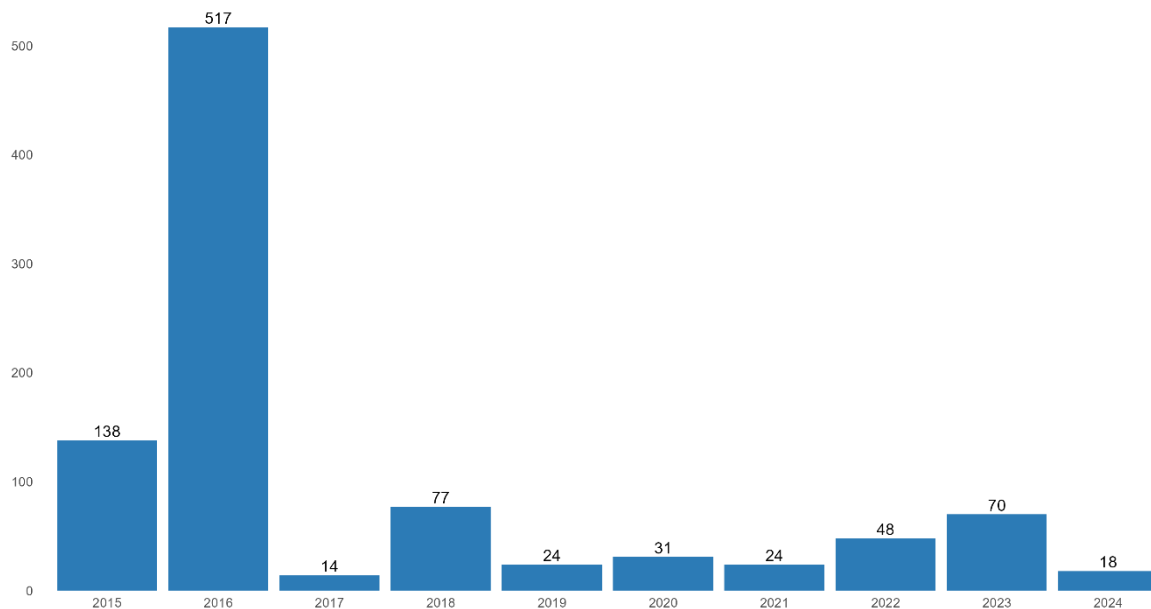
Dentro de los 21.185 cursos de capacitación realizadas en los últimos 10 años 961 contaban con disponibilidad de cupos para población especial⁴, correspondiente a un 4,54% del total de cursos de capacitación impartidos. Al observar la distribución de estos cursos a lo largo de los años se constata que más del 50% se encuentran concentrados en el año 2016, con un total de 517 cursos de capacitación con disponibilidad de cupos para población especial, seguido por el año 2015 con 138 y el año 2018 con 77.

Esto coincide con la implementación masiva del programa +Capaz, el cual tenía una Línea Discapacidad específica e inclusiva que exigía componentes de "Sustentabilidad" e inclusión laboral para este grupo.

⁴ El término "población especial" no se refiere a una categoría demográfica única, sino a una clasificación operativa que agrupa a beneficiarios con barreras de acceso severas que requieren una intervención diferenciada de la oferta regular. El componente mayoritario se focaliza en población con algún tipo de discapacidad.

Es importante indicar que, a diferencia de los cursos de "oficios" o "transversales" que son abiertos a la demanda general (por ejemplo, mujeres y jóvenes vulnerables), las licitaciones para población especial son de acceso restringido. En efecto, son cursos con "disponibilidad de cupos para población especial", lo que implica que los participantes deben acreditar una condición específica (como la credencial de discapacidad o estar en un registro de Gendarmería/Sename) para matricularse. No compiten por cupos con la población general.

Gráfico 5. Cantidad de cursos de capacitación con disponibilidad de cupos para población especial por año.



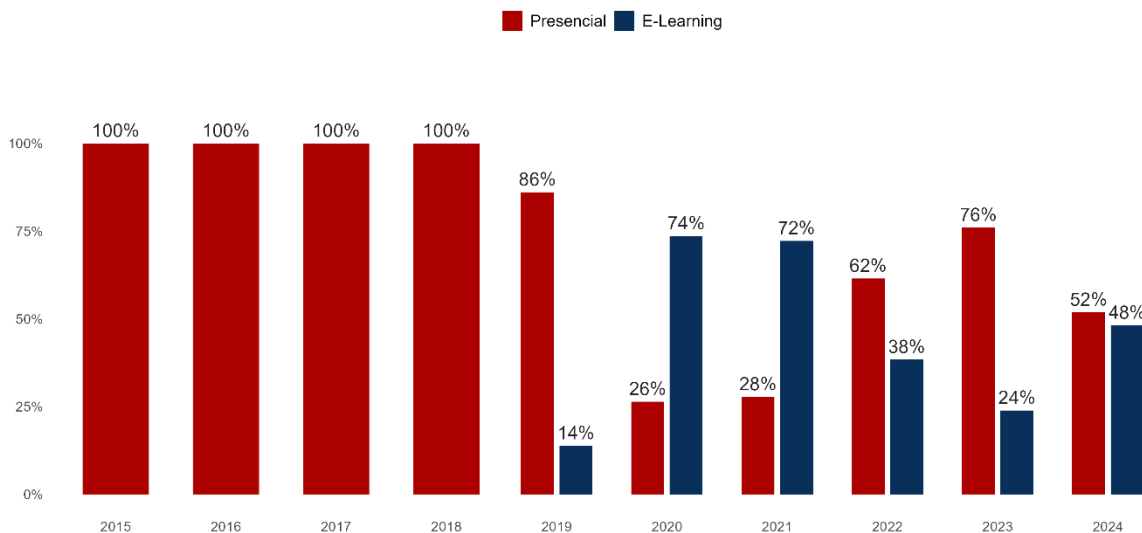
Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Al atender el modo en que fueron impartidos los cursos de capacitación se puede observar un interesante fenómeno donde hasta el año 2018 la totalidad de estos cursos fueron impartidos en modalidad presencial. Sin embargo, en el año 2019 comienzan a integrarse al sistema los primeros cursos con modalidad E-Learning alcanzando un 14% de los cursos impartidos para ese año.

Atendiendo al contexto de pandemia por COVID-19, se ve un incremento sustancial de las capacitaciones con modalidad E-Learning las cuales alcanzan un 74% y 72% para los años 2020 y 2021 respectivamente. Si bien, pasado este periodo se observan de igual forma altos porcentajes de cursos impartidos bajo esta modalidad, comienza a retornarse a distribuciones cada vez más cercanas a las previas al periodo de pandemia,

alcanzando un nivel de capacitaciones en modalidad presencial de 62% y 76% para los años 2022 y 2023 respectivamente.

Gráfico 6. Porcentaje de cursos de capacitación según modalidad de aplicación por año.



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Tabla 10. Áreas de conocimiento de cursos de capacitación total periodo.

Lugar	Área	N	%	Lugar	Área	N	%
1	Administración	7.973	37,64%	14	Telecomunicaciones	138	0,65%
2	Gastronomía, hotelería y turismo	2.804	13,24%	15	Transversales	125	0,59%
3	Transporte y logística	2.109	9,96%	16	Gasfitería	115	0,54%
4	Construcción	1.849	8,73%	17	Minería	88	0,42%
5	Comercio	1.256	5,93%	18	Artes, artesanía y gráfica	72	0,34%
6	Servicios	1.194	5,64%	19	Energía	47	0,22%
7	Computación e informática	846	3,99%	20	Actividades profesionales y técnicas	34	0,16%
8	Agropecuaria	740	3,49%	21	Acuicultura	19	0,09%
9	Electricidad y electrónica	616	2,91%	22	Forestal	4	0,02%
10	Industrias manufactureras	335	1,58%	23	Medio ambiente	4	0,02%
11	Idiomas y comunicación	314	1,48%	24	Educación	3	0,01%
12	Salud	296	1,40%	25	Otros	6	0,03%
13	Mecánica Automotriz	198	0,93%	Total	Total	21.185	100%

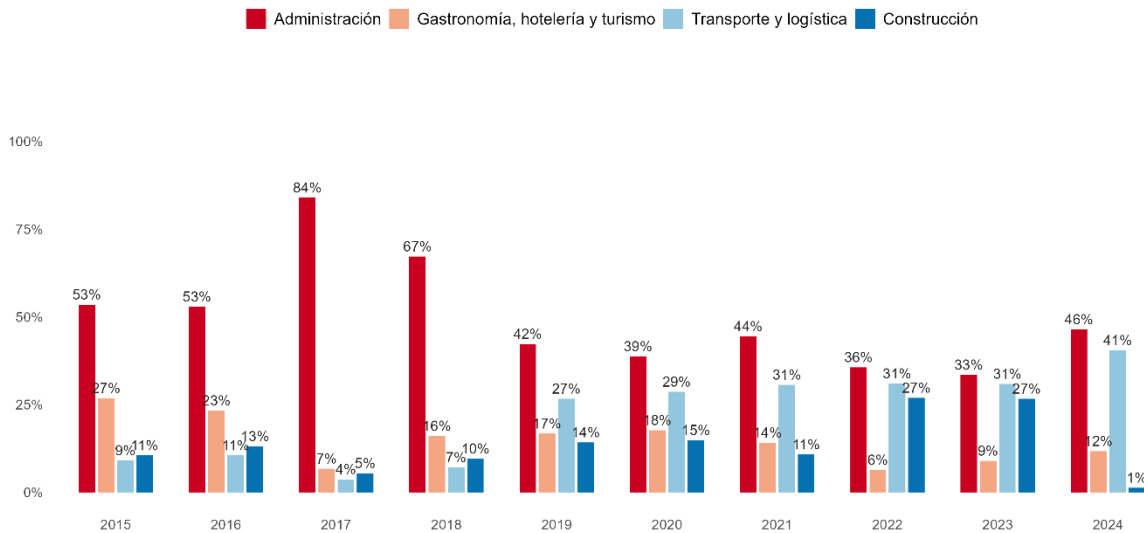
Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las áreas de los cursos de capacitación con fase lectiva validada y visada, se puede observar que abordan un gran espectro contemplando 25 grandes categorías. Sin embargo, como se da cuenta en la siguiente tabla, el desarrollo de estas capacitaciones se concentra cerca de un 70% (69,56% del total de cursos de capacitación) en las primeras 4 áreas, correspondientes a: Administración con un 37,64%; Gastronomía, hotelería y turismo con un 13,24%; Transporte y logística con un 9,96% y Construcción con un 8,73%.

Al abordar las 4 principales áreas en que son impartidos los cursos de capacitación, se puede observar en el siguiente gráfico que la preponderancia de capacitaciones impartidas en las áreas administrativas se encuentra fuertemente marcada en el periodo abarcado entre el año 2015 al año 2019, encontrando su punto más alto en el año 2017 donde un 84% de las capacitaciones realizadas en estas 4 principales áreas, mientras que su punto más bajo fue el año 2019 donde con 42% mantuvo una brecha de 15 puntos porcentuales frente a la siguiente área que mayor cantidad de cursos de capacitación había realizado, siendo el área de transporte y logística que concentró un 27%.

Esta baja en el año 2019 en la concentración de las capacitaciones del área de administración, se transforma en una tendencia donde el área de transporte y logística cobra relevancia desde este periodo en adelante, conservando valores entre los 27% y 31%. A su vez, en el año 2022, el mayor volumen de implementación y desarrollo de cursos de capacitación del área de construcción genera una distribución más homogénea que ronda en torno al 30% para cada categoría entre las áreas de administración; transporte y logística y construcción, relegando con esto a una cuarta posición a gastronomía hotelería y turismo que no supera el 10% de las capacitaciones a partir de este periodo.

Gráfico 7. Porcentaje de cursos de capacitación según principales áreas por año.



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Construcción de tipología

En la construcción de una tipología de proveedores se orientó un análisis que contempló la identificación de perfiles conductuales y financieros en torno al vínculo que los prestadores de servicio mantienen con el Estado por medio de los procesos de adjudicación. El principal objetivo se enfoca en detectar patrones en torno a los niveles de participación, la estructura financiera y la performance desarrollada en aras de orientar el desarrollo informado de la gestión de los mecanismos de adjudicación.

Para lo anterior se emplearon dos principales fuentes de datos. La primera de ellas alude a los registros de todos los procesos de adjudicación cuyas fases lectivas se encontrarán en un estado finalizado y visado. Mientras que la segunda responde a los registros de multas de las empresas prestadoras de servicios en los diversos proyectos adjudicados.

En base a esta información el proceso de segmentación fue desarrollado aplicando el algoritmo de clusterización K-means en variables estandarizadas, representando la actividad de las compañías proveedoras. El número agrupaciones para la construcción de tipologías fue establecido en cuatro ($k = 4$) procurando congeniar la validez interna de los constructos, así como la interpretabilidad de estos en base a las siguientes variables:

Tabla 11: Variables consideradas en configuración de tipologías.

Variable	Descripción
Adjudicaciones anuales	Promedio de procesos adjudicados por año
Costos anuales	Costo total de los procesos adjudicados por año
Costo medio de adjudicación	Promedio de los costos de los procesos adjudicados
Tasa de deuda ⁵	Tasa entre la deuda total del proveedor y el costo de los proyectos adjudicados
Tasa de aprobación	Promedio de las tasas de aprobación con relación al total de participantes de cada proyecto adjudicado
Años de actividad ⁶	Años de funcionamiento como proveedor de servicios para el sector público

Fuente: Elaboración propia

La incorporación de estas 6 variables permite reflejar las competencias y eficiencia dentro de los procesos de adjudicación. En conjunción permiten capturar la magnitud del vínculo económico, el riesgo financiero, la longevidad de la relación y la efectividad operacional de los procesos de capacitación.

La siguiente tabla indica cómo se generaron estas variables y a partir de qué información:

Tabla 12: Construcción de variables empleadas en la configuración de tipologías.

Variable	Descripción	Construcción
Adjudicaciones anuales	Promedio de procesos adjudicados por año	Cantidad de adjudicaciones [fase lectiva visada] / Años de actividad
Costos anuales	Costo total de los procesos adjudicados por año	Σ Costo del programa / Años de actividad
Costo medio de adjudicación	Promedio de los costos de los procesos adjudicados	Σ Costo del programa / Cantidad de adjudicaciones
Tasa de deuda	Tasa entre la deuda total del proveedor y el costo de los proyectos adjudicados	Σ Deuda / Σ Costo del programa

⁵ La tasa de deuda corresponde a la tasa entre la deuda total del proveedor y el costo de los proyectos adjudicados

⁶ Años con actividad en SENCE

Variable	Descripción	Construcción
Tasa de aprobación	Promedio de las tasas de aprobación con relación al total de participantes de cada proyecto adjudicado	$\Sigma(\text{TOTAL.APROBADOS}/\text{TOTAL.PARTICIPANTES}) / \text{Cantidad de adjudicaciones}$
Años de actividad	Años de funcionamiento como proveedor de servicios para el sector público	$(\max(\text{ANNO.LLAMADO}) - \min(\text{ANNO.LLAMADO})) + 1$

Fuente: Elaboración propia

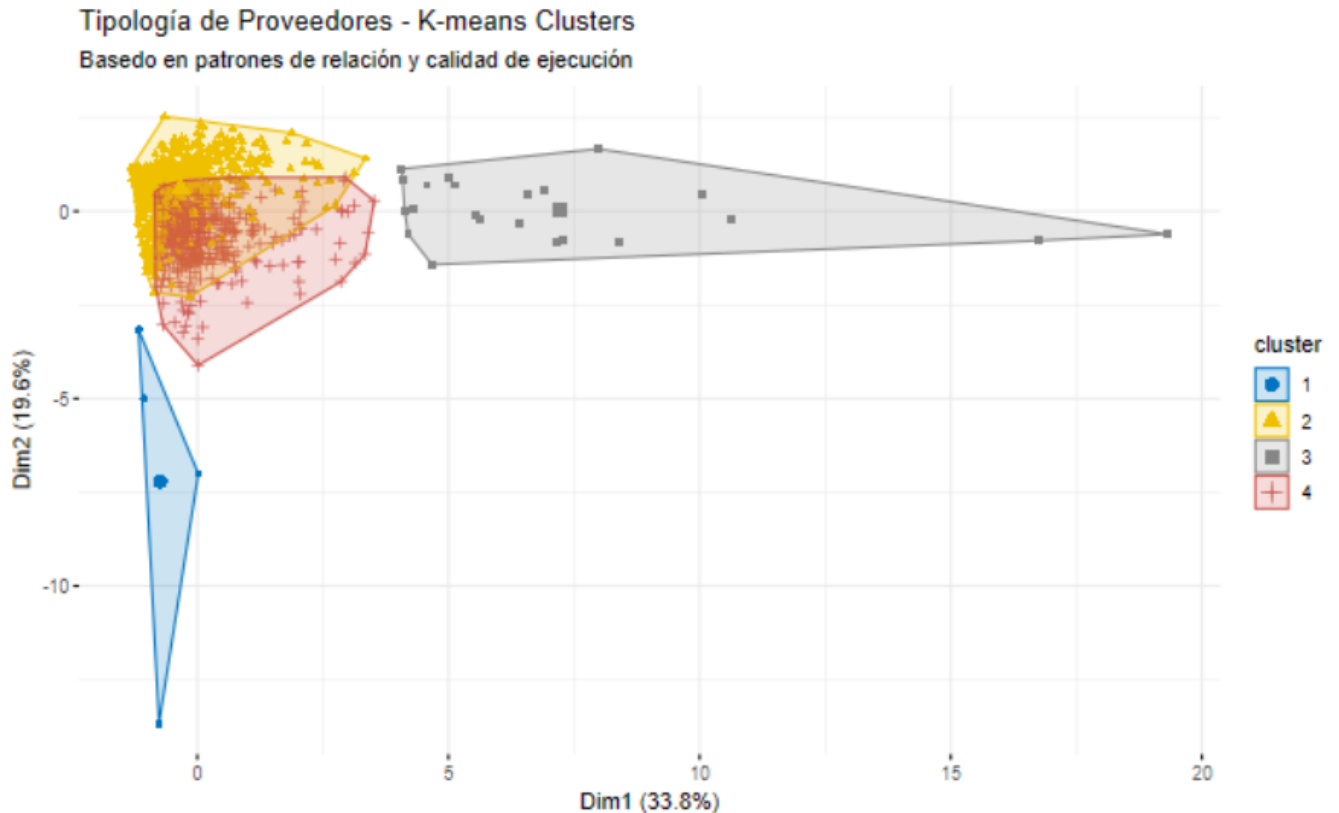
Comportamiento descriptivo de los clústeres

En el siguiente gráfico se muestra la tipología de proveedores identificada mediante un análisis de K-means, donde las dos principales dimensiones vinculadas a patrones de relación y calidad de ejecución explican conjuntamente un 53,4% de la varianza total (Dim1: 33,8% y Dim2: 19,6%) del comportamiento de los organismos ejecutores.

Esto nos permite visualizar una segmentación por medio de polígonos donde al interior de cuyas áreas se encuentran dispuestas aquellas organizaciones que configuran un perfil en particular.

Al considerar que Dim1 está compuesto principalmente por los indicadores relacionados al comportamiento financiero y Dim2 con los indicadores asociados a la temporalidad de la relación, se desprende que los clústeres 2 y 4 presentan ciertos niveles de similitud en estos aspectos. Mientras que al observar los clústeres 1 y 3 nos encontramos con organismos con comportamientos más atípicos dentro de los parámetros observados.

Figura 2: Tipología de proveedores – K-means Clusters



Fuente: Elaboración propia base a proyectos con código único de curso cuya fase lectiva se encuentra validada y visada.

Clúster 1 – Proveedores emergentes y de escala reducida

Este grupo está compuesto por apenas cuatro empresas que muestran una participación incipiente y limitada en el sistema. En promedio, poseen solo un año de antigüedad, con alrededor de dos adjudicaciones anuales y montos medios cercanos a 45 millones. La mediana de adjudicación anual, de 11,9 millones, evidencia que se trata de operaciones de bajo costo y escasa recurrencia, mientras que su ratio de deuda es elevado (0,61), señalando fragilidad financiera. En conjunto, este perfil representa a proveedores recién incorporados o con escasa capacidad operativa, posiblemente microempresas o consultores que comienzan a ofrecer servicios al Estado.

Si bien es cierto en este grupo hay sólo 4 empresas, nos parece relevante dar cuenta de él ya que da cuenta de que los proveedores que no cumplen con los requerimientos de las licitaciones no siguen participando de los concursos ni haciendo otro tipo de capacitaciones. En esa línea releva la eficiencia del método de selección de los concursos donde la deuda de los participantes aparece como un restrictivo

Clúster 2 – Proveedores consolidados de escala reducida

Con 527 empresas, este clúster constituye la base operativa más amplia y estable del sistema. Las organizaciones que lo integran cuentan con una antigüedad promedio de 3,9 años y participan en unas cinco adjudicaciones por año, con un monto promedio de 95 millones de pesos anuales. Su deuda promedio es prácticamente nula, lo que denota un buen comportamiento financiero, y presentan una tasa de aprobación promedio de 0,80, una de las más altas del conjunto, lo que evidencia alta eficacia competitiva y capacidad para cumplir con los requisitos de licitación. Representan el núcleo competitivo y sostenible del ecosistema, con potencial de crecimiento mediante apoyo técnico y diversificación de servicios.

Clúster 3 – Proveedores consolidados y de alto volumen

Este grupo, compuesto por 22 empresas, concentra la mayor proporción del gasto total. Presenta una antigüedad promedio de 4,1 años, con más de 50 adjudicaciones por año y un monto medio cercano a 1.950 millones de pesos anuales, siendo la mediana de 1.650 millones. Estos actores poseen una capacidad operativa muy superior al promedio, lo que les permite competir exitosamente en grandes licitaciones o programas complejos. Su ratio de deuda es muy bajo (0,006), y su tasa media de aprobación (0,74) indica un buen nivel de desempeño competitivo, aunque ligeramente menor que el del grupo 2. Se trata de empresas estratégicas, con recursos humanos y financieros sólidos, cuya concentración plantea un riesgo potencial de dependencia institucional, pero también una garantía de continuidad y calidad de ejecución.

Clúster 4 – Proveedores incipientes y de alto costo

El cuarto clúster agrupa 511 empresas con una antigüedad media de 1,7 años, que obtienen en torno a 4,5 adjudicaciones anuales por un promedio de 175 millones de pesos por año. Aunque su nivel de experiencia es bajo, su volumen económico es significativamente mayor que el de los proveedores más nuevos. La deuda promedio es mínima (0,004) y la tasa de aprobación (0,76) muestra un nivel de éxito competitivo

considerable, pese a su corta trayectoria. Este perfil sugiere la presencia de empresas emergentes especializadas, que operan en segmentos de alto valor o complejidad técnica. Su participación es menos frecuente pero más rentable por adjudicación, lo que las convierte en actores clave para la innovación y diversificación de la oferta pública.

A continuación, se presenta una tabla resumen con las características de cada tipología de proveedores anteriormente expuesta:

Tabla 13: Resumen de las características de cada tipología de proveedores

Clúster	Cantidad de empresas	Prom. años activos	Mediana años activos	Prom. adj./año	Mediana adj.	Prom. monto anual	Mediana monto anual	Prom. Deuda	Prom. Tasa de aprobación
1	4	1.0	1	2.0	1.5	45.0 M	11.9 M	0.61	0.63
2	527	3.9	3	5.2	3.0	95.4 M	46.1 M	0.00	0.80
3	22	4.1	2	50.7	42.2	1.950 M	1.650 M	0.01	0.74
4	511	1.7	1	4.5	3.0	175 M	113 M	0.00	0.76

Fuente: Elaboración propia

Justificaciones para las fluctuaciones estadísticas

Las fluctuaciones estadísticas (aumentos o disminuciones en adjudicaciones y montos) responden a causas multifactoriales. Entre ellas, destacamos:

- **Cambios Normativos (Barreras de Entrada):** Las variaciones en la cantidad de proveedores activos suelen correlacionarse con cambios en las bases de licitación. Cuando se endurecen los requisitos de garantías financieras, disminuye la participación de los proveedores más pequeños (Clúster 2), concentrando el mercado en el Clúster 3.
- **Factor Pandemia y Digitalización:** La "antigüedad media" de los proveedores nuevos (1.0 años para el Clúster 1) sugiere oleadas de ingresos recientes, probablemente impulsadas por la apertura a modalidades e-learning que redujeron barreras de infraestructura física, permitiendo la entrada de proveedores más livianos, pero quizás menos robustos.
- **Eficiencia del Gasto vs. Calidad:** La existencia del Clúster 4 (Alto Costo pero Alta Tasa de Aprobación) demuestra que pagar más (promedio anual alto) no es

ineficiencia, sino especialización. Las estadísticas de "monto anual" reflejan que el sistema paga por volumen (Clúster 3) o por especialidad (Clúster 4), dejando a los proveedores medianos (Clúster 2) en una zona de riesgo de subsistencia.

A continuación, se presenta el análisis causal que vincula las cifras con los hitos específicos del periodo:

El "Peak" de Oferta (2015-2016)

Se observa el máximo histórico de cursos (6.092 en 2015) y cupos (146.037), con una participación masiva de proveedores. La causa programática se relaciona con la implementación del programa +Capaz, que marcó un cambio hacia la cobertura masiva enfocada en mujeres y jóvenes. Para lograr estos números, la administración de la época modificó las bases para permitir el ingreso de nuevos actores que antes no capacitaban en oficios (Universidades, CFTs y Liceos Técnicos), lo que explica la explosión en la cantidad de cursos y la diversificación de proveedores en esos años. El alto volumen se explica también porque el modelo de compras incentivó la adjudicación masiva ("a mansalva"), donde se asignaban grandes paquetes de cursos a proveedores (Clúster 3), muchas veces por sobre la capacidad logística real.

Período de contracción (2017-2019)

En este período se produce una caída abrupta de la oferta, bajando de 4.854 cursos (2016) a 2.255 (2017) y estabilizándose en torno a 1.800 en 2019. El fin del ciclo +Capaz y el inicio de la administración 2018-2022 trajo una reestructuración en la que se priorizó la colocación laboral efectiva. Al exigir mayor pertinencia y resultados de empleo (pago por colocación), muchos cursos "de papel" o de baja empleabilidad quedaron fuera de la oferta licitada. Además, se restringió el presupuesto para focalizar el gasto, saliendo de la lógica expansiva anterior.

Pandemia y digitalización

Se produce un mínimo histórico de ejecución presencial (933 cursos en 2021) y aumento del E-Learning (del 14% en 2019 al 74% en 2020). La caída de cursos presenciales es directa por las restricciones sanitarias. Sin embargo, el auge del e-learning no fue solo "natural", sino normativo. SENCE modificó sus manuales de procesos para validar las clases sincrónicas (streaming) como ejecución válida, algo que antes estaba restringido o era piloto. Durante 2021, gran parte del presupuesto de la cartera de trabajo se redirigió a subsidios directos al empleo (IFE Laboral, Subsidio Protege), lo que redujo la caja

disponible para licitar cursos de capacitación (programas sociales), explicando la baja sustantiva en la oferta disponible.

Concentración del Mercado (Clúster 3 vs Clúster 2)

Un grupo pequeño de 22 empresas (Clúster 3) concentra los mayores montos (\$1.950 millones promedio), mientras 527 empresas (Clúster 2) se reparten montos menores. La consolidación del mecanismo de compra vía multi-llamados favoreció normativamente a quienes tienen mayores espaldas financieras. Las bases de licitación mantuvieron requisitos de boletas de garantía y capital de trabajo que actúan como barrera de entrada para el Clúster 2 (locales). El aumento de la exigencia administrativa y financiera en los últimos años tuvo el efecto colateral de concentrar el mercado en los grandes operadores nacionales, reduciendo la participación de los actores locales que no pueden costear las garantías de los grandes volúmenes.

Conclusiones

La caracterización de los proveedores constituye información relevante para la definición de propuestas al modelo de compras, constituyendo un insumo importante para transitar de un modelo de "talla única" a uno segmentado. Entre los aspectos más destacados, es posible identificar:

- **Revela la Heterogeneidad del Mercado:** Demuestra que tratar igual a un gran proveedor nacional (Clúster 3) que a uno pequeño y local (Clúster 2) genera ineficiencias. Esta ineficiencia se aprecia en el hecho que, al no existir topes diferenciados por categoría, los grandes proveedores de alcance nacional acaparan una cuota de mercado superior a su capacidad de ejecución simultánea. Esto deriva en "sobreadjudicación" ya que ganan el curso, pero luego no logran reunir las condiciones necesarias para llevarlo a cabo de manera adecuada, terminando en ocasiones con el abandono del curso o en una ejecución precaria. Las propuestas al modelo de compras deben considerar barreras de entrada y exigencias diferenciadas según la capacidad operativa real del proveedor.
- **Detecta Riesgos de Dependencia y Atomización:** Al identificar que un grupo pequeño concentra gran volumen (Clúster 3) y una masa enorme tiene baja adjudicación (Clúster 2), las propuestas pueden apuntar a diversificar la matriz de proveedores para evitar la "captura del regulador" o la generación de dificultades administrativas por exceso de proveedores pequeños sin capacidad.

- **Fundamenta la Necesidad de Criterios de Calidad:** Al ver el comportamiento de los proveedores (tasas de aprobación y deuda), las propuestas pueden justificar la inclusión de filtros de calidad técnica más allá del precio y la legalidad administrativa.

En este sentido, la tipología de 4 clústeres no es solo descriptiva, sino que es una herramienta operativa para los demás objetivos del estudio:

- **Segmentación de Estrategias:** Permite diseñar mecanismos de compra específicos.
 - *Clúster 3 (Alta Capacidad):* Proveedores ideales para licitaciones masivas o convenios marco, garantizando cobertura nacional y continuidad.
 - *Clúster 4 (Especializados/Alto Costo):* Proveedores clave para programas de nicho o alta tecnología, donde el modelo de compras debe permitir precios más altos a cambio de innovación.
- **Predicción de Comportamiento:** Ayuda a predecir riesgos. Saber que el Clúster 1 (Nuevos) tiene baja experiencia permite establecer mecanismos de acompañamiento o garantías más estrictas para asegurar el cumplimiento, aportando al objetivo de "Aseguramiento de la Calidad".

Respecto a la dinámica y variación del mercado de proveedores, el análisis de los últimos diez años muestra un mercado que ha variado significativamente:

- **Alta Rotación (Entrada y Salida):** Existe un flujo constante de proveedores "incipientes" (Clúster 1 y parte del 2) que entran al sistema, adjudican poco y luego desaparecen o se mantienen inactivos. Esto afecta al modelo de compras generando una alta carga administrativa de evaluación para proveedores que no terminan ejecutando una parte significativa del presupuesto.
- **Concentración en la Ejecución:** Aunque hay muchos proveedores inscritos, la ejecución real (y los montos) tiende a concentrarse en los proveedores de "Alta Capacidad" (Clúster 3), quienes tienen la espalda financiera para soportar los tiempos de pago del Estado y las boletas de garantía, lo que tensiona la competencia real en el modelo.

El análisis de variables como áreas de capacitación, participantes y costos, es crucial para entender hacia dónde se mueve el gasto:

- **Áreas de Capacitación:** La variable de "áreas de capacitación específicas" se utiliza para tipificar a los proveedores. En el tiempo, se observa una tensión entre áreas tradicionales (oficios básicos, administración) y áreas de mayor complejidad. El Clúster 4, por ejemplo, opera en segmentos de mayor valor, lo que implica que el modelo de compras debe ser flexible para pagar costos superiores al promedio cuando el área lo justifica.
- **Participantes y Costos:** La correlación entre volumen de participantes y costos varía según el clúster. Los proveedores masivos (Clúster 3) logran economías de escala que les permiten competir por precio, mientras que los proveedores de nicho (Clúster 4) manejan menos participantes, pero con un costo por curso/alumno más alto, justificándose por la especialización técnica.

Capítulo 4 / Evaluación de las etapas del modelo de compras

El propósito de este capítulo es analizar y evaluar las etapas, procesos y subprocesos del modelo de compra de cursos, identificando los facilitadores y obstaculizadores en tres fases clave: el registro de propuestas metodológicas, la elaboración de las bases de licitación y la evaluación de ofertas.

El modelo de compra de cursos de capacitación de programas sociales opera actualmente bajo un esquema centralizado, predominantemente a través de la modalidad de Concurso Público (y su variante reciente, el "Multi Llamado"). El ciclo se inicia con la Definición de la Demanda, donde el Departamento de Capacitación a Personas (DCAP), en coordinación con las Direcciones Regionales y la Subunidad de Orientación Programática, establece los requerimientos formativos (oficios, cupos y territorios). Paralelamente, el Departamento de Administración y Finanzas (DAF) certifica la disponibilidad presupuestaria. Con estos insumos, se procede a la Elaboración de Bases, una etapa de diseño normativo donde interactúan tres actores clave: DCAP (define las especificaciones técnicas), el Departamento de Regulación de Mercado (define las reglas administrativas y criterios de evaluación) y el Departamento Jurídico (realiza el control de legalidad y visa los actos administrativos).

Una vez publicadas las bases, se abre la etapa de Postulación y Evaluación. Aquí, los proveedores, a menudo requiriendo haber sorteado previamente el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM). La evaluación es gestionada por Regulación de Mercado a través de sistemas informáticos (SISCOM) y comisiones evaluadoras, quienes aplican los criterios técnicos y económicos definidos. Finalmente, el proceso culmina con la Selección y Adjudicación, formalizada mediante una Resolución Exenta visada por Jurídico. Es en este punto donde el proceso retorna a los territorios: las Direcciones Regionales asumen la responsabilidad operativa de gestionar la Firma de Convenios con los ejecutores seleccionados y supervisar el inicio de los cursos, cerrando el ciclo administrativo para dar paso a la ejecución.

El análisis de las entrevistas revela una marcada diferencia de perspectiva entre SENCE central, las Direcciones Regionales y los Proveedores respecto a la evaluación del modelo. Mientras el nivel central, condicionado por las restricciones del marco regulatorio, se enfoca prioritariamente en la seguridad jurídica y la viabilidad administrativa de los procesos (al enfrentar impedimentos normativos para aplicar otros

criterios), las Direcciones Regionales se centran más en los resultados prácticos de dichos procesos (calidad del proveedor adjudicado, pertinencia territorial y oportunidad). Por su parte, los Proveedores aportan una visión desde la barrera de entrada y la operatividad, criticando la rigidez burocrática y la falta de retroalimentación técnica.

a. Resumen de los procesos y subprocesos del Modelo de Compras

A modo introductorio y de contexto tanto para este capítulo como para el siguiente, presentamos un resumen de los procesos y subprocesos considerados en el Modelo de Compras. Es a partir de esta información que posteriormente profundizaremos con la información cualitativa recogida en las etapas del modelo y su evaluación.

(i) Subproceso establecer demanda

El objetivo central de este subproceso es sistematizar la información de la demanda de ocupaciones y competencias laborales por región. Esto permite alinear la oferta formativa de SENCE con las necesidades reales de las empresas.

Involucra la ejecución de mesas de trabajo y la recopilación de datos de organismos públicos y privados. El resultado final (informe de demanda laboral) es el insumo principal para la priorización de planes formativos y la compra de cursos mediante recursos del FONCAP.

En términos metodológicos, se basa en el cruce de la demanda laboral regional con el catálogo de planes formativos y el clasificador de áreas de capacitación. El proceso es cíclico, incluyendo fases de planificación, solicitud de bases de datos, análisis regional, validación y evaluación de mejora continua.

El dueño del proceso es la jefatura del Departamento de Capacitación a Personas (DCAP). El manual define claramente las responsabilidades utilizando la metodología RACI (Responsible, Accountable, Consulted, Informed). A continuación, se detallan los actores y sus funciones principales en el flujo:

Tabla 14. Roles actores Subproceso

Actor	Rol Principal ⁷	Responsabilidades Clave
SOP (Subunidad Orientación Programática)	Responsable (R)	Es el ejecutor principal. Coordina reuniones, solicita bases de datos, analiza la información por región, genera documentos de asistencia técnica y mantiene los tableros de control.
DCAP (Depto. Capacitación a Personas)	Aprobador (A)	Es quien debe rendir cuentas sobre la ejecución. Aprueba la planificación, valida el análisis y supervisa todo el ciclo del proceso.
UCAP (Unidades Regionales de Capacitación)	Responsable (R) / Consultado (C)	Recibe la información de demanda laboral local, valida los vínculos entre ocupaciones y planes formativos, y genera la propuesta de priorización regional.
Subsecretaría del Trabajo	Consultado (C)	Provee información clave. Específicamente, entrega las Bases de Datos (BBDD) de las encuestas de demanda laboral.
DIPL	Informado (I) / Consultado (C)	Interactúa en la recepción de documentos de asistencia técnica y en la generación de priorizaciones junto con los Observatorios Regionales Laborales (ORL).

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se detallan las distintas actividades comprendidas en el subproceso. Éste se compone de 19 actividades secuenciales. Para facilitar su comprensión, se han agrupado en 5 fases operativas clave:

Fase 1: Planificación y obtención de datos (Actividades 1-5)

⁷ Nota sobre Roles: R (Responsable): Quien realiza la tarea; A (Aprobador): Quien responde por el resultado final; C (Consultado): Posee información necesaria; I (Informado): Recibe notificaciones de avance.

Esta fase es preparatoria y está liderada por la Subunidad de Orientación Programática (SOP).

- Inicio: Se coordina y ejecuta una reunión de planificación anual con el Departamento de Capacitación a Personas (DCAP) para definir la Carta Gantt del proceso.
- Recopilación: La SOP solicita las Bases de Datos (BBDD) de la Encuesta de Demanda Laboral a la Subsecretaría del Trabajo y recopila información disponible en el sistema SABE.
- Recepción: La SOP centraliza las BBDD enviadas por las regiones.

Fase 2: Análisis centralizado y asistencia técnica (Actividades 6-8)

- Procesamiento: La SOP analiza la información por región y genera el "Documento de Asistencia Técnica" (un archivo Excel que sirve de insumo base).
- Distribución: Este documento se envía al DIPL (División de Políticas de Empleo), quien a su vez lo entrega a los Observatorios Regionales Laborales (ORL).

Fase 3: Ejecución regional y priorización (Actividades 9-13)

Aquí ocurre el traspaso de responsabilidad hacia las regiones.

- Hito de Inicio: La SOP coordina una reunión con la UCAP (Unidades Regionales) y DCAP para entregar los lineamientos.
- Validación Local (UCAP):
 - o Reciben la información de demanda laboral desde los ORL.
 - o Validan los vínculos entre las ocupaciones detectadas y los planes formativos disponibles.
 - o Salida clave: Generan la "Propuesta de Priorización" de planes formativos.

Fase 4: Consolidación y visualización (Actividades 14-17)

La información vuelve al nivel central.

- Procesamiento Final: La SOP recibe la priorización validada, la procesa en Power BI y la disponibiliza en un tablero dinámico.

- **Sistematización:** Se actualiza la información en el sistema SABE según los periodos acordados.

Fase 5: Mejora continua (Actividades 18-19)

- **Cierre:** Se realiza una reunión de evaluación entre SOP, UCAP y DCAP para identificar brechas y planificar mejoras para el siguiente periodo anual.

La interacción entre el nivel central (SOP) y el nivel regional (UCAP) es crítica para asegurar que la oferta de capacitación sea pertinente. El manual define momentos específicos de "traspaso de mando" o colaboración:

Tabla 15. Roles en momentos de interacción

Momento de la Interacción	Rol de la SOP (Nivel Central)	Rol de la UCAP (Nivel Regional)	Objetivo de la Interacción
Planificación (Hito de Inicio)	Emisor: Coordina la reunión y entrega los lineamientos y planificación del proceso.	Receptor: Recibe las instrucciones sobre cómo se ejecutará la asistencia técnica.	Alinear criterios técnicos antes de comenzar el análisis regional.
Ejecución del Análisis	Facilitador: Genera el insumo base (Excel de Asistencia Técnica) pero no interviene en la validación local.	Ejecutor: Valida "en terreno" si las ocupaciones sugeridas se vinculan correctamente con los planes formativos.	Asegurar que los datos teóricos coincidan con la realidad local.
Priorización Final	Consolidador: Recibe el documento final de priorización y lo carga en sistemas (Power BI/SABE).	Proveedor: Genera y entrega la propuesta de priorización de planes formativos.	Transformar el análisis regional en datos sistémicos para la toma de decisiones.
Evaluación (Cierre)	Coordinador: Cita a la reunión de cierre y evaluación.	Participante: Aporta con la identificación de brechas y oportunidades	Retroalimentar el proceso para el ciclo del año siguiente.

de mejora desde su experiencia.

Fuente: elaboración propia

En relación a la normativa, en el manual no se detalla un listado específico de leyes o decretos. Sin embargo, establece el marco operativo y financiero del proceso al mencionar:

- FONCAP: Se especifica que el informe de demanda laboral sirve de insumo para la compra de cursos con recursos públicos provenientes del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP).
- Políticas Públicas: El proceso impacta directamente en la definición de políticas de desarrollo de capital humano.

Por otra parte, y respecto a los sistemas involucrados, el manual identifica dos herramientas tecnológicas críticas para la ejecución del proceso:

- SABLE: Plataforma utilizada para centralizar información de bolsas de empleo, recopilar datos y actualizar la priorización de planes formativos. Facilita la gestión del mercado laboral en Chile.
- Power BI: Herramienta de visualización de Microsoft utilizada para procesar los datos y disponibilizarlos en un tablero dinámico (dashboard), permitiendo el monitoreo y toma de decisiones en tiempo real.

(ii) Proceso Registro de propuestas metodológicas de planes formativos

Este proceso regula las actividades internas necesarias para gestionar la entrada de Organismos Capacitadores al registro de planes formativos del SENCE. En él se establece un flujo de trabajo estandarizado para la revisión y validación de solicitudes metodológicas presentadas por organismos de capacitación.

Su fin es detallar las actividades claves para la ejecución de la "Postulación de Organismos Capacitadores al Registro de Propuestas Metodológicas de Planes Formativos SENCE". Se aplica específicamente a la Unidad de Procesos y Sistemas del Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM).

Todo el proceso operativo se sustenta en el uso del sistema SISCOM (Sistema de Postulación, Evaluación y Selección de Cursos), donde se publican los planes y se reciben las solicitudes. Tiene plazos definidos ya que se establece un SLA (Acuerdo de Nivel de Servicio) estricto para la evaluación. Una vez asignada la solicitud, el evaluador tiene un plazo máximo de 20 días hábiles para su revisión.

Respecto a la gestión de calidad y riesgos, el manual incluye indicadores de desempeño (KPIs) medidos trimestralmente, enfocados en el cumplimiento de plazos y la tasa de aprobación. Identifica como riesgo principal el "No cumplir con los plazos de evaluación de solicitudes".

El ciclo de evaluación permite iteraciones. Si una solicitud es rechazada ("Observada"), el organismo puede corregir y volver a postular, reiniciando el ciclo de 20 días hábiles.

Por otra parte, y en cuanto a los actores involucrados y los roles de cada uno de ellos, el manual define claramente las responsabilidades mediante una estructura jerárquica y operativa:

Tabla 16. Roles por actor proceso registro

Actor	Rol y Responsabilidades Principales
Unidad de Procesos y Sistemas (DDRM)	Coordinador General. Elabora los instructivos, capacita a los evaluadores, asigna las solicitudes en el sistema, brinda asistencia técnica y genera la Resolución Exenta final.
DCAP (Depto. Capacitación a Personas)	Definidor de Oferta. Es responsable de definir qué Planes Formativos estarán disponibles en el Registro para que los organismos postulen.
Unidad de Evaluación y Currículum	Validador Técnico. Revisa la vigencia y actualización de los Planes Formativos definidos por el DCAP
Organismo Capacitador	Solicitante. Entidad externa que debe presentar su propuesta metodológica a través de SISCOM, asegurando la precisión de la información.
Evaluador/a	Ejecutor. Funcionario nombrado por resolución encargado de revisar las solicitudes. Decide si la postulación es "Aprobada" u "Observada" dentro del plazo de 20 días.

Jefatura DDRM

Aprobador Final. Firma la Resolución Exenta que oficializa el ingreso de los organismos y planes aprobados al registro público.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la normativa asociada, el proceso se fundamenta en el siguiente marco legal y administrativo:

- **Ley N°19.518:** Fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo.
- **Decreto N°98:** Aprueba el Reglamento General de la Ley N°19.518
- **Resolución Exenta N°4422 (11 de diciembre de 2023):** Documento específico que aprueba el "Instructivo de Postulación" y delega las facultades necesarias para operar este registro

(iii) Proceso de Llamado a concursos públicos programas sociales

El objetivo principal de este proceso es establecer y describir los procedimientos para la postulación, evaluación y selección de ofertas en concursos públicos financiados por el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Abarca desde la elaboración de bases administrativas y técnicas hasta la selección y publicación de los resultados en la web de SENCE.

Este manual no aplica a licitaciones o tratos directos (Ley N°19.886), convenios con entidades públicas, ni al Programa de Becas Laborales (financiado con remanentes y gestionado por OTIC). Es importante señalar que todo el proceso se gestiona a través de una plataforma informática (SISCOM), la cual debe ser parametrizada específicamente para cada concurso.

El flujo de trabajo se divide en siete procesos secuenciales que se describen brevemente a continuación:

1. Elaborar Bases Administrativas y Técnicas: Es la etapa inicial donde se definen las reglas del juego.

- Inicio: El Departamento de Capacitación a Personas (DCAP) envía el requerimiento técnico (cursos, cupos, presupuesto) al Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM).
- Redacción y validación técnica: DCAP y el DDRM redactan la propuesta de bases administrativas. Paralelamente, el DCAP elabora las Bases Técnicas, cuyo propósito es estandarizar la ejecución del servicio definiendo los planes formativos, requisitos de infraestructura, perfiles de facilitadores y metodologías. Estas bases técnicas son validadas por los encargados de los programas sociales para asegurar la pertinencia y calidad de la oferta formativa antes de su consolidación.
- Aprobación: El Departamento Jurídico revisa la legalidad integral de ambos documentos (administrativos y técnicos) y elabora la resolución exenta, la cual es firmada por el director/a Nacional.

2. Parametrizar módulo de postulación en la plataforma: Consiste en preparar el sistema informático (SISCOM) para recibir las ofertas.

- Configuración: Se realiza en paralelo a la tramitación de las bases. La Unidad de Procesos y Sistemas configura las reglas y carga los datos en la plataforma.
- Validación: La Unidad de TI valida técnicamente la configuración y el DCAP realiza pruebas funcionales en un ambiente de prueba para asegurar que el formulario cumpla con lo exigido en las bases.

3. Publicar Bases Administrativas y Técnicas: Es el hito que hace público el concurso hacia la ciudadanía.

- Gestión: Una vez aprobada la resolución y validada la plataforma, la Unidad de Procesos solicita la publicación a la Unidad de Comunicaciones.
- Publicación: Se suben al sitio web del SENCE (www.sence.cl) las bases, los anexos, las fechas clave y el enlace (URL) para postular.

4. Preguntas y aclaraciones: Etapa de interacción con los interesados para resolver dudas.

- Recepción: Los oferentes ingresan sus dudas a través de la plataforma en los plazos establecidos.

- Respuestas: La Unidad de Procesos distribuye las preguntas a las áreas técnicas o jurídicas según corresponda. Luego, consolida las respuestas, el Departamento Jurídico las valida y se publican en la web para conocimiento de todos.

5. Conformación Comisión Evaluadora: Designación oficial del equipo que juzgará las propuestas.

- Designación: Se seleccionan funcionarios (mínimo tres, número impar) mediante un acto administrativo que debe estar listo antes del cierre de postulaciones.
- Inducción: La Unidad de Procesos capacita a la comisión sobre los criterios de evaluación y el uso de la plataforma, y se gestionan las declaraciones de intereses.

6. Parametrizar módulo de evaluación en plataforma: Preparación del sistema para calificar las ofertas recibidas.

- Configuración: Se ajusta la plataforma con los criterios de nota y puntaje definidos en las bases.
- Evaluación: Se asignan las ofertas a los miembros de la comisión. Ellos evalúan dentro del sistema, mientras la Unidad de Procesos monitorea el avance y brinda soporte técnico hasta el cierre del proceso.

7. Parametrizar módulo de selección en plataforma: Fase final donde se determinan los ganadores y se adjudica.

- Cálculo: Se configura el sistema para aplicar ponderaciones finales y criterios de desempate.
- Informe y Adjudicación: Se genera el Informe Técnico de Evaluación que firma la comisión. El Departamento Jurídico revisa este informe y elabora el acto administrativo de selección (adjudicación), el cual es firmado por la autoridad y publicado en la web.

En cuanto a los actores involucrados y sus roles, el manual define claramente las responsabilidades de las distintas unidades del SENCE para garantizar la probidad y continuidad operacional.

Tabla 17. Roles por actor modelo selección plataforma

Actor / Unidad	Rol Principal
DDRM (Depto. Desarrollo y Regulación de Mercado)	Es el departamento técnico coordinador. Establece directrices, administra la plataforma y coordina los procesos de postulación, evaluación y selección.
Unidad de Procesos y Sistemas (Dependiente del DDRM)	Es el motor operativo. Coordina la ejecución de los concursos, parametriza la plataforma (configura reglas y cargas de datos), consolida respuestas a preguntas, monitorea la evaluación y elabora informes técnicos.
DCAP (Depto. Capacitación a Personas)	Define el requerimiento técnico (programa, cursos, presupuesto, cupos). Revisa y valida las bases administrativas y técnicas propuestas por el DDRM. Valida la configuración de la plataforma en ambiente de prueba (control de calidad técnico).
Departamento Jurídico	Garante de la legalidad. Revisa bases, instructivos y respuestas a consultas. Elabora y visa los actos administrativos (resoluciones) de aprobación de bases, designación de comisiones y adjudicación/selección.
Unidad TI	Soporte tecnológico. Entrega asistencia técnica, valida que la parametrización de la plataforma sea correcta técnicamente y asegura la estabilidad del sistema.
Unidad de Comunicaciones	Responsable de la transparencia pública. Publica en el sitio web de SENCE las bases, fechas, respuestas a consultas y resultados de la selección.
Comisión Evaluadora	Integrada por funcionarios designados (mínimo 3, número impar). Evalúan las propuestas en la plataforma, firman el informe técnico de evaluación y proponen la selección de oferentes.
Director/a Nacional	Autoridad máxima. Firma los actos administrativos (resoluciones) que aprueban bases, designan comisiones y formalizan la selección final.

Fuente: elaboración propia

Respecto a la normativa asociada, el manual se fundamenta en el siguiente marco legal y reglamentario chileno, detallado en la sección "Normas y Documentos de Apoyo" y en los "Vistos" de la resolución:

- **Constitución Política de la República:** Artículos 6° y 7°.
- **Ley N°18.575 (D.F.L. 1/19.653):** Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- **Ley N°19.880:** Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.
- **Ley N°19.518:** Fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo.
- **Decreto N°98 (1997):** Reglamento General de la Ley N°19.518.
- **Ley de Presupuestos:** Correspondiente al Sector Público vigente.
- **Normativa Interna:** Manual de Operación de Procesos Transversales del DCAP y Resoluciones que eximen del trámite de toma de razón.

(iv) Proceso gestión inicio de curso

El análisis de esta etapa se fundamenta en el **Manual de Operación de Procesos Transversales (MOPT)**. Este documento tiene como propósito describir secuencialmente las actividades para la gestión y ejecución de los programas de capacitación, asegurando que los cursos inicien de manera organizada, normativa y alineada con los objetivos estratégicos.

El proceso regula la interacción entre las unidades del Departamento de Capacitación a Personas (Nivel Central) y las Unidades de Capacitación a Personas de las Direcciones Regionales. **Cabe aclarar que este manual aplica transversalmente a los programas sociales y de la línea de Oficinos de administración directa, excluyendo de su alcance operativo al programa de Becas Laborales (que se rige por normativa propia) y cubriendo el ciclo hasta la gestión del Acuerdo Operativo.**

Respecto a la estructura del proceso **descrito en el MOPT**, ésta se desglosa en subprocesos fundamentales **como:**

- **Gestión del Convenio:** Formalización de acuerdos con organismos ejecutores tras la adjudicación.
- **Postulación:** Validación de requisitos y selección de beneficiarios para líneas de oficio y programas sociales.

- Gestión del Acuerdo Operativo: Definición de aspectos técnicos y administrativos específicos para la ejecución de cada curso.
- **Referencia a Postulación Becas Laborales: Se menciona solo con fines comparativos como un** proceso diferenciado que incluye modalidades abierta, cerrada y Talento Digital.

En relación con este último punto nos parece relevante comparar los flujos de postulación abierta y postulación talento digital dentro del programa de Becas Laborales, destacando, por ejemplo, sus diferencias operativas. La siguiente tabla presenta este ejercicio de comparación respecto de sus principales características:

Tabla 18. Flujos de postulación proceso inicio cursos.

Característica	Postulación Abierta	Postulación Talento Digital
Público Objetivo	Abierto a la ciudadanía mediante el Portal de Postulación.	Focalizado (80% RSH) y pre-seleccionado por la Unidad Ejecutora.
Validación de Contenidos	OTIC valida la información general cargada por OTEC.	Revisión técnica exhaustiva de módulos contra pauta de evaluación.
Plataforma Tecnológica	Se centra en el SIC y el Portal de Postulación.	Requiere integración y codificación específica en plataformas LMS (Aula Digital o externas).
Rol del OTEC	Contactar a los inscritos del portal.	Completar planillas técnicas de módulos y gestionar la plataforma educativa.

Fuente: elaboración propia

Volviendo al proceso regulado por el MOPT, éste depende integralmente de sistemas informáticos como el SIC (Sistema Integrado de Capacitación) para el registro y seguimiento, y el Portal de Postulación para la interacción con la ciudadanía, no dependiendo del REUF para la gestión de inicio, ya que el registro se realiza directamente en SIC.

En ámbitos como control y monitoreo, el proceso incorpora matrices de riesgo y puntos de control (KPIs) para medir la efectividad, como por ejemplo el porcentaje de cursos con convenio suscrito en plazo. Respecto a los actores involucrados y sus roles, en el manual

se define claramente las responsabilidades mediante matrices RACI (responsable, aprobador, consultado, informado) para cada subproceso.

Tabla 19. Actores y roles proceso inicio cursos

Actor / Unidad	Rol y Responsabilidades Principales
Jefatura Depto. Capacitación a Personas (DCAP)	Dueño del Proceso. Diseña, planifica y gestiona los programas a nivel nacional. Define lineamientos técnicos, realiza monitoreo general y asistencia técnica a las regiones.
Unidad de Capacitación a Personas (UCAP - Regional)	Responsable operativo en regiones. Revisa documentación de convenios, valida acuerdos operativos, monitorea la matrícula de postulantes y solicita correcciones a los ejecutores.
Director Regional	Autoridad regional encargada de liderar la implementación local. Su rol crítico es la firma de resoluciones y convenios con los organismos ejecutores.
Unidad Transferencia a Terceros (Becas Laborales)	Gestiona la transferencia de recursos y coordina con los OTIC. Supervisa la carga de cursos y monitorea la firma de convenios específicos para el programa de Becas Laborales.
Departamento Jurídico	Actúa en casos de incumplimiento. Gestiona el término anticipado de convenios y el cobro de garantías cuando los organismos ejecutores no cumplen plazos o normativas.
Oficina de Partes (Regional)	Gestiona la logística documental. Recepciona convenios firmados y garantías, y distribuye la documentación oficial numerada.
Organismo Ejecutor (Proveedor)	Entidad externa responsable de entregar la documentación para el convenio, crear las secciones en el sistema, realizar la selección de alumnos y ejecutar el curso.
OTIC (Organismo Técnico Intermedio)	Actor clave en "Becas Laborales". Valida la información cargada por los OTEC y gestiona la creación de códigos de módulos.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, y respecto a la normativa asociada, el manual fundamenta su operación en el marco legal vigente que rige al SENCE y a la capacitación en Chile:

- Ley N°19.518: Que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo (Septiembre, 1997).
- Resolución Exenta N°3326 (2024): Actualiza y fija el texto refundido de la estructura de organización funcional del SENCE.
- Resolución Exenta N°1113 (2024): Aprueba el Manual de Operación de Procesos Transversales de los Programas de Capacitación del DCAP.
- Reglamento General de la Ley N°19.518: Mencionado como parte del cumplimiento normativo en el objetivo del documento.

(v) Proceso supervisión a la ejecución

La finalidad de este proceso es verificar en terreno (o virtualmente) el cumplimiento de estándares técnicos, administrativos y normativos de los cursos. No solo busca fiscalizar, sino también "asegurar la calidad" y elevar los estándares mediante un enfoque de mejora continua. El manual describe las actividades secuenciales para la gestión, control y mejora de los Programas de Capacitación del SENCE. Su aplicación es transversal para todos los programas administrados por el DCAP, con la excepción explícita de los programas Becas Laborales y TSP (Trabajo, Seguridad y Protección), que poseen normativas diferenciadas.

El Modelo de Acompañamiento Técnico (MAT) integra este modelo para optimizar la capacitación, permitiendo no solo detectar faltas, sino brindar retroalimentación, identificar áreas de mejora y generar planes de trabajo conjuntos con los ejecutores.

Este proceso se estructura ordenadamente partiendo por definiciones administrativas críticas que no estaban descritas anteriormente: la Definición de Metas de supervisión y la Asignación o Carga de cursos a los fiscalizadores. Una vez cumplida esta etapa de planificación, se despliegan los tipos de supervisión operativa, diferenciándolos de procesos previos como la priorización. Las intervenciones incluyen: supervisión previa, supervisión durante la ejecución, supervisión de práctica laboral, asistencia técnica/plan de negocio y acompañamiento técnico. Se elimina la referencia al control de OTIC/Becas Laborales en este apartado por no corresponder al alcance del manual.

Todo el proceso se registra y gestiona a través del SIC (Sistema Integrado de Capacitación), utilizando formularios específicos que aplican diversas escalas de

valoración según el instrumento (listas de chequeo, porcentajes, dicotómicas), y no limitándose únicamente a la rúbrica de 4 niveles (Excelente a Inadecuado). Respecto a la supervisión, el proceso contempla visitas presenciales o virtuales, con plazos definidos para agendar, realizar e ingresar la información (generalmente 5 días hábiles). Permite aprobar, rechazar o aprobar con observaciones (dando plazos de subsanación).

En cuanto a los actores involucrados y sus roles, el manual correspondiente a este proceso define una estructura de responsabilidades clara para la ejecución y control del proceso:

Tabla 20. Actores y roles proceso supervisión a la ejecución.

Actor	Rol Principal
Jefatura Departamento Capacitación a Personas (DCAP)	Dueño del Proceso. Diseña y planifica los programas. Revisa y aprueba las metas anuales de supervisión y formaliza los lineamientos mediante oficio.
Encargado(a) Nacional del MAT	Coordina y supervisa la implementación del Modelo de Acompañamiento Técnico a nivel nacional. Agrupa actividades, sistematiza hallazgos y genera el informe anual de retroalimentación.
Encargado(a) Regional del MAT	Coordina el modelo en la región. Propone metas anuales, realiza la priorización de cursos a supervisar (junto a su equipo) y gestiona ajustes a las metas.
Asesor Técnico Regional	Es el ejecutor operativo de la supervisión. Agenda y realiza las visitas (previas, de ejecución, prácticas, etc.), aplica las rúbricas de evaluación, ingresa datos al SIC, detecta irregularidades y realiza actividades de acompañamiento técnico.
Director Regional	Autoridad regional que sanciona e informa la priorización de los cursos a supervisar a la jefatura central.
Encargado Programa Becas Laborales	Dueño del subproceso de Becas Laborales. Realiza supervisiones (previas y técnicas), aprueba o rechaza cursos en SIC y gestiona subsanaciones específicas para este programa.

Actor	Rol Principal
Unidad Transferencia a Terceros	Genera y envía lineamientos de supervisión a los OTIC anualmente. Gestiona la transferencia de recursos.
Unidad de Capacitación a Personas (UCAP)	Planifica y gestiona programas en la región. Recibe informes de rechazo para detener inicios de cursos y es informada sobre los resultados de las supervisiones.
Unidad de Fiscalización	Recibe derivaciones cuando se detectan faltas graves a la normativa o irregularidades que requieren un proceso inspectivo formal.
OTIC (Organismo Técnico Intermedio)	En Becas Laborales, reciben lineamientos para realizar supervisiones al 20% de los cursos adjudicados en la región.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, y respecto a la normativa asociada, el proceso basa su validez y operación en el siguiente marco legal y administrativo:

- Ley N°19.518: Fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo (Septiembre, 1997).
- Reglamento General de la Ley N°19.518: Citado como parte del cumplimiento normativo en el objetivo del manual.
- Resolución Exenta N°3326 (05/11/2024): Actualiza y Fija Texto Refundido de la Estructura de Organización Funcional del SENCE.
- Resolución Exenta N°1113 (18/03/2024): Aprueba el Manual de Operación de Procesos Transversales – Programas de Capacitación – DCAP.
- Resolución Exenta N°3393 (15/11/2024): Aprueba el "Instructivo de Modelo de Acompañamiento Técnico, MAT, año 2025".

(vi) Proceso cierre de curso

Este proceso describe los procedimientos estandarizados de SENCE para la finalización administrativa y financiera de sus cursos de capacitación. Tiene como propósito regular las actividades necesarias para visar y certificar la correcta ejecución de un curso, verificando el cumplimiento de requisitos para gestionar los pagos correspondientes.

El objetivo central es realizar el monitoreo, revisión, validación y aprobación de antecedentes administrativos presentados por los organismos ejecutores para asegurar el cumplimiento de acuerdos operativos y bases de licitación. Tiene un alcance diferenciado:

- Programas de Administración Directa: Cubre desde el cierre de la fase lectiva hasta la gestión del pago final.
- Programa Becas Laborales: Se enfoca exclusivamente en las actividades de monitoreo al cierre del curso.

El proceso se divide en dos etapas secuenciales fundamentales:

- Cierre de Fase: Revisión de informes finales y verificación de actividades realizadas.
- Solicitud de Pago: Consolidación de documentación y ejecución de pagos a los organismos ejecutores.

El proceso se apoya en el Sistema Integrado de Capacitación (SIC) para el registro y visación, y el Gestor Documental para la administración de archivos. Respecto a los actores involucrados y sus roles, el manual asociado a este proceso define claramente las responsabilidades a nivel central y regional para asegurar la fluidez del proceso.

Tabla 21. Actores y roles proceso cierre de cursos

Actor / Unidad	Rol Principal
Jefatura Departamento Capacitación a Personas (DCAP)	Dueño del Proceso. Responsable de diseñar y planificar los programas, estableciendo las directrices y lineamientos del proceso.
Unidad de Capacitación a Personas (UCAP - Regional)	Responsable de planificar y gestionar los programas en la región. Revisa los antecedentes técnicos y administrativos, visa los formularios de cierre y solicita correcciones a los ejecutores. Si no existe unidad de pago en la región, asume la revisión de la solicitud de validación.
Unidad Transferencia a Terceros	Administra el programa Becas Laborales y coordina convenios. Realiza el monitoreo de los cierres de curso (fechas, ingreso de resultados y formularios) para Becas Laborales.

Actor / Unidad	Rol Principal
Unidad Regional de Administración y Finanzas (URAF)	Responsable de coordinar y ejecutar los pagos a nivel regional. Revisa las solicitudes de liquidación, verifica la concordancia de la información y gestiona la transferencia de fondos tras aprobar la factura.
Oficina de Partes	Encargada de la recepción, registro y distribución de la documentación oficial (física o digital) entre SENCE y los organismos externos.
Organismo Ejecutor	Responsable de cargar en SIC los documentos de cierre, corregir observaciones dentro de los plazos (5 días hábiles generalmente) y emitir la factura y solicitud de pago.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, y en cuanto a la normativa asociada, el procedimiento se rige por el marco legal y administrativo que estructura el funcionamiento del SENCE y sus programas:

- Ley N°19.518: Fija el nuevo estatuto de capacitación y empleo (septiembre, 1997).
- Resolución Exenta N°3326 (2024): Actualiza y fija el texto refundido de la estructura de organización funcional del SENCE.
- Resolución Exenta N°1113 (2024): Aprueba el manual de operación de procesos transversales de los programas de capacitación del DCAP.
- Reglamento General de la Ley N°19.518: Citado en el objetivo del documento como base de cumplimiento.

(vii) Proceso gestión de facilitadores

Este proceso establece los procedimientos para regular, controlar y actualizar la información de los facilitadores (profesionales encargados de la formación) que participan en los programas acreditados por SENCE, asegurando que posean las competencias pedagógicas y técnicas necesarias.

El proceso se centra en la Unidad de Gestión de Proveedores y, tal como señala el MOPT, opera mediante dos vías complementarias: la plataforma REUF (Sistema de Registro y Evaluación Unificado de Facilitadores) y el registro directo en el SIC (Sistema Integrado

de Capacitación), habilitando esta última opción para agilizar la inscripción. La gestión se divide en dos subprocesos secuenciales:

- Asignar Carga: Distribución de las solicitudes ingresadas a los analistas disponibles.
- Revisar Solicitud de Facilitador/a: Validación técnica y pedagógica de los antecedentes.

Se establece un plazo máximo de 10 días hábiles para aprobar o rechazar las solicitudes desde su envío a SENCE. La revisión se realiza por módulo o subsector. Una misma solicitud puede contener hasta 10 módulos diferentes para evaluación. El levantamiento del proceso utiliza notación BPM y se diagrama mediante la herramienta Bizagi. Como indicadores de gestión, se mide el porcentaje de solicitudes revisadas dentro del plazo establecido de 10 días hábiles, con una frecuencia quincenal.

En cuanto a los actores involucrados y sus roles, el proceso define claramente las responsabilidades jerárquicas y operativas dentro del Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado.

Tabla 22. Actores y roles proceso gestión de facilitadores

Actor	Rol y Responsabilidades
Jefatura Depto. de Desarrollo y Regulación de Mercado	Dueño del Proceso. Establece directrices regulatorias, administra los registros de proveedores y facilitadores, y supervisa los indicadores de desempeño.
Encargado Unidad Gestión de Proveedores	Responsable de la asignación de carga. Distribuye las solicitudes ingresadas en el REUF a los analistas, monitorea la carga laboral y reasigna tareas si es necesario.
Analista Unidad Gestión de Proveedores	Responsable operativo de la revisión. Recibe la asignación, ingresa a cada módulo, compara la documentación cargada contra los requisitos exigidos y aprueba o rechaza (con motivo) cada módulo en el sistema REUF.

Actor	Rol y Responsabilidades
Facilitador	El profesional que postula para impartir cursos. Es responsable de ingresar la solicitud y cargar la documentación requerida en la plataforma.

Finalmente, y respecto a la normativa asociada, el proceso se sustenta en documentos normativos y técnicos que regulan la capacitación y acreditación en SENCE, detallados en la sección "Normas y Documentos de Apoyo":

- Manual de Procesos Transversales: Documento vigente del Departamento de Capacitación a Personas.
- Bases de Concursos o Licitaciones: Específicas para Programas Sociales.
- Acreditaciones: Relativas a Instituciones Especializadas.

(viii) Proceso Gestión de organismos

El objetivo central de este manual es regular la administración del Registro Nacional de Organismos Técnicos de Capacitación, asegurando que estas entidades cumplan con los estándares legales, técnicos y administrativos para operar.

El proceso cubre todo el ciclo de vida de un proveedor dentro del sistema SENCE, desde su nacimiento (registro) hasta su fin (cese o cancelación), pasando por sus modificaciones (actualización). Se basa fuertemente en el uso de plataformas tecnológicas, principalmente el sistema RUDO (Registro Unificado de Organismos) para la gestión de solicitudes y Génesis para la actualización de estatus, además de un Gestor Documental para el flujo interno. Este proceso se divide en cinco subprocesos clave:

1. Registrar Organismo: Inscripción formal en el Registro Nacional tras validar antecedentes legales y técnicos (incluye visitas a terreno).
2. Actualizar Organismos: Modificación de datos (dirección, estructura, etc.) para mantener la vigencia.
3. Cesar Organismos: Exclusión de organismos que ya no cumplen requisitos (puede ser voluntario o por incumplimiento).
4. Cancelar Organismos: Revocación definitiva de la autorización por infracciones graves (Artículo 77 de la Ley N°19.518).

5. Gestión de Recursos de Reposición: Proceso administrativo para que los organismos apelables impugnen decisiones de cese o cancelación.

Respecto a los actores involucrados y sus roles, el proceso define una estructura jerárquica y operativa clara para la ejecución de las tareas:

Tabla 23. Actores y roles proceso gestión de organismos

Actor / Unidad	Rol Principal
Jefatura Depto. Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM)	Dueño del Proceso. Supervisa la gestión general, firma resoluciones y extractos, y visa documentos críticos antes de la firma del director nacional.
Unidad de Gestión de Proveedores	Administra el Registro Nacional. Sus encargados asignan solicitudes y sus analistas (centrales) revisan el fondo de las solicitudes, generan resoluciones y actualizan los sistemas.
Analista Direcciones Regionales	Es la primera línea de revisión. Recibe solicitudes, realiza visitas técnicas a los proveedores (para verificar infraestructura), elabora informes de visita y deriva los casos al nivel central.
Departamento Jurídico	Garante de la legalidad. Revisa los antecedentes legales de los proveedores, redacta o visa resoluciones de registro, cese, cancelación y respuestas a recursos de reposición.
Oficina de Partes	Gestiona la logística administrativa. Genera números de resolución, envía notificaciones oficiales (correos o cartas certificadas) y gestiona el flujo de documentos físicos y digitales.

Actor / Unidad	Rol Principal
Jefatura Depto. Administración y Finanzas (DAF)	Responsable de la publicidad oficial. Revisa los extractos de resolución y gestiona su publicación en el Diario Oficial.
Director Nacional	Autoridad máxima. Firma las resoluciones de mayor jerarquía, como las cancelaciones de organismos.
Unidad de Fiscalización	Actúa en los procesos de cese y cancelación, solicitando el inicio de estos procesos ante infracciones detectadas y notificando resoluciones.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, y en relación a la normativa asociada, el proceso se sustenta estrictamente en el marco legal chileno para la capacitación y procedimientos administrativos:

- Ley N°19.518: Fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Es la base legal que crea el Registro Nacional de OTEC (Art. 19) y establece las causales de cancelación (Art. 77) y cese (Art. 21).
- Decreto N°98 (1997): Reglamento General de la Ley N°19.518, que detalla la aplicación operativa de la ley.
- Ley N°19.880: Establece las bases de los procedimientos administrativos, citada específicamente en el contexto de la gestión de Recursos de Reposición (Art. 59), garantizando el derecho de los organismos a impugnar decisiones administrativas.

Evaluación cualitativa de la operatividad de los procesos críticos

A continuación, se presenta el análisis de las brechas detectadas entre el diseño formal de los procesos descritos anteriormente y su ejecución real, integrando la percepción de los actores clave entrevistados.

Registro de propuestas metodológicas de planes formativos

Al contrastar el diseño de este mecanismo de precalificación con su funcionamiento práctico, se observa que su objetivo de desacoplar la evaluación de la calidad formativa de los tiempos críticos del proceso de compra presenta resultados dispares. Si bien en teoría los proveedores deben ingresar sus diseños técnico-pedagógicos (infraestructura, facilitadores, metodología) para generar un repositorio validado que agilice la adjudicación, la evidencia de campo revela fricciones operativas.

Desde la perspectiva del Nivel Central, la implementación de esta etapa es vista como una innovación exitosa y un claro facilitador que cumple con la promesa de eficiencia. SENCE central lo describe como un avance significativo que elimina la redundancia. El objetivo era dejar de evaluar la misma propuesta técnica en cada licitación, ahorrando así tiempo de evaluación que antes podía durar meses. Desde el Departamento de Regulación de Mercado, responsable de su gestión, el proceso se considera ágil y sin mayores barreras:

"No, yo diría que facilitadores es un proceso que funciona bien... fluye bien... no tiene mayor complejidad..." (Profesional 7, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

"La pregunta la entiendo perfecto, pero es que no tenemos ningún obstáculo en el registro. Todo el rato ha sido una pura facilitación..." (Profesional 6, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

Por el contrario, las Direcciones Regionales advierten que el diseño del proceso no consideró la realidad de los actores locales. Coinciden en que, en teoría, es un facilitador que optimiza el tiempo. Sin embargo, identifican un obstaculizador crítico que el Nivel Central no percibe: este sistema representa una barrera de entrada para los organismos técnicos regionales más pequeños. Argumentan que los proveedores más pequeños o locales encuentran el sistema de registro metodológico "engorroso", "burocrático" y poco intuitivo, lo que desincentiva su participación.

"Obstaculizadores, falta de conocimiento de parte de los ejecutores, y también es como un proceso adicional que se suma". (Profesional 16, Unidad de Capacitación).

Los Proveedores confirman y profundizan la visión regional, denunciando que este registro actúa como un círculo vicioso de exclusión. Señalan que la exigencia de experiencia específica previa en programas sociales para obtener puntaje impide el ingreso de nuevos actores o de aquellos que tienen vasta experiencia en el sector privado (Franquicia Tributaria), pero no en el público social. Además, critican la falta de retroalimentación técnica del sistema. Al ser un proceso automatizado y binario, los proveedores sienten que postulan a ciegas, sin recibir una orientación pedagógica clara sobre por qué una metodología es rechazada, lo que impide la mejora continua.

En síntesis, la ejecución del Registro evidencia una diferencia entre la eficiencia administrativa buscada por el Nivel Central y la realidad operativa que enfrentan las regiones y el mercado. Si bien el mecanismo cumple su función de estandarizar y agilizar la validación técnica interna, en la práctica se ha transformado en una barrera de entrada burocrática y opaca para los actores locales y nuevos entrantes.

Elaboración de bases de licitación

Respecto a la etapa inicial del "Proceso de Llamado a Concurso" (descrito en el punto 1 del manual), la evaluación de los actores la identifica unánimemente como el principal obstaculizador y cuello de botella estructural del modelo de compra. La razón fundamental de este diagnóstico no es solo la demora temporal, sino la naturaleza conflictiva de su construcción: es el punto exacto donde colisionan la lógica administrativa del nivel central (que busca blindaje y estandarización) con la realidad operativa de las regiones (que necesitan flexibilidad y pertinencia). Este desencuentro genera un documento de compromiso que a menudo llega tarde y con requisitos inviables para el territorio.

Para SENCE central, el conflicto es interno. Describen un proceso de iteraciones intenso y burocrático entre los distintos departamentos que co-elaboran las bases: principalmente Capacitación a Personas (DCAP), Regulación de Mercado y el Departamento Jurídico. El Departamento Jurídico reporta una fricción constante entre la necesidad técnica (flexibilidad de plazos solicitada por DCAP) y la necesidad legal (cumplimiento estricto de la norma), lo que a menudo requiere reuniones de trabajo o incluso la intervención de gabinete para destrabar decisiones.

"Muchas veces nosotros como Jurídico estimamos que un plazo, que no podemos otorgarle a los ejecutores un plazo tan laxo... Pero DCAP... estima que sí es necesario establecer un plazo tan grande..." (Profesional 9, Departamento Jurídico)

Para las Direcciones Regionales, el problema no es la burocracia interna de la que son testigos, sino la exclusión de dicho proceso. Las regiones reportan que no participan en la elaboración de las bases; en el mejor de los casos, reciben los borradores finales para comentarios con plazos ínfimos e irrisorios, lo que impide una retroalimentación real. Los Proveedores sufren las consecuencias operativas de estas bases diseñadas centralizadamente. Critican duramente la redundancia burocrática, señalando que las bases exigen presentar documentación legal (vigencia, estatutos) una y otra vez para cada región, ignorando que el Estado ya posee esa información (documentación legal y administrativa que acredita la existencia y vigencia de la empresa).

Asimismo, denuncian una desconexión total entre las exigencias de infraestructura estandarizadas en las bases y la realidad geográfica de las zonas extremas o rurales, lo que encarece artificialmente la oferta o hace imposible la postulación. Esta evaluación confirma que la elaboración de las bases de licitación se consolida como el nudo crítico del modelo, caracterizado por una lógica autorreferente que, en su afán por blindar la seguridad jurídica y la estandarización normativa, sacrifica sistemáticamente la pertinencia territorial y la eficiencia operativa.

Evaluación y selección de ofertas

En relación con los subprocesos de evaluación y selección gestionados en SISCOM (puntos 6 y 7 del flujo de proceso), la visión vuelve a diferenciarse. Mientras SENCE central se enfoca principalmente en evaluar la eficiencia del mecanismo, las Direcciones Regionales y los Proveedores lo hacen evaluando la pertinencia y la calidad del resultado.

SENCE central considera la automatización de esta etapa como un facilitador clave. Indican que el proceso es prácticamente automático o en un 90% electrónica, gestionado por Regulación de Mercado a través del sistema SISCOM. Esta automatización ha reducido drásticamente los tiempos de evaluación (de meses a semanas) y ha disminuido exponencialmente los recursos de reposición. Sin embargo, identifican un riesgo operativo mayor: la calidad de los datos que alimentan el sistema automatizado. El nuevo sistema automatizado depende críticamente de la calidad de los

datos que lo alimentan, donde un porcentaje menor sigue siendo ingresado manualmente y es aquí donde los funcionarios identifican la mayor debilidad.

"...la gran falla que tiene... es que nuestras bases de datos los sistemas que hoy día tenemos no tienen interoperabilidad... no nos permite ser más, tener criterios de evaluación o tener procesos más automatizados". (Profesional 6, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

La mala calidad de los datos, descrita como el "talón de Aquiles" o "gran terror" del sistema, genera errores significativos en la evaluación automatizada, introduciendo una nueva fuente de retrasos y burocracia que repercute en la eficiencia obtenida con las transformaciones de los últimos años. Las Direcciones Regionales viven esta etapa como un proceso ciego o una caja negra, sin información. Su rol es nulo; simplemente reciben la resolución final. La crítica regional no es al mecanismo (que desconocen), sino a los criterios de evaluación que este utiliza. El obstaculizador fundamental es que el sistema de selección prioriza el precio sobre la calidad, la experiencia o la pertinencia territorial.

"[El obstaculizador es que] sólo se hace a nivel de precio, no de calidad y nosotros no tenemos ninguna injerencia..." (Profesional 39, Director Regional).

Los Proveedores validan la crítica regional sobre la preponderancia del precio, denunciando una competencia desleal. Aquellos organismos que invierten en infraestructura real (simuladores, sedes propias) se ven desplazados por "proveedores de maletín" que ofertan precios bajo los costos operativos reales, sabiendo que el sistema automatizado no verifica la calidad de la instalación antes de adjudicar. Esta dinámica genera una sensación de injusticia en el mercado, donde las instituciones de educación superior y los proveedores especializados perciben que el modelo de selección actual castiga la calidad y premia la precarización de la oferta.

Conclusiones de la evaluación operativa

En síntesis, el análisis de las etapas del modelo de compra evidencia una diferencia estructural entre la lógica administrativa del nivel central y la realidad operativa que enfrentan las direcciones regionales y los proveedores. Mientras SENCE central valora la automatización y la estandarización como facilitadores de eficiencia y transparencia, los actores territoriales perciben estos mismos mecanismos como "cajas negras" y barreras burocráticas. Esta desconexión genera un sistema que, aunque ha optimizado los

tiempos administrativos, actúa como un filtro excluyente para oferentes locales y pequeños. Asimismo, la centralización en la elaboración de bases y la preponderancia del criterio económico en la selección se consolidan como los nudos críticos del modelo. La rigidez normativa y la falta de participación regional en el diseño de las licitaciones resultan en exigencias desconectadas de la realidad territorial, encareciendo artificialmente la operación en zonas extremas o rurales.

Capítulo 5 / Influencia de las etapas previas y posteriores en los resultados.

El análisis de las entrevistas de SENCE central, las Direcciones Regionales y los Proveedores sobre las fases previas y posteriores al modelo de compra (definición de la oferta, firma de convenios e inicio de cursos) revela la desconexión fundamental que define el actual sistema.

Mientras SENCE central focaliza su análisis de estas etapas desde una perspectiva de proceso administrativo y eficiencia burocrática (quién es el responsable, cómo se cumple el flujo, impacto presupuestario), las Direcciones Regionales las evalúan en función de su impacto en la misión (pertinencia, oportunidad y calidad de la ejecución). Por su parte, los Proveedores experimentan estas etapas no como un proceso de gestión, sino como una transferencia sistemática de riesgos financieros y operativos hacia el privado.

El hallazgo transversal en este capítulo es que el modelo de compra actual genera un desfase temporal crítico entre la detección de la necesidad y la provisión del servicio, lo que, según la visión regional, compromete estructuralmente la pertinencia de la capacitación, y según los proveedores, amenaza su sostenibilidad económica.

a. Definición de oferta formativa

Para evaluar esta etapa, es necesario vincular los hallazgos de campo con los lineamientos programáticos y orientaciones anuales que rigen el levantamiento de necesidades, dado que el Manual de Procesos Transversales (MOPT) no aborda esta etapa específica. Si bien el diseño formal establece un flujo lógico de inputs técnicos para definir la compra, las entrevistas revelan una brecha significativa entre lo prescrito en estas instrucciones y la realidad operativa.

1. Cumplimiento Formal vs. Distorsión Temporal: Según las definiciones institucionales, las Direcciones Regionales son las responsables de levantar la demanda local utilizando insumos validados (Observatorio Laboral, OMIL, Consejos Regionales). Los resultados confirman que las regiones sí ejecutan estas tareas metodológicas descritas en la norma. Sin embargo, la efectividad de

este subproceso se ve anulada por una variable que la planificación normativa no resuelve: la rigidez de los plazos de compra.

Mientras la instrucción asume una planificación secuencial racional, la realidad del modelo de compras (con sus tiempos de tramitación de 6 a 8 meses) obliga a las regiones a operar bajo una lógica de "Levantamiento Especulativo", distorsionando el objetivo del subproceso: Lo que dice el proceso: Se debe definir la demanda basada en necesidades actuales y proyectadas. Lo que ocurre en la práctica: Las regiones deben identificar improvisadamente la necesidad con casi un año de antelación (octubre del año anterior) para calzar con los tiempos administrativos de validación, licitación y toma de razón, buscando que la oferta esté disponible en el invierno siguiente.

2. La Tensión Estructural: Calidad vs. Oportunidad. Esta distorsión temporal genera una tensión no resuelta en el subproceso de demanda: Si se sigue el rigor de los lineamientos: Realizar el diagnóstico robusto que exige la norma (consultando empresas y mesas sectoriales) toma 2-3 meses. Al sumar la "cola administrativa" posterior, el curso llega con un desfase total de 18 meses, volviéndose obsoleto. La adaptación forzosa: Para cumplir con los plazos de compra y no perder el presupuesto, los equipos regionales admiten tender a repetir parrillas anteriores o acelerar el levantamiento ("copy-paste"), sacrificando la pertinencia exigida por el protocolo en favor de la viabilidad administrativa.

"Nosotros levantamos el requerimiento en octubre... para que, en el segundo trimestre, ya podamos ejecutar... y no estar en el tercer trimestre iniciando los cursos como ahora". (Profesional 37, Unidad de Capacitación).

3. La Brecha de Factibilidad Técnica (El actor ausente en el proceso): Finalmente, el análisis del proceso formal muestra que la validación técnica recae exclusivamente en actores institucionales (SENCE Central/Regional). Los proveedores critican este diseño del subproceso, señalando que la falta de una instancia de consulta sobre factibilidad logística antes de licitar (algo no contemplado en las orientaciones) genera requerimientos teóricamente perfectos, pero operativamente inviables (ej. perfiles académicos universitarios en zonas rurales aisladas), lo que obliga a improvisaciones costosas post-adjudicación.

El análisis evidencia que el subproceso "Establecer Demanda" se cumple en su formalidad burocrática, pero falla en su objetivo final de pertinencia. La causa raíz no es la falta de metodología regional, sino el acople forzoso con un mecanismo de compra lento que vuelve obsoleta la información levantada antes de que pueda ser ejecutada. Los Proveedores se suman a esta crítica desde una posición de espectadores afectados. Perciben esta etapa como ajena y errática, señalando que, al no ser consultados sobre la viabilidad técnica o logística (factibilidad real de ejecutar un curso tal como fue diseñado) antes de la licitación, se encuentran con requerimientos desactualizados o desconectados de la realidad local (como perfiles de facilitadores universitarios para oficios rurales), lo que los obliga a improvisar soluciones costosas una vez adjudicados.

Este desfase temporal inicial, generado por un modelo de compra lento, es el principal elemento que, según las regiones y los ejecutores, influye negativamente en los resultados finales. Es necesario precisar que el modelo de compra lento actúa como la causa raíz del desfase inicial al imponer una rigidez cronológica. Dado que el ciclo administrativo de aprobación y licitación consume entre 6 y 8 meses (debido a iteraciones de bases, toma de razón y gestión de garantías), el sistema obliga a definir la oferta ('levantamiento de necesidades') con casi un año de antelación. Esta anticipación forzada por la burocracia genera que, al momento de la ejecución real, la necesidad detectada originalmente ya haya perdido vigencia (obsolescencia) o que la oferta llegue en momentos incompatibles con los ciclos productivos locales (ej. cursos que llegan en temporada de cosecha), fenómeno que las regiones describen como un 'desfase de 18 meses'.

b. Firma de convenios

Esta etapa se sitúa inmediatamente después de la selección de ofertas. SENCE central (Jurídico) es responsable de crear los formatos de convenio, pero la gestión de la firma se delega a cada director regional.

Ambos grupos identifican cuellos de botella en esta fase, pero atribuidos a causas distintas:

SENCE central (DAF) identifica como obstaculizador la lentitud de los proveedores en presentar la documentación requerida, como las garantías de fiel cumplimiento.

Los Proveedores responden a esta visión explicando que el retraso no es por negligencia, sino por asfixia burocrática y financiera. Denuncian que la exigencia de múltiples boletas de garantía (seriedad de oferta, fiel cumplimiento, anticipos) inmoviliza su capital de trabajo y genera costos bancarios (intereses) que el proyecto no cubre, transformando la firma del convenio en un momento de alto estrés de caja, especialmente para las PYMES y Fundaciones.

"Por cada anticipo tú tienes que tener una póliza de garantía... y el banco para la boleta de garantía... nos va cobrando todos los meses un interés que nos vamos tirando a la basura... es plata perdida".

(Directivo 59, Organismo Técnico).

Las Direcciones Regionales, en cambio, identifican dos problemas centrales que escapan a su control:

1. Recursos de reposición (Apelaciones): El principal obstáculo es la paralización del proceso de firma debido a los recursos de reposición que los proveedores no seleccionados presentan a SENCE Central. Esto detiene la firma de convenios a nivel nacional hasta que el Departamento Jurídico resuelva la apelación.

"lo que nos ha ocurrido más frecuentemente... es cuando se presentan recursos de reposición que ahí vemos que hay un plazo incierto y eso también nos detiene todo".

(Profesional 12, Departamento de Capacitación a Personas).

2. Priorización de proveedores Nacionales: Cuando un proveedor nacional se adjudica cursos en múltiples regiones, las regiones más pequeñas reportan ser las últimas en la lista para la firma, ya que el proveedor prioriza la firma y ejecución en regiones con mayor volumen, como la Metropolitana.

c. Inicio de cursos

En esta etapa culminan todos los retrasos acumulados del proceso de compra y la firma de convenios. Tanto SENCE central como las Direcciones Regionales coinciden en el hecho: el modelo provoca que el inicio de los cursos se desplace masivamente al

segundo semestre del año (agosto, septiembre u octubre). El análisis identifica tres causas estructurales que originan estos retrasos acumulados:

1. **Bloqueo por Judicialización:** La presentación de recursos de reposición por parte de oferentes no seleccionados paraliza la firma de convenios a nivel nacional (efecto sistémico del 'Multi Llamado') hasta la resolución jurídica de la impugnación.
2. **Barreras Financieras de Entrada:** La demora en la entrega de garantías por parte de los proveedores responde a la asfixia de liquidez que genera la exigencia simultánea de múltiples instrumentos bancarios (Seriedad, Fiel Cumplimiento y Anticipos) antes del primer pago.
3. **Saturación Operativa de Grandes Proveedores:** La concentración de adjudicaciones en pocos operadores nacionales genera un 'cuello de botella' administrativo, donde estos priorizan la firma en regiones centrales, postergando el inicio de ejecución en regiones extremas.

La evaluación del impacto de este retraso es drásticamente diferente entre los actores: SENCE central ve el retraso como un problema administrativo y presupuestario. La principal preocupación es que los cursos que inician tarde deben extenderse, impactando la ejecución presupuestaria del año siguiente.

"...terminamos con varios meses del año, generalmente la mitad del año, sin tener esta cobertura nueva, entonces eso dificulta bastante el control presupuestario".

(Profesional 1, Departamento de Administración y Finanzas).

Las Direcciones Regionales ven el retraso como un fracaso fundamental de la misión del servicio. El impacto que describen es triple:

1. **Obsolescencia de la pertinencia:** La necesidad detectada 9 o 12 meses antes ya no existe.

"...muchas veces nos pasa que nos piden algo ahora y cuando llega ya no es necesario y tenemos que redestinar a veces esos cursos porque ya las personas que necesitaban esta formación ya no la necesitan porque de cierta forma llegó tarde".

(Profesional 33, Unidad de Capacitación).

2. Conflicto con ciclos económicos regionales: El inicio en el segundo semestre choca directamente con los ciclos productivos estacionales (temporeros, turismo), resultando en baja inscripción o deserción.

"...en el mundo agrícola... la gente está teniendo pega de temporeros, entonces, tiene una competencia... entre capacitarme y comer".

(Profesional 37, Unidad de Capacitación).

"...el turismo... la gente está dedicada, ya empieza la temporada de turismo y no tiene tiempo para la capacitación, pues lo ideal hubiera sido el primer semestre".

(Profesional 29, Unidad de Capacitación).

3. Descubrimiento de costos y baja calidad: Los proveedores nacionales que ganaron con precios bajos, solo al intentar iniciar el curso descubren los costos reales de operar en territorios lejanos (ej. Aysén o Tierra del Fuego), lo que resulta en ejecuciones deficientes o abandono del curso.

"...los organismos que postulan de afuera no se les exija que tengan una presencia regional... hemos tenido un montón de ejecutores que dejan los cursos a media o alumnos insatisfechos...".

(Profesional 19, Unidad de Capacitación).

Los Proveedores aportan el hallazgo más crítico de esta etapa: la "Bicicleta Financiera". Existe un consenso unánime entre ellos de que SENCE financia su operación sustentándose en la liquidez de los proveedores. Los proveedores deben pagar semanalmente los subsidios de movilización y alimentación a los alumnos, además de sueldos y arriendos, recibiendo el reembolso del Estado meses después. Esto obliga a los ejecutores a endeudarse con la banca privada para cumplir con el beneficio social.

"El SENCE trabaja con los subsidios y con la compra de herramientas prácticamente con el dinero de los OTEC... tú financia todo eso y el millón de pesos es facturado a SENCE, y lo otro se te devuelve... estás hablando de tres, cuatro meses [de espera]".

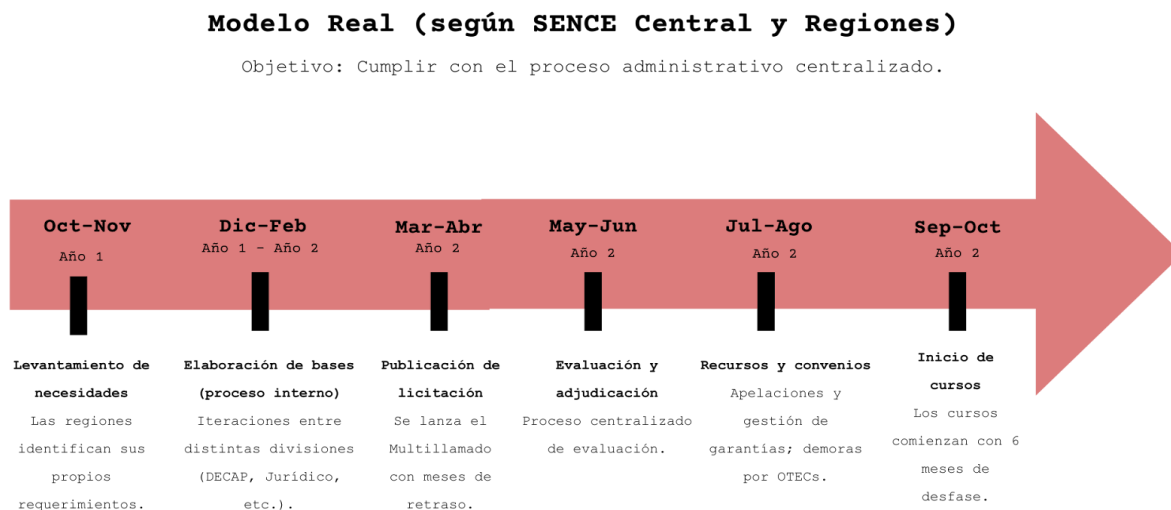
(Directivo 41, Organismo Técnico)

Figura 3. Línea de Tiempo Modelo Ideal según Direcciones Regionales.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Línea de Tiempo Modelo Real según SENCE Central y Regiones.



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las etapas previas y posteriores al modelo de compra están desconectadas por el factor tiempo y financiero. El análisis demuestra que la pertinencia del "antes" queda obsoleta para el "después". El prolongado desfase temporal del modelo centralizado es visto por las Direcciones Regionales como un fracaso misional, mientras que la carga de liquidez impuesta en la etapa posterior es vista por los proveedores como una amenaza a su supervivencia. Este sistema desincroniza la oferta de los ciclos económicos y transfiere los costos de la ineficiencia estatal al bolsillo del proveedor. Para vincular este diagnóstico con las propuestas de mejora, se identifican a continuación las causas estructurales específicas que degradan los tres pilares del modelo de compras:

1. Afectación a los Plazos (Causa: Vulnerabilidad ante la Judicialización): Si bien la estructura del "Multi Llamado" agrupa los concursos, el riesgo de paralización por Recursos de Reposición es una constante histórica que también afectaba a los concursos separados. Un solo recurso tiene la capacidad de detener el proceso, pero la causa concreta de que los cronogramas se extiendan indefinidamente radica en que no existe un plazo normativo establecido para la resolución de estas apelaciones. Esta falta de perentoriedad genera que la revisión, análisis y fallo de los recursos no sean priorizados dentro del flujo de trabajo de los departamentos (DCAP y DDRM), desplazando la ejecución al segundo semestre.

2. Afectación a la Eficiencia (Causa: Barrera de Entrada Financiera): La ineficiencia operativa no radica hoy en el proceso de selección, sino en la Gestión de Garantías. La exigencia simultánea y anticipada de múltiples instrumentos (Seriedad, Fiel Cumplimiento y Anticipos) asfixia el flujo de caja de los proveedores antes de iniciar el servicio. Esto retrasa la firma de convenios no por falta de voluntad, sino por la incapacidad del mercado bancario/asegurador de procesar tal volumen de garantías en los tiempos que SENCE exige.

3. Afectación a la Pertinencia (Causa: Rigidez de la Planificación Centralizada): La pérdida de pertinencia obedece a una causa de diseño: la Anticipación Forzada. El ciclo administrativo actual obliga a definir "qué comprar" con 12 a 18 meses de antelación al inicio del curso. Esta rigidez impide ajustar la oferta ante cambios en el mercado laboral local (cierre de empresas, nuevas inversiones), generando una oferta formativa que, al momento de ejecutarse, llega técnicamente validada pero comercialmente obsoleta.

Capítulo 6 / Fortalezas y debilidades de los mecanismos de compra vigentes

El objetivo de este capítulo es contrastar los mecanismos de compra de cursos de capacitación que SENCE utiliza actualmente para sus programas sociales, identificando sus principales fortalezas y debilidades.

Del análisis de las entrevistas se desprende que SENCE emplea tres mecanismos principales, cada uno con características y responsabilidades de gestión distintas:

1. Concursos Públicos (Internos de SENCE): Es el mecanismo predominante para la mayoría de los programas sociales financiados por FONCAP. Es gestionado centralizadamente por departamentos como Regulación de Mercado, DCAP y Jurídico, y publicado en el sitio web de SENCE. El Multi Llamado es la versión más reciente de este mecanismo.
2. Ley de Compra (Mercado Público): Utilizado con mucha menos frecuencia para programas sociales. Es gestionado por el Departamento de Administración y Finanzas (DAF) y sigue la normativa de compras públicas estándar.
3. Becas Laborales (vía OTIC): Un mecanismo distinto que utiliza fondos privados (remanentes de OTIC). DCAP (Nivel Central) define las bases, pero la licitación y contratación del proveedor es ejecutada por cada OTIC de forma independiente.

El análisis revela una similitud fundamental entre SENCE Central, las Direcciones Regionales y los Proveedores: los tres grupos coinciden en que el mecanismo principal (Concursos Públicos/Multi Llamado) está estructuralmente comprometido por factores que priorizan el precio sobre la calidad. La diferencia radica en el foco de la crítica: SENCE Central se centra en las ineficiencias del proceso interno (plazos, datos, burocracia), las Direcciones Regionales en los malos resultados externos (concentración de proveedores nacionales), mientras que los Proveedores denuncian una "guerra de precios" que hace inviable la sostenibilidad de los organismos serios.

El Mecanismo principal: Concursos públicos y el multi llamado.

Este mecanismo es, por lejos, el más analizado y criticado. Tanto SENCE Central como las Direcciones Regionales identifican dos fortalezas clave de este modelo:

- **Flexibilidad (comparativa):** Se considera más flexible y adaptable que la rígida Ley de Compras Públicas (Mercado Público). La flexibilidad comparativa del modelo propio (SISCOM) frente al estándar de la Ley de Compras Públicas (Mercado Público) no es meramente normativa, sino operativa y concreta. Esta superioridad se manifiesta en tres dimensiones estructurales que hacen viable el programa social:
 1. **Capacidad de adjudicación masiva (Volumen):** Mientras Mercado Público opera bajo una lógica transaccional 'uno a uno' (ideal para adquirir bienes), el sistema SISCOM permite la adjudicación algorítmica masiva. SENCE puede procesar y adjudicar cientos de cursos simultáneamente con criterios parametrizados, una tarea que bajo la plataforma estándar de ChileCompra requeriría emitir cientos de órdenes de compra individuales y gestiones manuales inviables para los plazos del servicio.
 2. **Evaluación integrada (Proceso):** A diferencia de ChileCompra, que funciona principalmente como un buzón de recepción de ofertas donde la evaluación ocurre 'fuera' del sistema (en planillas Excel externas), SISCOM internaliza la evaluación. La plataforma calcula puntajes automáticamente, aplica fórmulas de desempate y genera rankings en tiempo real, reduciendo el error humano y acelerando los tiempos de dictamen.
 3. **Adaptabilidad normativa (Reglas):** Al operar bajo Decretos propios (N°42 y N°6) y no bajo la rigidez de la Ley 19.886, SENCE tiene el control del código fuente de su proceso. Esto le permite 'customizar' las reglas de negocio (ej. crear listas de espera, redistribuir cupos no utilizados o ajustar garantías) sin depender de las actualizaciones genéricas de la plataforma de Mercado Público, que no están diseñadas para la dinámica de cursos de capacitación.
- **Transparencia y Descongestión (para regiones):** Las regiones valoran que el modelo centralizado es transparente y les quita la enorme carga administrativa y los riesgos de probidad que implicaría gestionar 16 licitaciones regionales por separado.

El análisis por parte de los proveedores es multidimensional y ambivalente. Si bien reconocen la igualdad de acceso como una fortaleza teórica (al eliminar la discrecionalidad humana y el 'amiguismo' en la adjudicación), su evaluación operativa del mecanismo se desglosa en tres críticas estructurales concretas:

1. **Crítica a la mercantilización (Dimensión económica):** Los proveedores evalúan negativamente que el mecanismo haya transformado la capacitación en un *commodity*. Argumentan que la ponderación del 100% precio en la segunda etapa fuerza una 'guerra de precios' que hace inviable mantener estándares de calidad, favoreciendo a 'empresas de papel' que bajan costos artificialmente por sobre instituciones con infraestructura real.
2. **Crítica a la 'Caja Negra' (Dimensión de transparencia):** Aunque valoran la automatización, critican la ausencia total de retroalimentación técnica. Al no existir un informe cualitativo de por qué se pierde o se gana (más allá de un puntaje matemático), el mecanismo no permite el aprendizaje institucional ni la mejora continua de la oferta.

"Tú sigues quedando con la duda... y como que esa página uno la cierra inmediatamente porque no tienes un feedback [técnico de por qué perdiste]".

(Directivo 82, Organismo Técnico).

3. **Crítica a la carga financiera (Dimensión de Barreras):** Evalúan el mecanismo como financieramente excluyente. Señalan que el sistema de garantías (Seriedad + Fiel Cumplimiento) actúa como un filtro de clase que no mide capacidad técnica, sino capacidad crediticia, desplazando a organismos pequeños pero expertos en favor de grandes holdings con espalda financiera.

Debilidades: El colapso del Multi Llamado.

La implementación reciente del Multi Llamado, que agrupó múltiples programas en una sola licitación masiva, es vista como un fracaso en la práctica por todos los actores, aunque por razones distintas.

SENCE central lo ve como una buena idea conceptual que se distorsionó en su ejecución. La debilidad radica en que el modelo de Multi Llamado generó una 'burocratización estructural' que va mucho más allá de un simple retraso, manifestándose en tres niveles de ineficiencia:

1. **Interdependencia de riesgos (Efecto dominó):** Al consolidar múltiples líneas en un solo acto administrativo, se crea una fragilidad sistémica: la impugnación o fallo en una sola línea bloquea jurídicamente la adjudicación de todas las demás, ya que administrativamente son parte de la misma Resolución Exenta indivisible.
2. **Gigantismo administrativo (Inmanejabilidad):** La burocratización se traduce en la gestión de expedientes y bases de datos de tal magnitud (miles de códigos y rut en un solo archivo) que su procesamiento, revisión jurídica y toma de razón se vuelven lentos y propensos a errores humanos, transformando la revisión de legalidad en un cuello de botella insostenible.
3. **Rigidez de respuesta:** El modelo burocratizado elimina la capacidad de reacción. Ante un problema específico en una región (ej. necesidad de ajustar un cupo), el sistema exige mover toda la maquinaria administrativa nacional para rectificarlo, impidiendo soluciones ágiles y localizadas.

"se suponía que con esta nueva modalidad del multi llamado... el resultado de los concursos se estuviera publicando en enero... finalmente los convenios se estaban firmando más o menos en junio, entonces finalmente igual perdiste la mitad del año esperando el proceso de compras".

(Profesional 1, Departamento de Administración y Finanzas).

"La dificultad es que se amarran todas las líneas, diferentes líneas, a las normas generales que burocratizan el sistema... cuando hay un problema en una línea, las arrastra a todas."

(Profesional, Departamento de Capacitación a Personas).

Las Direcciones Regionales identifican el Multi Llamado como una amenaza estructural que agrava la precarización de la oferta local. Para los equipos regionales, este mecanismo maximiza la concentración y el riesgo sistémico a través de dos efectos concretos:

1. **Concentración y desplazamiento local:** La estructura de 'gran compra nacional' favorece por diseño a los grandes proveedores nacionales (que operan con economías de escala y espaldas financieras para boletas de garantía masivas), desplazando a los proveedores locales más pequeños pero con mayor arraigo territorial. Esto genera una concentración de adjudicaciones en actores que no tienen capacidad instalada real en la zona, aumentando el riesgo de que el servicio sea subcontratado precaria o simplemente abandonado.
2. **Riesgo sistémico (Punto Único de Falla):** Al consolidar toda la demanda en un solo gran proceso y en pocos proveedores grandes, se elimina la redundancia. Si el proceso de Multi Llamado se traba (por judicialización centralizada) o si un gran proveedor nacional 'cae' (insolvencia o incumplimiento), la región pierde masivamente su cobertura sin tener un 'Plan B' o proveedores locales alternativos a quienes recurrir, dejando a cientos de usuarios sin servicio simultáneamente.

"La dificultad es que se amarran todas las líneas... cuando hay un problema en una línea, las arrastra a todas. Que si fueran llamados separados no sería así".

(Profesional 11, Departamento de Capacitación a Personas).

Los Proveedores experimentan el colapso del Multi Llamado como una incertidumbre financiera paralizante. Sin embargo, es crucial identificar que este retraso en la adjudicación masiva no es aleatorio, sino producto de tres cuellos de botella estructurales:

1. **Bloqueo por judicialización:** La causa más frecuente de retrasos en la etapa de formalización es la interposición de recursos de reposición por parte de oferentes no adjudicados. Si bien la selección ya ha ocurrido, la presentación de un recurso obliga jurídicamente a detener la tramitación de los convenios (proceso posterior a la adjudicación) hasta que la Fiscalía resuelva el reclamo. Esta pausa administrativa afecta el flujo de contratación, retrasando la firma y el inicio de la ejecución incluso para proveedores que no tienen relación directa con el litigio.
2. **Complejidad en la toma de razón:** La magnitud de las Resoluciones Exentas (que consolidan cientos de RUTs, códigos y montos en un solo documento) aumenta exponencialmente la probabilidad de observaciones por parte de la Contraloría

General de la República. Cualquier error menor en un dato obliga a retirar y reingresar el acto completo, reiniciando los plazos de revisión.

3. **Saturación de la validación central:** El flujo de revisión de garantías y antecedentes legales de cientos de oferentes simultáneos supera la capacidad operativa de los equipos del Nivel Central, generando un 'tapón' administrativo que posterga la emisión del acto final de adjudicación.

Debilidad central: Priorización del precio y concentración de proveedores

Este es el punto de mayor consenso entre SENCE Central, las Direcciones Regionales y los Proveedores: el modelo de compra actual está legalmente obligado a priorizar el precio más bajo, lo que genera resultados de baja calidad.

SENCE central (especialmente Jurídico y Regulación de Mercado) identifica la causa: un fallo del Tribunal de Libre Competencia (TLC) que les impide fijar precios mínimos o máximos. El modelo debe separar la evaluación técnica de la económica, siendo esta última (el precio) 100% decisiva:

"...el tribunal nos dijo no, usted tiene que evaluar en dos etapas... y la segunda etapa es la evaluación económica qué es un 100% ya, entonces, finalmente lo que manda es el precio... comprar o elegir al más barato".

(Profesional 7, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

Las Direcciones Regionales, al igual que el resto de los actores del modelo, sufren la consecuencia directa de esta regla. Las Direcciones Regionales reportan que el modelo adjudica sistemáticamente a proveedores nacionales que ganan con precios irrisorios (ej. \$990/hora), concentrando la oferta nacional en pocos proveedores que luego abandonan las zonas difíciles.

"estamos adjudicando a los organismos técnicos más pencas, al que cobra más barato... y que después cuando se adjudica... dicen no, voy a firmar convenios solamente en la primera región, en la séptima y en la octava...".

(Profesional 35, Unidad de Capacitación).

"En papel se postula muy bien... hay organismos técnicos que se dedican... a hacer postulaciones muy buenas... para poder tener el máximo puntaje, si el problema es que después en la práctica en terreno es cuando se nos generan los temas".

(Profesional 34, director regional).

Los Proveedores confirman esta dinámica denunciando una competencia desleal. Los organismos que invierten en infraestructura real (simuladores, talleres, sedes propias) pierden licitaciones frente a competidores que ofertan precios bajo el costo operativo real ("ofertas temerarias"), sabiendo que el sistema automatizado no distingue la calidad de la inversión.

Mecanismos alternativos: Mercado público y Becas Laborales

Los otros dos mecanismos son analizados de forma más marginal, pero sus fortalezas y debilidades son claras.

1. Mercado Público (Ley de Compra):

Actualmente, el uso de la plataforma de Mercado Público en SENCE es marginal respecto a la ejecución de cursos de programas sociales (que se rigen por la Ley 19.518 y decretos propios). Mercado Público se utiliza principalmente para:

- **Compras Administrativas y de Soporte:** Adquisición de bienes para el funcionamiento del servicio, contratación de estudios, auditorías externas y evaluaciones de impacto.
- **Licitaciones de Servicios Específicos:** Programas piloto o intervenciones de alta especialización que no encajan en la lógica de subsidio masivo y requieren un contrato de prestación de servicios a medida.
- **No se utiliza** para el grueso de la oferta programática (Fórmate para el Trabajo, Aprendices, etc.), la cual se ejecuta vía transferencia/subsidio mediante los concursos públicos en SISCOM.

Contraste Estructural del Modelo SENCE vs. Modelo ChileCompra. Para evaluar la pertinencia de un cambio de mecanismo, es necesario contrastar sus lógicas operativas y jurídicas:

Tabla 25. Comparación Modelo SENCE y Modelo Mercado Público.

Dimensión	Modelo Actual SENCE (SISCOM)	Modelo Mercado Público (Ley 19.886)
Naturaleza Jurídica	Subsidio (Transferencia): SENCE entrega recursos para que un tercero ejecute. Se rige por Resoluciones y Convenios.	Contrato de Suministro/Servicio: El Estado compra un servicio con una contraprestación directa. Se rige por un Contrato Comercial estricto.
Adjudicación	Algorítmica y Masiva: Se adjudican cientos de cursos simultáneamente mediante fórmulas parametrizadas en SISCOM.	Comisión Evaluadora: Requiere comisiones humanas que evalúen ofertas caso a caso. Inviabile para adjudicar 5.000 cursos individuales en plazos breves.
Relación con el Proveedor	Registro y Adhesión: El proveedor se adhiere a bases generales.	Contractual: Se firma un contrato individual (o se emite Orden de Compra) por cada transacción, lo que multiplicaría la carga administrativa exponencialmente.

Fuente: elaboración propia

El análisis comparado arroja que migrar la compra de cursos sociales a Mercado Público presenta barreras estructurales que desaconsejan su uso para la oferta masiva, aunque abre oportunidades para nichos específicos:

- **Barrera de volumen (Atomización):** La arquitectura de Mercado Público (Licitación Pública o Gran Compra) está diseñada para transacciones "uno a uno"

o convenios marco centralizados. Intentar licitar la oferta social de SENCE (cientos de cursos pequeños y dispersos territorialmente) a través de Mercado Público obligaría a gestionar cientos de contratos y garantías individuales, colapsando la capacidad administrativa del Servicio (que hoy gestiona "lotes" o actos administrativos agrupados).

- **Rigidez contractual (La crítica de fondo):** Tal como señala el Departamento de Administración y Finanzas, la Ley 19.886 posee una rigidez extrema respecto a la modificación de contratos. En capacitación social, donde es frecuente tener que cambiar fechas, lugares o facilitadores por contingencias de los alumnos vulnerables, la normativa de Compras Públicas exigiría trámites de modificación de contrato (que pueden requerir nueva Toma de Razón) para cada ajuste menor, paralizando la ejecución.
- **Conclusión sobre la pertinencia:** El mecanismo de Mercado Público **no es pertinente para sustituir el modelo actual de cursos masivos**, ya que transformaría ágiles subsidios en rígidos contratos de servicios. Sin embargo, su potencialidad sí es alta para **líneas de "Alta Especialización"** (cursos de alto costo y bajo volumen, ej. tecnología avanzada), donde la lógica de "Licitación Privada" o "Pública" permitiría seleccionar proveedores por calidad específica y no solo por masividad.

2. Becas Laborales (vía OTIC):

- **Fortaleza:** Para las Direcciones Regionales, este mecanismo ofrece una ventaja de flexibilidad programática. Al no estar atado al catálogo rígido de SENCE central ni a las bases estandarizadas del concurso público, permite diseñar y comprar "trajes a la medida" para necesidades locales específicas que no están cubiertas por la oferta regular.

"La fortaleza [de Becas Laborales] es que es más simple en términos de pautas de evaluación y que es más amplio en términos de que se evalúan más aspectos que en el proceso que tiene regulación de mercado... permite crear cursos nuevos que no están en el catálogo SENCE".

(Profesional 11, Departamento de Capacitación a Personas).

- **Debilidad:** La crítica es doble y profunda.

1. Pérdida de Control Público: SENCE pierde la trazabilidad de la calidad. Su rol se reduce a revisar que el proceso administrativo del OTIC cumpla con la forma, pero no tiene injerencia real en la evaluación técnica de las propuestas, delegando la decisión de "quién es el mejor ejecutor" a un privado.

"Yo creo que no [garantiza transparencia], porque el hecho de que pasen, de que las propuestas no sean vistas por SENCE, no sean evaluadas por SENCE... a mí no me garantiza que se esté evaluando bien... Yo no puedo asegurar que el curso que tiene la mayor nota es el mejor... porque yo no sé si aplicaron bien la pauta".

(Profesional 11, Departamento de Capacitación a Personas)

2. Daño Financiero y Opacidad (Visión Proveedores): Los proveedores identifican este mecanismo como el más hostil financieramente. Denuncian que los OTIC actúan como "cuellos de botella" burocráticos que retienen pagos millonarios por detalles administrativos menores (como la falta de un trámite de un solo alumno), asfixiando la caja de los proveedores. Además, existe una percepción de falta de transparencia en la asignación, sugiriendo que las licitaciones a veces están "arregladas" o preasignadas.

"No se cierra el proceso mientras el último alumno no presenta su trámite [licencia]... nosotros estamos con una capacitación sin cerrar a causa de una persona... tenemos retenida la boleta de garantía [y el pago final]... eso es un daño financiero enorme".

(Directivo 52, Organismo Técnico).

"Se forman [reuniones previas], dicen, ah, ya, mira... nosotros queremos trabajar con esta OTEC... después sale la licitación... y se adjudica la OTEC que quería trabajar con esa comunidad [sugiriendo falta de competencia real]".

(Directivo 41, Organismo Técnico).

Tabla 26. Comparación de Mecanismos de Compra de Programas Sociales.

Mecanismo de Compra	Gestión y Responsabilidad	Fortalezas Clave	Debilidades Clave
1. Concursos Públicos /	Gestión Centralizada:	Flexibilidad y	Priorización de Precio y

Mecanismo de Compra	Gestión y Responsabilidad	Fortalezas Clave	Debilidades Clave
<p>Multi Llamado</p> <p>(Mecanismo Predominante)</p>	<p>Liderado por departamentos del Nivel Central (Regulación de Mercado, DCAP y Jurídico).</p> <p>Publicación:</p> <p>Sitio web de SENCE (fuera de Mercado Público).</p> <p>Financiamiento:</p> <p>FONCAP.</p>	<p>Descongestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SENCE Central: Mayor flexibilidad normativa comparado con la Ley de Compras Públicas. - Regiones: Transparencia y alivio de carga administrativa (evita gestionar 16 licitaciones regionales por separado). - Proveedores: Teórica igualdad de acceso (aunque cuestionada en la práctica). 	<p>Colapso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructural: Obligación legal (fallo TLC) de priorizar el precio (100% evaluación económica), favoreciendo a "proveedores de maletín" y bajando la calidad. - Gestión: El "Multi Llamado" genera retrasos masivos (adjudicación en junio) y riesgo sistémico (un error paraliza todas las líneas). - Proveedores: Falta de feedback técnico ("Caja Negra") y competencia desleal por precios bajo costo.
<p>2. Ley de Compra (Mercado Público)</p> <p>(Uso marginal en programas sociales)</p>	<p>Gestión Administrativa:</p> <p>Gestionado principalmente por el Departamento de Administración y Finanzas (DAF).</p>	<p>Normativa Clara:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SENCE Central: Ofrece un marco regulatorio estricto que "encuadra" el proceso y reduce la discrecionalidad. 	<p>Rigidez Extrema:</p> <ul style="list-style-type: none"> - General: Es percibido como un mecanismo lento y extremadamente rígido. - Gestión: No permite realizar extensiones ni

Mecanismo de Compra	Gestión y Responsabilidad	Fortalezas Clave	Debilidades Clave
	<p>Normativa:</p> <p>Sigue estrictamente las reglas de compras públicas del Estado.</p>		<p>adaptaciones ágiles necesarias para la dinámica de la capacitación.</p>
<p>3. Becas Laborales</p> <p>(Vía OTIC)</p>	<p>Gestión Privada/Intermediada:</p> <p>SENCE (DCAP) define las bases, pero la ejecución de la licitación y contratación la realiza cada OTIC de forma independiente.</p> <p>Financiamiento:</p> <p>Remanentes de OTIC (privados).</p>	<p>Agilidad y Pertinencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regiones: Permite levantar cursos nuevos y específicos que no existen en el catálogo rígido de SENCE. - General: Pautas más simples de operar que los concursos públicos. 	<p>Opacidad y Asfixia Financiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SENCE: Pérdida de control sobre la calidad final de la ejecución. - Proveedores: Mecanismo financieramente dañino. Los OTIC retienen pagos/garantías injustificadamente (burocracia excesiva) y existe opacidad en la asignación de cursos (sospecha de acuerdos previos).

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, la calificación del Multi Llamado como un 'fracaso en la práctica' no obedece a una resistencia al cambio, sino a la evidencia objetiva de que el mecanismo no cumple con los principios de eficiencia y eficacia del gasto público. Los elementos concretos que sustentan este diagnóstico son:

1. **Falla en la oportunidad (Parálisis operativa):** El diseño de 'acto único' ha demostrado ser vulnerable. La judicialización de una sola línea es capaz de detener la ejecución nacional, provocando que los cursos comiencen

sistemáticamente en el último trimestre del año (agosto-noviembre), perdiendo su pertinencia estacional y laboral.

2. **Falla en la cobertura (Abandono territorial):** El mecanismo incentiva la concentración en grandes operadores nacionales que, al adjudicarse zonas extremas o rurales por precio, terminan desistiendo o subcontratando precariamente al ver los costos reales, dejando a las regiones con 'metas cumplidas en el papel' pero sin cursos reales en el territorio.
3. **Falla en la calidad (Selección adversa):** Al establecer el precio como factor dirimente (100% en segunda etapa), el sistema expulsa a los proveedores de calidad (que tienen costos fijos de infraestructura y docentes) y premia a oferentes especulativos ('proveedor de maletín'), degradando el servicio final entregado al ciudadano.

Ante esta evidencia de ineficacia operativa y degradación del servicio, emerge un anhelo transversal por retornar a mecanismos transaccionales ágiles, como un Convenio Marco o Catálogo, que permitan comprar con la velocidad que la necesidad social exige.

"A mí me encantaría que existiera un catálogo de proveedores preseleccionados, cosa de que uno pinchara y dijera, ya, necesito el curso X en tal región y comuna, parta...".

(Profesional 8, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

"Trabajábamos con convenio marco... esa cuestión sí que era buena... tú llegabas y comprobabas, y a los dos, tres días ya tenías la orden de compra".

(Directivo 59, Organismo Técnico).

En conclusión, el análisis comparado de los mecanismos disponibles permite emitir un pronunciamiento técnico sobre su pertinencia respecto al objetivo final: entregar capacitación oportuna y de calidad.

1. **Sobre los mecanismos actuales:** Ninguno satisface el objetivo. El Multi Llamado fracasa en la oportunidad (por su lentitud y riesgo de bloqueo judicial) y en la calidad (por la guerra de precios). La vía OTIC, aunque ágil, carece de la transparencia y control directo necesarios para la política pública.

2. **Sobre mercado público (Licitación Estándar):** Se descarta la pertinencia de migrar la oferta masiva a la modalidad de Licitación Pública tradicional de la Ley 19.886. Si bien aportaría certeza jurídica, su estructura contractual rígida y sus tiempos de tramitación ('uno a uno') generarían un colapso administrativo mayor al actual, siendo inviable para gestionar cientos de cursos dinámicos simultáneamente.

Pronunciamiento sobre el mecanismo pertinente: Dado lo anterior, se concluye que el mecanismo más pertinente para lograr el equilibrio entre agilidad, transparencia y calidad es transitar hacia un modelo de Catálogo de Oferta Pre-Calificada (Lógica de Convenio Marco).

Este modelo supera las brechas detectadas porque:

- **Elimina la licitación repetitiva:** La evaluación técnica y legal se hace una sola vez al ingreso (como el actual RPM, pero vinculante).
- **Permite la compra ágil:** Al estar los proveedores y precios ya validados en el catálogo, la Dirección Regional puede emitir la Orden de Compra ("Click") apenas detecta la necesidad, eliminando el desfase de 8 meses.
- **Asegura calidad:** Solo entran al catálogo quienes superan el estándar técnico, eliminando la competencia depredadora por precio en la adjudicación final.

En síntesis, la solución no es 'parchar' el Multi Llamado ni migrar a la burocracia de Mercado Público estándar, sino adoptar la lógica de 'Tienda Virtual' (Convenio Marco) que los propios proveedores y funcionarios demandan como estándar de eficiencia.

Capítulo 7 / Gobernanza del modelo: roles, interacción y brechas

El objetivo de este capítulo es analizar y evaluar la gobernanza del modelo de compra, examinando las áreas de trabajo involucradas, la definición de roles y responsabilidades, la interacción entre dichas áreas y la dinámica entre el nivel central y regional.

En términos generales, la gobernanza en un modelo de compras públicas como el de SENCE, se define como un marco estratégico y de procesos para gestionar las decisiones de compra, las relaciones con los proveedores y la administración de los recursos públicos de manera transparente, eficiente y responsable. Debe implicar un conjunto de principios, normas y prácticas que aseguran la legalidad, la probidad, la transparencia, la integridad y el cumplimiento de los objetivos sociales, económicos y ambientales en el proceso de contratación.

Tal como vimos previamente, el proceso de compra de cursos tiene distintos subprocesos: (i) Establecer demanda, que consiste en la identificación y análisis de las necesidades de capacitación en el mercado laboral; (ii) Registrar propuestas metodológicas de planes formativos SENCE, que considera la recepción, evaluación y registro de las propuestas metodológicas que los organismos de capacitación presentan para la implementación de los planes formativos; y (iii) Llamado a Concurso Programas Sociales, el que consiste en una convocatoria pública para que entidades formadoras o instituciones presenten propuestas de capacitación financiados con fondos FONCAP, destinadas a mejorar las competencias laborales de trabajadores en situación de vulnerabilidad.

A partir de esta definición, y previo al análisis de este apartado con la información proveniente del material analizado, describiremos brevemente las distintas áreas implicadas en los procesos mencionados y los roles y responsabilidades de cada una de ellas.

Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM):

En la gobernanza del modelo, actúa como el implementador técnico del mecanismo de compra. A diferencia de las áreas programáticas que definen la oferta formativa, el rol del DDRM es instrumental: es el encargado de operativizar la adquisición de dicha oferta mediante la administración de los procesos de licitación y registros.

Dentro de este departamento se encuentra la Unidad de Procesos y Sistemas. Esta unidad es responsable de administrar el Sistema de Postulación, Evaluación y Selección de Cursos (SISCOM), coordinar y gestionar el proceso de postulación, evaluación y sus resultados respecto a las ofertas recibidas en un Llamado a Concurso, teniendo a su vez participación en la elaboración de bases del Llamado a Concurso en lo que respecta a la presentación de ofertas.

A continuación, se detallan sus principales características y funciones:

1. Rol regulatorio y de calidad

- **Directrices regulatorias:** Su objetivo principal es establecer las directrices e instrumentos para regular el desarrollo del mercado de la capacitación.
- **Aseguramiento de la Calidad:** Es responsable de asegurar la calidad en la provisión de la capacitación laboral y el correcto uso de los recursos públicos asociados.
- **Análisis de Mercado:** Efectúa el análisis de mercado de los costos asociados a los cursos de capacitación financiados mediante el presupuesto nacional y la Franquicia Tributaria.

2. Gestión de Registros (Proveedores y Facilitadores)

El DDRM tiene la función de gestionar, administrar y mantener los registros legales del sistema:

- **Registro Nacional de OTEC y OTIC:** Administra los registros de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y Organismos Técnicos Intermedios (OTIC). Es el "Dueño del Proceso" en todo el ciclo de vida de los organismos (registro, actualización, cese y cancelación).
- **Registro de Facilitadores:** Gestiona el registro y evaluación de antecedentes de los facilitadores de capacitación.

3. Coordinación de Concursos Públicos

En el marco de los llamados a concursos públicos para programas sociales:

- **Coordinación Integral:** Coordina los procesos de postulación, evaluación y selección de oferentes y sus propuestas.
- **Elaboración de Bases:** Redacta las propuestas de bases administrativas a partir de los requerimientos técnicos enviados por el Departamento de Capacitación a Personas (DCAP).
- **Administración de Plataforma:** Es responsable de la administración de la plataforma tecnológica (SISCOM). Su función de "publicación" se limita estrictamente a la **carga y habilitación técnica** de las bases y resultados dentro de dicho sistema para el acceso de los oferentes, sin tener injerencia en la difusión comunicacional en el sitio web institucional.

4. Responsabilidades Administrativas Específicas

- **Firma y Visación:** La jefatura del DDRM revisa y firma resoluciones y extractos relacionados con el registro, actualización o cancelación de organismos antes de la firma del director nacional.
- **Gestión de Recursos de Reposición:** Actúa como dueño del proceso en la gestión de recursos de reposición interpuestos contra resoluciones de cese o cancelación de organismos.
- **Coordinación Interna:** Interactúa con el Departamento Jurídico para la revisión de legalidad de bases y resoluciones, y con el DCAP para la validación técnica de los concursos.

Departamento Capacitación a Personas (DCAP):

Departamento técnico del SENCE cuyo propósito es diseñar y gestionar la ejecución de programas de formación y capacitación que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores dependientes e independientes, de baja calificación laboral, desocupados o económicamente inactivos. Es responsable de la definición e implementación de la oferta programática del Servicio a través de Oferentes y por lo tanto son los responsables de la elaboración de las bases del Llamado a Concurso.

Adicionalmente, es el Departamento responsable de la administración y actualización del sistema SIC (Sistema Integrado de Capacitación) para la interoperabilidad con el sistema SISCOM.

A continuación, se detallan sus principales características y funciones:

1. Propósito

El DCAP tiene como responsabilidad central diseñar, planificar, gestionar y ejecutar programas de capacitación y certificación de competencias laborales. Sus objetivos estratégicos son:

- **Mejorar la empleabilidad:** Su fin último es potenciar las condiciones de empleabilidad de las personas.
- **Focalización:** Se enfoca especialmente en personas con dificultades para acceder o mantenerse en el mundo laboral.
- **Pertinencia:** Adapta sus acciones a las necesidades de los sectores productivos, así como a la realidad territorial y las capacidades de ejecución regional.

2. Funciones en el ciclo de los cursos

El DCAP actúa como el "Dueño del Proceso" en etapas críticas de la capacitación, estableciendo directrices y lineamientos.

- **En el Llamado a Concursos Públicos:**
 - **Definición de Oferta:** Es responsable de definir la oferta programática.
 - **Requerimientos Técnicos:** Envía al Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado (DDRM) el requerimiento técnico para los concursos, definiendo programas, regiones, planes formativos, cupos y presupuestos.
 - **Validación:** Revisa y valida las bases administrativas propuestas por el DDRM y prepara las bases técnicas.
 - **Control de Calidad:** Valida la parametrización de la plataforma de postulación en ambiente de prueba antes de que se publique el concurso.
- **En la gestión de inicio de curso:**
 - **Dirección:** Define los lineamientos técnicos para la difusión y postulación.
 - **Soporte:** Realiza seguimiento, monitoreo y entrega asistencia técnica a las Unidades de Capacitación a Personas (UCAP) de las regiones.

- o Gestión de Sistemas: Administra el Sistema Integrado de Capacitación (SIC) para la interoperabilidad con otras plataformas y gestiona la creación o deshabilitación de códigos de cursos.

- **En la supervisión a la ejecución:**
 - o Modelo Técnico: Diseña el Modelo de Acompañamiento Técnico (MAT) para optimizar la capacitación entregada por los ejecutores.
 - o Metas: Revisa y aprueba las metas de supervisión propuestas por las regiones y las formaliza mediante oficio.

- **En el cierre de curso:**
 - o Define las directrices para el monitoreo, revisión y validación de los antecedentes administrativos para el cierre y pago de los cursos.

Finalmente señalar que el DCAP coordina técnicamente a las Unidades de Capacitación a Personas (UCAP) de las Direcciones Regionales, transfiriendo lineamientos y brindando apoyo para la ejecución local. Adicionalmente, interactúa estrechamente con el DDRM para la elaboración de bases de concursos y con la Unidad de Comunicaciones para la difusión.

Departamento Jurídico:

En el organigrama formal, actúa como el garante de la legalidad administrativa, visando bases, instructivos y elaborando las resoluciones exentas que formalizan la compra.

Análisis de Impacto en los plazos: Sin embargo, en la dinámica real del modelo, este departamento constituye un nudo crítico que afecta directamente la oportunidad (tiempo) del proceso de compra a través de tres factores:

1. **Ciclos de Revisión iterativa:** La visación de bases administrativas suele generar "bucles de corrección" entre el área técnica y jurídica. La falta de estandarización

previa provoca que la revisión de legalidad consuma semanas valiosas en la etapa de diseño, retrasando la publicación del llamado.

2. **Gestión de la conflictividad (Recursos de reposición):** Es el actor encargado de resolver las impugnaciones de los oferentes. Dado que un solo Recurso de Reposición puede paralizar administrativamente una línea completa, los tiempos de respuesta jurídica -necesarios para fundamentar el rechazo o acogida según la Ley 19.880- se transforman en el principal factor de incertidumbre en la fecha de adjudicación final.
3. **Control de riesgo CGR:** Su función preventiva ante posibles observaciones de la Contraloría General de la República (CGR) impone un estándar de revisión exhaustivo ("burocracia defensiva") que, si bien blindo el proceso, extiende los plazos de tramitación interna de las resoluciones mucho más allá de los tiempos operativos de compra.

Departamento de Administración y Finanzas:

Más allá de la administración general del servicio, dentro del Modelo de Compras juega un rol operativo determinante en tres hitos críticos del flujo, actuando como el validador financiero y custodio del riesgo estatal:

1. **Habilitación Presupuestaria (Pre-Compra):** Es el responsable de emitir los Certificados de Disponibilidad Presupuestaria (CDP). Sin este acto administrativo, que certifica que existen fondos en la partida correspondiente para cubrir el llamado, el Departamento Jurídico no puede visar las bases y el concurso no puede iniciarse.
2. **Gestión de Garantías y Formalización (El Nudo Crítico):** Es el encargado de la recepción, custodia y validación de las Boletas de Garantía (Seriedad de la Oferta y Fiel Cumplimiento) entregadas por los oferentes. Su rol específico aquí es verificar la solvencia del instrumento antes de proceder a la **gestión de firmas de los convenios**, etapa donde se materializa la relación contractual.
3. **Ejecución del Pago (Post-Compra):** Una vez ejecutado el curso, es el rol encargado de procesar las liquidaciones y transferencias de recursos (anticipos y

pagos finales) a los proveedores, previa validación de la asistencia y cumplimiento técnico reportado por las Direcciones Regionales.

Unidad TI:

Área del SENCE responsable de entregar asistencia a la Unidad de Procesos y Sistemas en el área tecnológica del sistema SISCOP.

El modelo de compras

El análisis de la información producida revela un modelo actual de compra dual. Por un lado, existe la Licitación Pública tradicional, regida por la Ley de Compras Públicas (N° 19.886) y gestionada a través de Mercado Público. Sin embargo, los funcionarios aclaran que este mecanismo es minoritario y gestionado por el Departamento de Administración y Finanzas (DAF). Se describe como un proceso "manual", "lento" y rígido, donde la recepción de ofertas implica una alta carga operativa. El mecanismo dominante, que cubre el 90-95% de los programas sociales, es el Concurso Público, un modelo propio que SENCE publica en su página web. Este modelo es legalmente posible gracias a la habilitación que otorga la Ley de Presupuesto anual (Decreto N° 42 de 2011 y N°6 del 2019 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), y se prefiere activamente por ofrecer una mejor gestión y permitir el uso de sistemas tecnológicos propios (como el SISCOP) que facilitan la automatización y permite que los oferentes puedan presentar sus ofertas y que la evaluación sea en la misma plataforma, a diferencia de ChileCompra, que únicamente permite realizar la postulación.

Dentro de este modelo de concurso público propio, los actores de SENCE Central gestionan el núcleo del proceso con roles altamente especializados. El Departamento de Capacitación a Personas (DCAP) actúa como el mandante o requirente; definiendo las Bases Técnicas y consolidando la demanda de cursos o parrilla (Listado de cursos a licitar). El Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado funciona como el operador del concurso, diseñando las Bases Administrativas, fijando los criterios de evaluación y gestionando el sistema automatizado. El Departamento Jurídico ejerce el control de legalidad (revisando bases, informes de evaluación y resoluciones de selección) y participa activamente en el diseño del modelo. Finalmente, el DAF asegura el control financiero emitiendo el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) y custodiando las garantías. La Unidad de Auditoría actúa como un supervisor interno ex-post, sin participar en la operación.

Los actores territoriales y externos completan el mapa. Las Direcciones Regionales (DR) poseen un rol dual: participan al inicio del ciclo, levantando la demanda territorial que define la parrilla, y al final, en la ejecución, firma de convenios y supervisión. Los OTEC (Organismos Técnicos de Capacitación) son los proveedores que postulan al concurso, mientras los OTIC (Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación) gestionan un modelo separado (Becas Laborales) que no utiliza fondos públicos SENCE. Los usuarios finales (beneficiarios) son el foco del servicio, pero su feedback (encuestas) es a nivel informativo y no tiene incidencia directa en la selección.

Finalmente, el proceso está sujeto a actores externos de control que influyen decisivamente en el modelo. El TDLC (Tribunal de Libre Competencia) ha emergido como un actor que impone cambios estructurales (ej. priorización del precio). La Contraloría ejerce el control de legalidad externo (Toma de Razón vía Res. 36, dictámenes sobre criterios), y DIPRES controla la ejecución presupuestaria plurianual o el arrastre (compromisos de pago de un año fiscal que deben ser cubiertos con el presupuesto del año siguiente), actuando en ocasiones como un actor que puede detener la ejecución.

La evolución del modelo de compras en los últimos diez años

La evolución del modelo de compras de SENCE en los últimos diez años representa una transformación profunda, transitando desde un modelo fragmentado y manual hacia uno centralizado y automatizado, fuertemente condicionado por regulaciones externas. En el modelo antiguo la evaluación era manual, lenta (meses), y permitía un mayor grado de subjetividad, ya que cada evaluador tenía su propio criterio. Notablemente, SENCE ejercía un mayor control directo sobre el mercado, utilizando herramientas como la fijación de precios y el establecimiento de límites de adjudicación, además de incorporar la evaluación regional como un factor de decisión. Estos límites eran reglas explícitas en las bases que establecían topes de selección o "cantidad de cupos para adjudicar". El objetivo de esta herramienta era prevenir la concentración excesiva del mercado, impidiendo que un solo proveedor se adjudicará una cantidad de cursos a nivel nacional que luego, en la práctica, no tuviera la capacidad de ejecutar. Al eliminar estos topes, el modelo actual permite que un proveedor gane por precio en múltiples regiones, lo que, según los entrevistados, ha aumentado el riesgo de abandono de cursos y desistimiento de firmas de convenio.

El gran antes y un después fue gatillado por dos factores principales. El primero, un mandato externo disruptivo: el fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDLC) y ratificado

por la Corte Suprema (c. 2021). Este hito forzó a SENCE a cambiar su modelo de evaluación, eliminando topes de adjudicación y obligándolo a priorizar el precio en una evaluación separada. El segundo gatillador fue la ineficiencia interna del modelo antiguo, que impulsó a SENCE a buscar proactivamente la simplificación y la automatización. La ineficiencia referida corresponde a la fragmentación y manualidad de la gestión: la realización de múltiples concursos independientes para cada programa obligaba a duplicar esfuerzos administrativos (redacción de bases extensas y repetitivas) y a realizar evaluaciones técnicas manuales y redundantes en cada iteración. El cambio de modelo buscó resolver esta carga operativa mediante la estandarización (Manuales Transversales), la consolidación de la demanda (Multi Llamado) y la automatización (RPM y evaluación electrónica), más que alterar los criterios pedagógicos de base.

Es importante precisar que la centralización no es un fenómeno reciente; el modelo de compras de SENCE ha operado estructuralmente de forma centralizada durante los últimos 15 años. Lo que ha cambiado en el periodo reciente no es la titularidad del poder, sino la mecanización de la decisión.

Históricamente, aunque el proceso era centralizado, existían instancias de evaluación humana donde profesionales regionales participaban como pares evaluadores junto a los equipos del Nivel Central. Sin embargo, aun cuando participaban en la evaluación, esta se realizaba estrictamente sobre criterios objetivos y claros, por lo que el proceso seguía siendo centralizado al no existir ninguna definición o decisión final a nivel regional. La implementación de la nueva arquitectura (RPM y adjudicación automatizada) eliminó esta instancia participativa mixta. Al sustituir las comisiones evaluadoras por algoritmos de validación parametrizados, las Direcciones Regionales vieron diluida su participación operativa en la selección, quedando su rol circunscrito casi exclusivamente al levantamiento de la demanda inicial, sin capacidad operativa para vetar o filtrar proveedores con mal desempeño local en etapas posteriores.

La gobernanza actual

El análisis de las entrevistas revela un consenso universal, tanto en SENCE Central, las Direcciones Regionales y los Proveedores, sobre la disfuncionalidad de la gobernanza actual. Sin embargo, la naturaleza de esta disfunción se percibe de manera diferente según el lugar que ocupa cada actor en la cadena de valor.

SENCE Central describe la gobernanza como un sistema fragmentado internamente, caracterizado por la falta de un dueño del proceso, la deficiente coordinación entre departamentos ("silos" o "parcelas") y la sobrecarga burocrática (las "iteraciones"). Aunque existe un diagnóstico compartido sobre la falta de coordinación en el nivel central, las causas de esta fragmentación se interpretan de manera distinta según el rol de cada departamento. La Subunidad de Procesos identifica una falla estructural de diseño debido a la ausencia de un "dueño del proceso" que asuma la responsabilidad total, mientras que los departamentos de control (Jurídico y DAF) atribuyen la burocracia a la falta de prolijidad de las áreas técnicas, viéndose obligados a devolver constantemente documentos con errores. Por otro lado, las unidades técnicas como DCAP perciben la gobernanza como un sistema hipertrofiado donde el exceso de actores con poder de veto diluye el sentido de urgencia necesario para la ejecución. Esta visión se complementa con la de Regulación de Mercado, que apunta a la improvisación y los constantes cambios de criterio en la planificación como el origen de las descoordinaciones, evidenciando una tensión interna entre quienes buscan flexibilidad operativa y quienes imponen rigidez normativa.

Las Direcciones Regionales describen la gobernanza como un sistema hermético y excluyente, donde tienen escasa participación y reciben poca información. En este sentido, asumen que deben asumir las consecuencias de las decisiones tomadas en Santiago de manera central.

Por su parte, los proveedores experimentan la gobernanza del modelo como un sistema caracterizado hoy por una lógica fiscalizadora. En efecto, perciben que la relación con SENCE ha cambiado desde una lógica de colaboración ("socios estratégicos") hacia una centrada en la fiscalización, donde la gobernanza pareciera no estar diseñada para resolver problemas operativos, sino más bien para aplicar sanciones administrativas.

Fortalezas del Modelo de Gobernanza

A pesar de las críticas generalizadas, la centralización del modelo de compra presenta fortalezas identificadas por los actores públicos, aunque escasamente valoradas por los privados.

1. **Transparencia y probidad:** Existe un acuerdo transversal en el sector público de que la centralización de la evaluación y selección es una fortaleza clave que protege al Servicio. Las Direcciones Regionales, en particular, valoran que este

modelo las libera de presiones y eventuales conflictos de interés con los proveedores en el proceso evaluativo y adjudicación de licitaciones.

"Que la compra sea centralizada a nivel nacional... la ventaja es que evita la corrupción en las regiones".

(Profesional 39, Director Regional).

"Yo creo que es bueno que esté en Santiago porque libera a las regiones de ese tipo de cuestiones que se dan [presiones]".

(Profesional 31, Director Regional).

2. Especialización y eficiencia administrativa (Central): El nivel central posee equipos especializados (Jurídico, DAF, Regulación de Mercado) que las regiones no tienen. Una compra centralizada es administrativamente más eficiente que gestionar 16 licitaciones regionales paralelas, para las cuales las regiones no tienen personal, especialmente en el ámbito legal.

"nosotros no tenemos abogados, entonces... un buen punto, los convenios, los convenios que se firman... deberían ser a nivel central, porque eso también nosotros tenemos que hacerlo, tenemos que ser de abogados también...".

(Profesional 32, Unidad de Capacitación).

Brechas y debilidades de la gobernanza actual

El análisis de las debilidades muestra la desconexión que existe entre los actores del modelo.

La perspectiva de SENCE central: Fragmentación interna y "silos"

Las entrevistas a SENCE central revelan que, si bien los roles de los departamentos principales (DCAP, Regulación de Mercado, Jurídico, DAF) están teóricamente claros, en la práctica operan como "parcelas" o "islas", es decir, cada uno de acuerdo a su objetivo y propósito sin mayor comunicación con los demás departamentos. Una brecha estructural, identificada por la Subunidad de Procesos y Mejora Continua, es la ausencia de un responsable único:

"no hay roles y responsabilidades... formalizado... no está formalizado quién es el dueño del proceso. Y al no tenerlo formalizado, el que es dueño de cada subproceso en el fondo asume esa responsabilidad, pero no asume la responsabilidad total de todo el proceso".

(Profesional 14, Subunidad de procesos y mejora continua).

La falta de alguien encargado del proceso genera cuellos de botella significativos, principalmente en la etapa de elaboración de bases. Los departamentos describen una burocracia de iteraciones, donde los desacuerdos técnicos o legales deben ser resueltos a menudo por el gabinete.

La perspectiva de las Direcciones Regionales: Exclusión y "Caja Negra"

Las Direcciones Regionales son unánimes: su rol en la gobernanza del modelo de compra es casi nulo, ninguno o de cero injerencias. Su única participación formal es al inicio, en el levantamiento de necesidades de capacitación. Una vez entregado ese requerimiento, las regiones quedan completamente excluidas. Describen el proceso de compra de Nivel Central como ciego, hermético o, la definición más repetida, una "caja negra".

"Nosotros no tenemos participación en las compras, ni siquiera nos han presentado el modelo... no conocemos el modelo de negocio".

(Profesional 38, Director Regional).

"Nosotros no participamos en el proceso de compra, nosotros solamente enviamos la detección de necesidades... y en base a eso... nivel central, sí respetan nuestros requerimientos y eso es lo que se pide la licitación".

(Profesional 35, Unidad de Capacitación).

Esta exclusión genera dos brechas críticas de interacción:

1. Ausencia de "bajada de información": Las regiones reportan que los departamentos de nivel central no les comunican las decisiones, cambios o problemas del proceso de compra, enterándose a menudo por rumores o contactos informales.

"todos lo sabemos de chisme... armamos un rompecabezas porque alguien conoce a alguien en Santiago y empezamos a llamar para enterarnos de algo".

(Profesional 38, Director Regional).

2. Responsabilidad sin autoridad: La gobernanza actual asigna la responsabilidad de la ejecución a las regiones, pero sin darles autoridad sobre el proceso. Cuando el modelo falla, los departamentos centrales se traspasan responsabilidades mutuamente, mientras la región debe afrontar, hacerse cargo y resolver los problemas generados.

"Cuando hay errores, las direcciones regionales debemos hacernos cargo sin haber sido parte del proceso".

(Profesional 39, Director Regional).

"somos resultados, la región por lo menos me siento algunas veces que somos resultados, ejecutemos, mejoremos, pero nunca fui parte, y es penca resolver los platos rotos cuando no fuiste parte...".

(Profesional 37, Unidad de Capacitación).

La perspectiva de los Proveedores: Gobernanza de la desconfianza

Los proveedores aportan una visión crítica sobre cómo la gobernanza interna del SENCE impacta en la operación real. Identifican una ruptura en la relación público-privada, donde el SENCE ha dejado de ser un ente técnico que acompaña para convertirse en un ente punitivo que fiscaliza.

Esta gobernanza basada en la desconfianza genera una interacción hostil. Los proveedores sienten que son tratados con desconfianza y bajo sospecha continua ante cualquier error administrativo menor, enfrentando multas desproporcionadas y bloqueos de pagos, sin tener una contraparte con autoridad para aplicar criterio o flexibilidad.

"Me gustaría que SENCE pudiera volver a ser un servicio cercano... que volviéramos a ser socios como nos llamaban y no empleados... ahora somos empleados, uno toma o lo deja".

(Directivo 59, Organismo Técnico)

"No te metas con SENCE, porque SENCE es jodido... SENCE debiese ser un acompañador de nosotros... he tenido muy malas experiencias... porque están con el látigo".

(Directivo 82, Organismo Técnico)

Los proveedores identifican esta desconexión como el riesgo operativo más grave del modelo. No se trata simplemente de un problema de comunicación, sino de una fractura estructural en la autoridad administrativa que deja al proveedor atrapado entre dos lógicas contradictorias:

1. **La autorización (Regional):** Ante una contingencia operativa (ej. el relator titular se enferma, se debe cambiar el local por fuerza mayor), el supervisor regional, que está en terreno y entiende la urgencia, valida verbalmente o por correo la solución para "salvar el curso" y que la ejecución no se detenga.
2. **El rechazo (Central):** Meses después, cuando el expediente viaja a Santiago para el pago, el Nivel Central —que revisa el cumplimiento estricto de las bases y no la contingencia vivida— rechaza esa modificación por no haber cumplido los plazos formales o los protocolos administrativos estrictos.

Como consecuencia, esta dinámica genera una 'zona de indefensión': el proveedor ejecuta el gasto y el servicio confiando en la validación regional, pero termina enfrentando multas o el no pago (glosa) por decisión central. La gobernanza actual separa peligrosamente la supervisión (radicada en la región) de la facultad resolutive (radicada en el centro), obligando al proveedor a apostar financieramente contra la burocracia.

"Tengo que preguntarle al regional y del regional le preguntan al nacional. ¿Para qué? Para cambiar el color de los lápices... eso hace que la respuesta pueda ser más lenta... te puedes decir, no, si lo voy a hablar con mi jefe... es que no me han dado el presupuesto".

(Directivo 57, Organismo Técnico).

El caso especial: La gobernanza de los OTIC

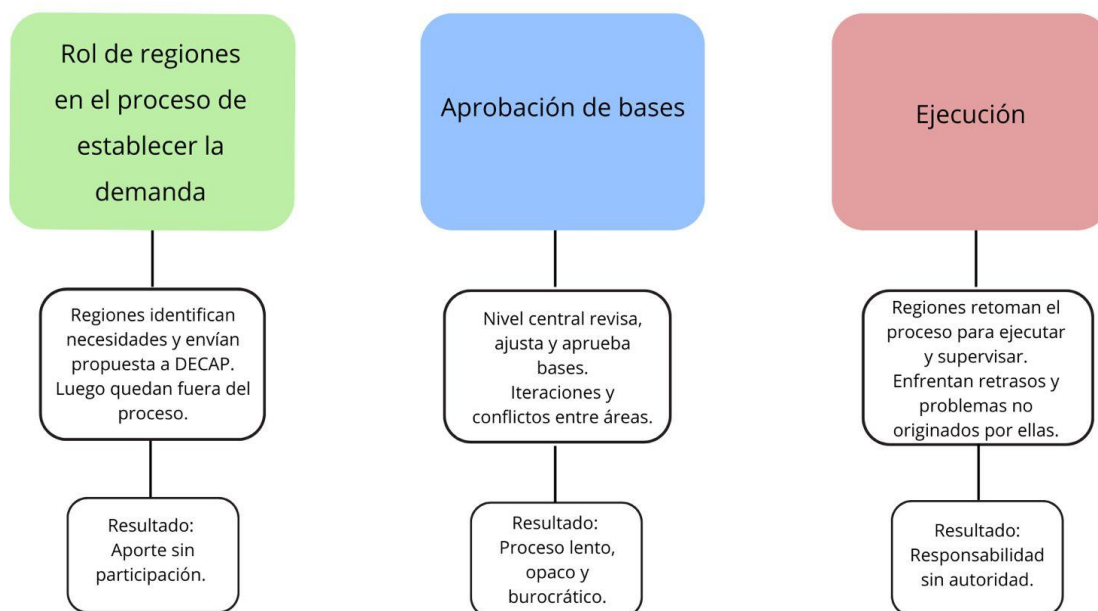
Finalmente, en el caso del programa Becas Laborales, la gobernanza se terceriza hacia los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Aquí, tanto SENCE como los Proveedores identifican una gobernanza privatizada y opaca.

Los OTEC describen a los OTIC como una barrera burocrática adicional que no aporta valor técnico, sino que actúa como una caja pagadora ineficiente y a veces arbitraria, donde la asignación de cursos no siempre responde a criterios de calidad transparentes.

"Se forman [reuniones], dicen, ah, ya, mira... nosotros queremos trabajar con esta OTEC... después sale la licitación... y se adjudica la OTEC que quería trabajar con esa comunidad".

(Directivo 41, Organismo Técnico)

Figura 5. Esquema de Gobernanza y Actores.



Fuente: Elaboración Propia.

La gobernanza del modelo de compra se revela como universalmente disfuncional, operando bajo lógicas contradictorias que erosionan la confianza del sistema. SENCE central describe una fragmentación interna ("silos") sin un liderazgo de proceso claro por alguno de sus departamentos. Las Direcciones Regionales experimentan el modelo como una "caja negra" excluyente que les impone responsabilidades políticas sin otorgarles autoridad administrativa.

Por su parte, los Proveedores cierran el círculo diagnosticando una gobernanza basada en la desconfianza y la punición. Para ellos, la estructura actual no solo es ineficiente por la desconexión entre el centro y la región ("teléfono cortado"), sino que ha perdido su vocación de fomento, transformando la percepción de los organismos colaboradores a meros subordinados administrativos sujetos a una fiscalización rígida que ignora la realidad operativa.

Capítulo 8 / Evolución de los criterios de evaluación de proveedores

El objetivo 8 busca analizar los criterios de evaluación de proveedores utilizados en los últimos años, con el fin de proponer mejoras que aseguren la selección de oferentes de calidad, poniendo especial énfasis en la pertinencia territorial y la diversidad de proveedores.

El modelo de compras y evaluación de SENCE ha transitado desde un sistema mixto con fuerte intermediación y criterios tradicionales, hacia un modelo dual que diferencia entre licitaciones delegadas (OTIC) y concursos directos, donde estos últimos han evolucionado hacia la automatización de criterios y la priorización del precio tras filtros técnicos de entrada. Para un desglose detallado de la evolución de los criterios de evaluación, consultar el Anexo 1. A continuación, se presentan los hallazgos sistematizados de dicho análisis:

A partir de la revisión de las bases de licitación de programas sociales de SENCE desde el año 2015 hasta el 2025, se identifican distintos períodos a partir de cuya caracterización es posible ir identificando cambios y dar cuenta por tanto de la evolución de los criterios de selección de proveedores.

Período 2015: El modelo mixto inicial

Para el año 2015, el análisis no se restringe a un programa específico, sino que identifica la convivencia de dos grandes vías de compra que abarcaban la totalidad de la oferta programática vigente:

1. Vía de ejecución delegada (Modelo Histórico OTIC): Utilizada para el programa Becas Laborales, esta vía se mantuvo constante en su lógica operativa. SENCE no realizaba la compra, sino que delegaba la administración en los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Estos aplicaban criterios de selección donde predominaba históricamente la infraestructura y el precio, operando como un brazo externalizado de compra que se mantiene estable durante el periodo evaluado.

2. Vía de evaluación directa (Concursos Públicos SENCE): Este era el mecanismo estándar para toda la Oferta Regular (ej. *Capacitación en Oficios, Bono Trabajador*, entre otros). SENCE licitaba y evaluaba directamente las propuestas.
 - El fenómeno 2015 (+Capaz): Si bien la 'Evaluación Directa' era transversal a todos los programas regulares, el año 2015 estuvo marcado por la masividad del programa presidencial +Capaz. Este programa tensionó el mecanismo de evaluación directa al incorporar requisitos inéditos de articulación con la Educación Superior y exigencias financieras mayores, conviviendo con las licitaciones tradicionales de oficios que mantenían sus propios estándares de evaluación técnica.

Período 2016 - 2017: La Introducción del "Comportamiento"

Se formaliza la evaluación del desempeño histórico del proveedor como un factor de puntaje.

- 2016: Se introduce el criterio "Comportamiento del Oferente" (20%), castigando el historial de multas. Se diversifican las mallas de evaluación: los Liceos Técnicos dejan de competir por precio, y se empieza a evaluar la "trayectoria" de salida (prácticas laborales).
- 2017: Se consolida la estructura donde la Calidad Técnica predomina ampliamente (60-80%) sobre la Oferta Económica (20%). En programas directos (+Capaz), la evaluación técnica se centra en la calidad de los instrumentos de evaluación de aprendizajes.

En comparación con 2015, el año 2016 en SENCE se caracterizó por:

- Introducción del "Comportamiento del Oferente": Se formalizó el castigo en el puntaje por multas anteriores (en la línea regular).
- Evaluación Diferenciada por Ejecutor: Se crearon mallas de evaluación específicas para liceos (sin precio) y universidades (con acreditación académica).
- Foco en la "Trayectoria": Se empezó a evaluar no solo el curso, sino las acciones de salida (prácticas, convalidación de estudios).

En 2017 se consolida la tendencia de evaluar el "Comportamiento del Proveedor" (historial de multas), introducido el año anterior, como un criterio de peso (20%) en los programas licitados directamente por SENCE (+Capaz y FCS). Además, se mantiene la exigencia de calidad técnica por sobre la económica (generalmente 60-80% técnica vs 20% económica).

Período 2018 - 2019: Estandarización y peso técnico

Se busca un equilibrio estable en las ponderaciones, privilegiando la calidad de la propuesta pedagógica y los recursos físicos.

- 2018: Se estandariza el peso de la Oferta Económica en un 20% transversalmente. La diferenciación se da en lo técnico: *Más Capaz* evalúa instrumentos de evaluación, mientras *Becas Laborales* evalúa infraestructura y recursos físicos.
- 2019: Se consolida una estructura de cuatro pilares: Técnica (50%), Económica (20%), Comportamiento (20%) y Experiencia (10%). El foco principal sigue siendo la calidad técnica de la ejecución (infraestructura y equipamiento).

En 2018, SENCE estandarizó el peso de la Oferta Económica en un 20% para todos los programas analizados, dejando claro que la competencia no era principalmente por precio. La diferenciación se dio en los aspectos técnicos:

- Más Capaz se enfocó en la calidad del instrumento de evaluación y la infraestructura (oficina).
- Becas Laborales puso el foco en los recursos físicos del curso (infraestructura, equipos, materiales).
- Bonos/FCS se centraron en la metodología didáctica.

En 2019, el modelo consolidó la estructura 50/20/20/10 (Técnica, Económica, Comportamiento, Experiencia), dando un peso preponderante a la calidad técnica de la ejecución (infraestructura y equipamiento) y manteniendo el castigo fuerte al mal comportamiento previo (multas).

Período 2020 - 2022: Minimización del Precio y Foco en Resultados

Durante este trienio, la competencia por precio se reduce al mínimo histórico para evitar la precarización, centrando la selección en la calidad y el compromiso de inserción.

- 2020: Cambio drástico en la ponderación económica, que baja al 5%. La evaluación se vuelca a la Solidez Pedagógica (55%) y al Comportamiento (20%). Para los CFT Estatales, se elimina la competencia económica (precio fijo).
- 2021: Se introducen criterios diferenciados para proveedores "Nuevos" vs. "Con Experiencia". Para programas digitales (Talento Digital), se exige experiencia específica en metodología Bootcamp e innovación pedagógica.
- 2022: Se mantiene el precio en un marginal 5%. Se refuerza la evaluación del "Compromiso de Resultados" (inserción laboral o formalización de negocios) como factor de decisión.

El año 2020 los criterios de evaluación de proveedores de SENCE minimizaron la competencia por precio (bajándola al 5% o eliminándola en el caso de CFT) y enfocó la selección en la calidad técnica (40-55%), la experiencia demostrable y el compromiso de resultados (colocación laboral). En el caso de los CFT, centró la evaluación en la solidez pedagógica (metodología y evaluación), la capacidad de retención de alumnos (baja deserción) y el cumplimiento normativo previo (multas).

El año 2021 SENCE consolidó un modelo donde la oferta económica tuvo una incidencia mínima (5%) en la mayoría de los programas, excepto en la línea de Registro Especial. Se priorizó fuertemente el comportamiento histórico (multas y ejecución), la calidad técnica y el compromiso de resultados (colocación o formalización), introduciendo además criterios específicos de innovación pedagógica (metodología Bootcamp) para los programas digitales.

Durante el 2022 SENCE mantuvo la estrategia de minimizar la competencia por precio (5%) en la mayoría de sus líneas, consolidando la evaluación basada en el desempeño histórico (multas y ejecución), la calidad técnica pedagógica y, muy especialmente, la capacidad de lograr resultados de empleo (inserción o formalización). Para la línea de tecnología, se exigió experiencia específica en metodología Bootcamp.

Período 2023: Ajuste de Eficiencia

- Se observa un repunte en la importancia del factor económico. En programas como *Despega Mipe* y *Reinvéntate*, la Evaluación Económica sube al 30% (frente al 5% previo), buscando un mayor equilibrio entre calidad técnica y eficiencia del gasto público.

En 2023, SENCE ajustó su modelo elevando la Evaluación Económica al 30% en la mayoría de los programas (frente al 5% de años anteriores), buscando un equilibrio entre calidad y eficiencia del gasto. Se mantuvo la Experiencia y el Comportamiento (multas/deserción) como pilares fundamentales para asegurar la calidad del proveedor.

Período 2024 - 2025: El Nuevo Paradigma de "Doble Etapa"

Se rompe la tendencia de la década anterior, separando radicalmente los modelos de evaluación según quién administra el fondo.

- Concursos Directos SENCE (2024-2025): Se adopta un modelo de Habilitación Técnica + Decisión por Precio.
 - o La evaluación técnica deja de revisar "metodología" (ya que los planes vienen estandarizados) y se transforma en un filtro basado en métricas objetivas de la empresa: Comportamiento (multas), Experiencia y el nuevo criterio Sello 40 Horas.
 - o Una vez superado el filtro técnico, la adjudicación se define 100% por el menor precio.
 - o Evolución del criterio de desempeño (2025): Se redefine el histórico indicador de "desempeño del ejecutor" bajo el nombre "Firma de Convenios". Si bien desde el cuarto multi llamado de 2024 este operó con una escala gradual de notas (1 a 7), para 2025 se fija a una asignación de nota binaria (1 o 7 sin escalas intermedias). Este criterio mantiene un peso dominante (40-50%), castigando duramente a proveedores que ganan licitaciones y luego desisten de firmar, buscando asegurar la seriedad de la oferta.

- Licitaciones OTIC (Becas Laborales): Mantienen el modelo "tradicional" cualitativo.
 - Siguen evaluando la propuesta pedagógica específica del curso (Metodología, Infraestructura) con un peso del 75%, manteniendo el precio como un factor marginal (5%)

El criterio "Firma de Convenios", que data de años anteriores bajo la lógica de desempeño, se introduce con gran peso (40-50%) en los concursos directos para castigar a proveedores que ganan licitaciones y luego desisten de firmar. Este evoluciona de un sistema de rangos (2024) a una sanción binaria de 1 o 7 (2025) asegurando la seriedad de la oferta. En los concursos directos, la calidad técnica es solo una barrera de entrada; una vez superada, el proveedor más barato gana. Por otra parte, y respecto a la continuidad en Becas Laborales, los OTIC siguen evaluando principalmente la calidad metodológica del curso (75%), diferenciándose del modelo "automático" de SENCE.

Resumen de Tendencias Clave

1. **Del contenido al dato duro:** En los concursos directos, SENCE dejó de evaluar "promesas metodológicas" en el papel para evaluar "datos de comportamiento" (multas, convenios firmados).
2. **El precio como definidor final:** Tras años de minimizar el precio (5%), el modelo actual (2024-2025) lo convierte en el factor decisivo de adjudicación, pero solo después de asegurar un estándar técnico alto de entrada.
3. **Dualidad del sistema:** Se ha consolidado una brecha metodológica entre las compras que hace SENCE directamente (automatizadas y por precio) y las que hacen los OTIC (cualitativas y técnicas).

Complementariamente a lo anterior, el análisis de las entrevistas revela un consenso transversal en relación al modelo de compra actual, y es que éste no ha logrado el objetivo de seleccionar oferentes por calidad.

Tanto SENCE central, las Direcciones Regionales y los Proveedores coinciden en el diagnóstico: el modelo está estructuralmente obligado a priorizar el precio por sobre cualquier otro factor (calidad, experiencia, pertinencia), generando resultados deficientes en la ejecución y una competencia que se percibe como desleal.

La diferencia principal radica en la perspectiva:

- SENCE central identifica la causa de esta priorización del precio: una sentencia del Tribunal de Libre Competencia (TLC) que impide limitar precios o adjudicaciones.
- Las Direcciones Regionales sufren el efecto: la adjudicación masiva de cursos a proveedores nacionales de bajo costo y baja calidad, que desconocen el territorio y abandonan la ejecución.
- Los Proveedores viven la consecuencia de mercado: la imposibilidad de sostener estándares de calidad (infraestructura, sueldos docentes) frente a competidores que ofertan precios bajo los costos operativos reales.

a. Análisis de los criterios actuales: El dominio del precio

La transformación más profunda del modelo de compra radica en el desplazamiento de la calidad técnica como eje central de la adjudicación, siendo reemplazada por la variable económica. Esta mutación no obedece a una decisión pedagógica, sino a una respuesta reactiva del Estado frente a dictámenes del Tribunal de Libre Competencia (TDLC), los cuales han sido interpretados por la administración central como una prohibición de facto para establecer bandas de precios o limitar la participación de mercado. Bajo esta lógica de "blindaje normativo", el sistema evolucionó hacia un mecanismo de dos etapas: una primera fase de admisibilidad técnica (binaria) y una segunda fase de selección donde el precio ofertado determina, en la práctica, el 100% de la decisión final.

"...tuvimos que eliminar los topes. ¿No es cierto? Nosotros no podemos establecer topes de selección, tuvimos que separar la evaluación en dos etapas... primero usted revisa la evaluación técnica ¿No es cierto? Que es experiencia, comportamiento, otras cosas y si cumple... pasan a la segunda etapa, y la segunda

etapa es la evaluación económica qué es un 100% ya, entonces, finalmente lo que manda es el precio... comprar o elegir al más barato".

(Profesional 7, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

"Nosotros, como te decía al principio, estos concursos no tienen nada que ver con la ley de compras... [pero sobre] el Tribunal de Libre Competencia, nosotros tuvimos un fallo del 2021... eso conllevó a lo que hoy día conocemos como este nuevo modelo de compras... evaluar en dos etapas, técnica y económica, y que fuera la evaluación económica, finalmente, la que decidiera".

(Profesional 9, Departamento Jurídico).

Esta arquitectura ha generado un incentivo perverso en el mercado: la competencia ya no se da por quién ofrece la mejor metodología o infraestructura, sino por quién es capaz de recortar sus costos al máximo para presentar la oferta más barata. Este diseño asume erróneamente que la calidad está garantizada por el cumplimiento de requisitos mínimos documentales, ignorando que en el mercado de la capacitación existen asimetrías de información y costos operativos irreductibles si se busca dignidad en la enseñanza. Al premiar sistemáticamente la oferta económica más baja, el Estado está, implícitamente, subvencionando la precarización: ganan quienes pagan menos a sus facilitadores, quienes arriendan sedes por hora en lugar de mantenerlas y quienes no invierten en equipamiento real.

"El modelo actual... prioriza costo, si finalmente hemos tenido varios casos de organismos técnicos que han ofertado en valores muy bajos y después no llegan a la firma de convenios...".

(Profesional 27, Unidad de Capacitación)

Desde la perspectiva de los proveedores, esta configuración se traduce en una insostenibilidad financiera para las instituciones serias. Aquellas entidades que mantienen costos fijos asociados a calidad (talleres equipados, staff permanente, simuladores) quedan fuera de mercado frente a "organismos de papel" que, al carecer de estructura, pueden ofertar precios temerarios. Esto no solo nivela la calidad hacia abajo, sino que destruye el tejido de proveedores locales y especializados, concentrando la oferta en grandes operadores logísticos que gestionan volumen financiero pero

carecen de vocación educativa. Los proveedores advierten que al ganar el precio más bajo, se pone en riesgo el pago de los docentes y la calidad del servicio al alumno.

b. Criterio territorial: La brecha entre lo legal (Central) y lo necesario (Regional)

El análisis del criterio territorial revela la brecha más significativa entre el nivel central y las Direcciones Regionales. SENCE central (específicamente Regulación de Mercado) es categórico al señalar que incluir un criterio que favorezca a proveedores regionales es legalmente inviable:

"Es complejo porque un criterio regional finalmente establece... una barrera de entrada. Y eso no, por normativa no podemos hacerlo... es una limitación a la participación y eso no puede establecerse".

(Profesional 7, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado)

Si bien SENCE central reconoce el problema (especialmente en regiones extremas), su propuesta de mejora no es un criterio de selección, sino un incentivo económico:

"dar algún incentivo, un incremento en el valor hora respecto de algunas... regiones extremas... pagar un poco más, pero no privilegiar la experiencia regional".

(Profesional 7, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

Para las Direcciones Regionales, la inclusión de un criterio territorial es la demanda de mejora más urgente y transversal. Argumentan que los proveedores nacionales (que ganan por precio) fracasan sistemáticamente en regiones por tres motivos:

1. Desconocimiento del territorio: Subestiman costos logísticos, climáticos y de conectividad (ej. Aysén, Magallanes, Atacama).
2. Falta de presencia: No tienen oficinas físicas, lo que impide a los usuarios y al SENCE regional contactarlos (no son ubicables).
3. Abandono de cursos: Al descubrir los costos reales o tener baja inscripción inicial, abandonan los cursos, dejando a las regiones sin oferta.

"...los proveedores regionales tienen... conocimiento de la región. Entonces ellos hacen ofertas que son más serias... [los nacionales] postulan a cursos que realmente saben que van a poder ejecutar y ejecutan generalmente más rápido y con menos problemas".

(Profesional 16, Unidad de Capacitación).

"...hemos pedido, que por favor coloquen algo que sea para la evaluación, un puntaje o un puntito más para los que son organismos regionales".

(Profesional 32, Unidad de Capacitación).

Los Proveedores locales se suman a este clamor, sintiéndose discriminados por un sistema centralista que ignora los costos reales de operar en zonas extremas. Argumentan que las bases están diseñadas para la realidad de Santiago y que la falta de un "sello regional" permite el "turismo de capacitación" de empresas que no dejan capacidad instalada en el territorio.

"Siento que aquí hay mucha modificación normativa sin tener la experiencia en terreno... alguien te dice que tienes que hacer algo y esa persona nunca ha estado en un curso... es más o menos lo que pasó con el Transantiago... la gente que hizo el plan ingenieril en su vida había tomado una micro".

(Directivo 71, Organismo Técnico)

c. Promoción de la diversidad de proveedores: El problema de la concentración

El objetivo estratégico de promover una mayor diversidad de proveedores colisiona frontalmente con la arquitectura del modelo de compra actual, el cual, por diseño y omisión, fomenta una concentración sistemática del mercado. Esta dinámica se sustenta en una barrera estructural de entrada que privilegia el volumen financiero y la capacidad logística masiva por sobre la calidad educativa o el arraigo territorial. La implementación del mecanismo de "Multi Llamado", sumada a la asignación determinada por el precio mínimo, ha configurado un ecosistema donde solo los grandes operadores nacionales ("proveedores mayoristas") logran sobrevivir. Su modelo de negocio se basa en la economía de escala: adjudicar cientos de cursos a precios marginales para diluir costos fijos, valiéndose de una "espalda financiera" robusta que

les permite resistir los largos desfases de pago del Estado y mantener equipos dedicados exclusivamente a la gestión masiva de postulaciones.

"Tenemos organismos técnicos que adjudican a nivel nacional un importante número de cursos y eso se debe porque... tienen un buen equipo de trabajo... externalizan esta conformación de propuestas... llegan muy buenas propuestas en términos de los que uno puede evaluar".

(Profesional 36, Unidad de Capacitación).

"...hay organismos que... postulan a mansalva... sin ningún análisis de la implicancia ni de la línea o de las complejidades... y después... desisten de la cobertura, eso te genera un problema administrativo".

(Profesional 8, Departamento de Regulación y Desarrollo de Mercado).

En contraste, los proveedores locales, de nicho o fundaciones más pequeñas, que operan con estructuras de costos reales —asociadas a infraestructura propia, sueldos docentes dignos y logística rural— se ven imposibilitados de competir en esta dinámica. Esta exclusión se vio agravada por la modificación normativa de 2023, que impide a los oferentes postular a una cantidad de cupos inferior a la solicitada por línea de producto. Esta regla de indivisibilidad o "todo o nada" obliga a los ejecutores a asumir la totalidad del volumen licitado, lo que constituye una barrera infranqueable para los proveedores de menor tamaño que, aun teniendo capacidad técnica, no poseen la infraestructura para absorber la carga completa. Al no poder descender sus costos al nivel de los grandes conglomerados —que a menudo operan sin infraestructura física real en la zona de ejecución— ni fragmentar su oferta, estos actores quedan sistemáticamente fuera de las licitaciones o se ven forzados a retirarse del mercado público. El resultado es una homogeneización de la oferta en manos de pocos actores que dominan el "juego administrativo", dejando a las regiones dependientes de proveedores foráneos sin compromiso territorial.

"...el multi llamado ha desfavorecido a las OTEC regionales... Completamente... [los OTEC regionales] postulan a valores reales... no caen en el juego de voy a postular al mínimo para ganar."

(Profesional 20, Unidad de Capacitación).

Esta concentración se ve agravada y perpetuada por una debilidad crítica en el sistema de sanciones: la capacidad de los proveedores con mal desempeño para "limpiar sus papeles" mediante el pago de multas. Existe una percepción de impunidad administrativa derivada de procesos de fiscalización excesivamente lentos, que no logran sancionar el incumplimiento en tiempo real. Cuando la sanción finalmente llega, el modelo permite que el proveedor, al pagar la multa pecuniaria, restablezca su "idoneidad" administrativa ante el sistema, eliminando el rastro de su mal comportamiento para futuras postulaciones. Esto genera un incentivo perverso: para los grandes proveedores, pagar una multa es simplemente un costo operativo más dentro de su estructura de flujos, mientras que para un proveedor pequeña puede significar la quiebra. Así, el sistema de control no depura el mercado de los malos ejecutores, sino que favorece a quienes tienen la liquidez para pagar por sus errores y seguir operando.

"Están diciéndole venga la OTEC que ya conocemos... y las otras para la casa. Se les castiga con una evaluación menor por no tener experiencia, pero esa experiencia no la va a tener nunca si no le dan la posibilidad".

(Directivo 75, Organismo Técnico)

"Los proveedores locales han ido muriendo, quebrando, hay muchos que han ido desapareciendo... se aburririeron, porque es mucho trabajo prepararse para la licitación, para que después no queden adjudicados".

(Profesional 16, Unidad de Capacitación).

Finalmente, la barrera de la "Experiencia SENCE" termina de cerrar el círculo, impidiendo la renovación del mercado. El criterio de evaluación que otorga puntaje exclusivo por experiencia previa en programas sociales crea un cerco que bloquea la entrada de nuevos actores de calidad, instituciones de educación superior o empresas con trayectoria en el mundo privado (Franquicia Tributaria). Al no reconocerse la experiencia externa, se castiga la innovación y se protege a los incumbentes, consolidando un mercado donde la antigüedad en el sistema y la capacidad de pago de multas valen más que la excelencia técnica o la pertinencia local.

Propuestas de mejora

Las propuestas de mejora para los criterios de evaluación difieren en su enfoque:

SENCE central propone mejoras sistémicas y estructurales:

1. Mejorar los datos: La principal barrera para crear nuevos criterios de calidad es la falta de sistemas integrados ("interoperabilidad").
2. Ranking de proveedores: Crear una categorización de proveedores (similar al MOP) para clasificarlos por calidad y capacidad.
3. Aumentar exigencias: Solicitar mayor solvencia económica o garantías de seriedad para desincentivar postulaciones a mansalva.

Las Direcciones Regionales proponen mejoras concretas en los criterios de la licitación:

1. Ponderación territorial: Asignar un puntaje adicional (ej. 15%) a proveedores que sean de la región o tengan presencia física comprobable (oficina) en ella.
2. Limitar adjudicaciones: Establecer un tope máximo de cursos o regiones que un solo proveedor puede adjudicarse para evitar la concentración.
3. Fortalecer criterio de "comportamiento": Que las multas o el no firmar convenios previos tengan un peso real y castiguen al proveedor en futuras licitaciones.
4. Evaluar infraestructura y equipo: Exigir que el proveedor demuestre antes de la selección que cuenta con el equipo profesional (currículums) y la infraestructura (fotos, arriendos) necesaria.
5. Incluir satisfacción del usuario: Utilizar las encuestas de satisfacción de los participantes de cursos anteriores como un criterio de evaluación.

Los Proveedores aportan una propuesta pragmática y urgente: evaluar la infraestructura real antes de adjudicar. Piden que se termine con la "evaluación de papel" y se exija demostrar la capacidad instalada (talleres, equipos, oficinas) para nivelar la cancha y evitar que ganen quienes no tienen costos fijos.

"Que comparen, y que digan, oiga, este caballero tiene infraestructura... y este otro caballero está en un sector que es una verdadera ramada... eso es nivelar hacia abajo".

(Directivo 56, Organismo Técnico)

Tabla 27. Comparativa de criterios de evaluación de proveedores.

Criterio de evaluación	Estado actual	Propuesta de mejora (SENCE Central)	Propuesta de mejora (Direcciones Regionales)
Precio / Valor Económico	Factor Decisivo. Determinado por fallo del TLC (evaluación en 2 etapas). Causa principal de la baja calidad y alta concentración.	Aumentar garantías de seriedad y solvencia económica para desincentivar ofertas temerarias.	Bajar ponderación del precio. Establecer bandas de precios (si la ley lo permite) o valores diferenciados por complejidad de curso.
Pertinencia Territorial (Proveedor Regional)	Inexistente. Legalmente inviable por ser "barrera de entrada" (visión Central). Causa principal de abandono de cursos y desconocimiento del territorio.	Incentivo económico (aumento valor/hora) solo para zonas extremas.	Propuesta Crítica: Asignar puntaje (ej. 15%) por presencia física demostrable (oficina) en la región.
Calidad y Capacidad del Proveedor	Débil. Se mide solo la admisibilidad (ej. Norma Chilena). No se evalúa equipo profesional ni infraestructura real.	Crear un Ranking de proveedores (similar al MOP) para clasificar por capacidad y calidad.	Exigir demostración previa del equipo profesional (CV) y de la infraestructura (fotos, arriendos) como parte de la oferta.
Comportamiento Histórico	Débil. Proveedor con mal desempeño "limpian sus papeles" pagando las multas. Los procesos de fiscalización son demasiado lentos.	Mejorar interoperabilidad de datos para un rastreo más fidedigno de sanciones.	Crear un "DICOM de proveedores": que multas (pagadas o no) y convenios no firmados resten puntaje real y visible en futuras licitaciones.
Satisfacción del Usuario	Inexistente como criterio de evaluación.	(No mencionado).	Incluir la opinión de los usuarios (encuestas de satisfacción de cursos anteriores) como un criterio vinculante en la selección.

Criterio de evaluación	Estado actual	Propuesta de mejora (SENCE Central)	Propuesta de mejora (Direcciones Regionales)
Concentración de Ofertas	No regulada. El TLC impide limitar el número de adjudicaciones. Causa principal del "Multi Llamado".	(No mencionado, es restricción legal).	Establecer un tope máximo de cursos o regiones que un solo proveedor puede adjudicarse (buscar vía legal para hacerlo).

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, los criterios de evaluación son el nudo crítico donde fracasa el objetivo de calidad. Existe un consenso absoluto en que el modelo no selecciona por calidad, sino por precio. SENCE Central explica esta falla como una obligación legal impuesta por el Tribunal de Libre Competencia, que impide al Servicio fijar precios mínimos o limitar la cantidad de adjudicaciones. Las Direcciones Regionales denuncian que esta regla, en la práctica, ha destruido la diversidad de proveedores, pues los proveedores regionales con ofertas realistas "no pueden competir" contra los proveedores nacionales que ganan con precios "irrisorios". Este desajuste fomenta la concentración del mercado y garantiza la selección de proveedores que, por costos, no pueden asegurar la calidad de ejecución en los territorios. Y los Proveedores confirman que el sistema actual castiga la inversión en calidad y protege a los incumbentes, exigiendo un cambio hacia la verificación en terreno y la valoración de la infraestructura real.

Capítulo 9 / Mecanismos que permitan asegurar la factibilidad de las propuestas realizadas y seleccionadas por parte de los proveedores.

Considerando la normativa vigente que limita las modificaciones (especialmente la obligatoriedad de la ley de compras públicas y la preponderancia del precio impuesta por el TDLC) y las brechas de ejecución identificadas y descritas anteriormente en este informe, a continuación, se proponen mecanismos orientados a asegurar la factibilidad de las ofertas que presentan los proveedores y a subsanar el incumplimiento por parte de éstos.

Revisión de medidas vigentes para asegurar inicio y ejecución

Las medidas vigentes buscan formalmente asegurar el inicio de los cursos, pero no así su ejecución, siendo por tanto insuficientes desde este punto de vista y generando, en ocasiones, un alto costo financiero y administrativo. Dentro de estas medidas encontramos:

A. Garantías de fiel cumplimiento y seriedad de la oferta

Aunque la Ley de Presupuestos exige la garantía de fiel cumplimiento (generalmente 5% del monto total de recursos por sobre 1.000 UTM, Art. 25 de Ley N°21.722), a partir de la información recogida se revela que esta garantía, junto con las exigencias de anticipos y pólizas, puede provocar que el capital de trabajo de los OTEC se vea inmovilizado y los obligue a endeudarse. En efecto, para los OTEC pequeños, el costo de las boletas bancarias (intereses) y la retención de liquidez representan un alto estrés de caja y un costo financiero no cubierto por el proyecto.

Por otra parte, para los grandes operadores, el pago de la multa por incumplimiento (en caso de abandono o ejecución deficiente) parece ser visto simplemente como un costo operativo más en su estructura de flujos, sin tener un efecto disuasorio real sobre la precarización o el desistimiento.

Por otra parte, el nuevo criterio de "Firma de Convenios" (50% en Multillamado 2025) busca castigar a quienes se adjudican y luego desisten. Sin embargo, si la penalización

es solo puntaje y no económica (por no firmar), puede que no sea suficiente para disuadir a grandes OTEC que postulan a grandes cantidades de cursos sin necesariamente realizar un análisis profundo de la logística asociada a esta ejecución masiva. La eficacia dependerá entonces de si las penalizaciones no monetarias (solo puntaje) logran disuadir a los grandes operadores que postulan a mansalva.

B. Evaluación de Comportamiento Histórico

Actualmente, los criterios de evaluación (2024-2025) otorgan un alto peso al comportamiento (historial de multas) y experiencia (cursos ejecutados). Constituye un filtro de habilitación clave, pero que parece ser poco eficiente en su diseño actual. Lo anterior se debe fundamentalmente a que el sistema permite "comprar" la idoneidad. Cuando un proveedor es multado por mal desempeño, la normativa permite que, al pagar la multa pecuniaria, éste "limpie sus papeles" y restablezca su idoneidad administrativa ante el sistema. Esto elimina el rastro del mal comportamiento para futuras postulaciones. Para los grandes operadores, pagar una multa se convierte simplemente en un costo operativo más dentro de su flujo de caja, sin funcionar como un disuasivo real para corregir la mala ejecución o el abandono de cursos

No obstante, lo anterior, es importante señalar que las multas son parte de los criterios del llamado, por lo que todas las multas cursadas son parte del registro y se consideran en la evaluación, independientemente que el proveedor la pague.

Por otra parte, la exigencia de "experiencia SENCE" (experiencia previa en programas sociales) cierra el mercado, pues castiga a los nuevos actores (ej. universidades, empresas del sector privado) que podrían elevar el estándar de calidad, pero que no tienen un historial de ejecución en el sector público social.

Principales razones de incumplimientos

Los principales incumplimientos no se explican por ausencia de garantías al momento de la postulación, sino que por sobreadjudicación, debilidad logística y/o falta de espalda operativa y financieras, situaciones que se dan especialmente en multillamados nacionales. En este sentido, la solvencia financiera reemplaza la verificación territorial y operativa y, por tanto, los incumplimientos no se solucionan con más garantías financieras, sino atacando la falta de verificación operativa y la sobreadjudicación. A continuación, presentamos algunos argumentos que se encuentran a la base de dicha situación:

La "solvencia de papel" no garantiza capacidad logística real

El modelo actual asume que una empresa financieramente sana (capaz de presentar boletas de garantía) y legalmente constituida es apta para ejecutar cursos en cualquier lugar. La evidencia recogida demuestra que este supuesto no es necesariamente así. En efecto, el sistema evalúa "promesas documentales" y admisibilidad legal, pero no verifica la infraestructura real antes de adjudicar. En este sentido existen "proveedores de maletín" o "de papel" que ganan licitaciones ofertando precios bajo los costos operativos reales porque no mantienen infraestructura (arriendos, equipos, personal).

La solvencia financiera permite pagar la multa si algo sale mal, pero no asegura tener, por ejemplo, una sala de clases adecuada en una zona rural. El incumplimiento ocurre porque el adjudicatario no tiene "espalda operativa" en el territorio, algo que una boleta de garantía bancaria no puede suplir.

El multillamado incentiva la sobreadjudicación irresponsable

El mecanismo de Multillamado, combinado con la imposibilidad legal de poner topes de adjudicación (fallo TDLC), incentiva una conducta en los grandes operadores que se apropia del mercado. Los grandes organismos postulan "a mansalva" (masivamente) sin realizar un análisis profundo de la complejidad logística o los costos reales de cada línea. Al adjudicarse un volumen masivo de cursos en múltiples regiones simultáneamente, estos proveedores descubren *a posteriori* que no tienen la capacidad logística para cubrirlos todos. Esto deriva en el abandono de los cursos más complejos o menos rentables (zonas extremas), dejando a la región sin cobertura.

De esto se desprende que no es que falten garantías; es que el modelo permite que un solo actor acapare más demanda de la que su logística puede procesar.

Las garantías financieras son un "costo operativo", no un disuasivo

Aumentar las garantías no corrige la falta de espalda operativa e incluso puede empeorar la calidad del mercado. Para los grandes operadores nacionales, pagar una multa por incumplimiento es visto simplemente como un costo operativo más dentro de su estructura de flujos, sin tener un efecto disuasorio real sobre el desistimiento. Además, el sistema permite que, al pagar la multa, el proveedor "limpie sus papeles" y siga postulando como si nada hubiera pasado.

Por el contrario, las altas garantías asfixian financieramente a los proveedores locales y PYMES (que sí tienen arraigo y logística local), dejándolos fuera del mercado por falta de liquidez, no por falta de capacidad técnica.

La garantía repara el daño económico al Estado, pero no evita el daño social de un curso no ejecutado por debilidad logística.

El "turismo de capacitación" ignora la realidad territorial

El modelo centralizado valida la solvencia financiera de una empresa en Santiago para ejecutar en regiones extremas, ignorando que la operatividad depende de factores locales (costos de traslado, clima, disponibilidad de arriendos). Los proveedores nacionales subestiman los costos logísticos y de conectividad de zonas extremas. Al ganar por precio (ofertando barato), se encuentran con la realidad de costos irreductibles que no pueden cubrir, lo que lleva al abandono del curso. En efecto, la falta de presencia física (oficina) impide la gestión de imprevistos.

La verificación territorial (comprobar que tienen sede o alianzas reales en la zona) es el único mecanismo que asegura la "espalda operativa". La solvencia financiera es ciega a la geografía.

A partir de esta argumentación, es posible concluir que el modelo actual padece de una "Ceguera Operativa": ha perfeccionado los controles financieros y legales (Boletas, Admisibilidad, Multas), pero ha restado peso a los controles de realidad física (Verificación en terreno, Topes de adjudicación). Por tanto, la solución no es financiera (más garantías), sino técnica y territorial, considerando medidas como:

1. Implementar la habilitación en terreno previa a la adjudicación (verificar que la sala existe).
2. Castigar el comportamiento (no firma de convenios) con inhabilidad temporal real, no solo con multas pagables.
3. Desincentivar la sobreadjudicación mediante requisitos de capacidad instalada demostrable (personal y equipos) proporcional al volumen postulado.

Propuesta de nuevas acciones para asegurar inicio y ejecución

Para sortear las restricciones legales (no se puede privilegiar la región o limitar la adjudicación por ley de libre competencia) y asegurar la seriedad de la oferta, las mejoras deben centrarse en la verificación real de la capacidad instalada y la reconfiguración de los incentivos financieros.

A. Verificación de capacidad instalada (Previa a la adjudicación)

- Mecanismo propuesto: Habilitación en Terreno para Zonas Estratégicas/Rurales.
 - Acción: Integrar en la primera etapa del modelo de habilitación técnica la exigencia de acreditar la infraestructura real antes de la adjudicación. Para comunas rurales, extremas o de alta complejidad logística, el SENCE o las Direcciones Regionales (mediante delegación) deben realizar o encargar la visita técnica a terreno (o verificación virtual con sello de tiempo) para confirmar la existencia de la oficina administrativa y los talleres/equipos comprometidos en la propuesta.
 - Fundamento normativo: Esto no es una "barrera de entrada" regional (lo cual está prohibido), sino un criterio de admisibilidad técnica binario (cumple/no cumple) basado en la capacidad de ejecución, que es legal. El incumplimiento de este requisito documental, al igual que el de solvencia, inhabilita la oferta antes de pasar al criterio de precio.

El análisis de los clústeres de proveedores ofrece evidencia de que esta medida nivelaría la cancha a favor de los proveedores locales y de mejor desempeño, corrigiendo las distorsiones que hoy favorecen el volumen financiero por sobre la realidad operativa.

Se identifica al Clúster 2 como la "base operativa más amplia y estable del sistema", compuesta por 527 empresas. Este grupo tiene una tasa de aprobación promedio de 0,80, la más alta del sistema, y una deuda promedio prácticamente nula. Al ser proveedores consolidados, pero de escala reducida, es altamente probable que su fortaleza radique en su capacidad instalada real en el territorio. La exigencia de verificación "en terreno" validaría su ventaja competitiva natural (tener sede y equipos reales) frente a competidores que operan a distancia.

Por otra parte, el mercado presenta una fuerte concentración en el Clúster 3, un grupo de solo 22 empresas que adjudican masivamente (promedio de más de 50 adjudicaciones por año). Aunque este grupo tiene capacidad financiera sólida, su alto volumen de adjudicación plantea un riesgo de "dependencia institucional" y operativa. La propuesta de verificación en terreno obligaría a estos grandes actores a demostrar que su "espalda financiera" se traduce en infraestructura real en cada zona rural o extrema donde postulan, impidiendo que acaparen mercado solo por precio o capacidad administrativa centralizada.

En el caso del clúster 4, que agrupa a 511 empresas emergentes y especializadas que operan en segmentos de alto valor, al ser empresas orientadas a la innovación y complejidad técnica, la exigencia de acreditar equipamiento (talleres/equipos) no debería ser una barrera, sino un filtro de calidad que los diferencie de los organismos precarios. Su tasa de aprobación del 0,76 sugiere que tienen la capacidad técnica para superar esta validación.

B. Aumento y diferenciación de garantías

- Mecanismo propuesto: Garantías Diferenciadas por Historial y Complejidad.
 - Acción: Aumentar el porcentaje de la Garantía de Fiel Cumplimiento para los proveedores con historial de incumplimiento (multas o no firma de convenios). Esto se puede justificar legalmente como una medida de mitigación de riesgo frente a un actor ya calificado como riesgoso.
 - Acción: Exigir una Garantía de Seriedad de Oferta más alta y de cobro más ágil para el "Multi Llamado," para disuadir las postulaciones masivas que conllevan un alto riesgo de no ejecución. Esta acción implica utilizar una herramienta legal permitida para corregir una distorsión del mercado que afecta la eficiencia del gasto público. El Tribunal de Libre Competencia prohíbe las barreras que discriminan arbitrariamente (como dar puntaje extra solo por ser de una región o fijar precios mínimos artificiales). Exigir una garantía más alta no discrimina por origen o tamaño de forma arbitraria, sino que establece un requisito de solvencia y seriedad objetivo. Cualquier empresa (grande o pequeña) puede participar si demuestra la seriedad financiera para sostener su oferta. En este sentido, la medida busca asegurar la "idoneidad" del oferente para cumplir el contrato, un principio protegido por la Ley de Compras y la Ley de Presupuestos para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos.

Revisión y optimización del proceso de reelección de ofertas

La reelección es crítica porque el abandono de cursos o la no firma de convenios por parte del OTEC ganador obliga a iniciar procesos tardíos que impactan directamente en la pertinencia de las ofertas y agravan la obsolescencia de las mismas.

- Mecanismo propuesto: Habilitación Permanente de una “lista de espera” Regional.
 - Acción: Después de la adjudicación inicial, el proceso debe generar una lista de espera regional con los siguientes proveedores en el ranking de evaluación que cumplieron el umbral técnico, asegurando que estos mantengan la documentación legal al día (vigencia, no deudas) durante al menos seis meses. Actualmente existe un proceso que se llama “Corre la Lista” que consiste en que, si un oferente no firma convenio en tiempo y forma, se seleccionar al siguiente oferente.
 - Optimización del Proceso: En caso de no firma de convenio o desistimiento de inicio de curso por parte del adjudicatario, la Dirección Regional debe tener la facultad delegada (con control central posterior) de convocar inmediatamente al siguiente oferente en la lista sin tener que esperar una resolución central para el llamado a reelección, lo que actualmente puede paralizar el proceso por un tiempo incierto.
- Mecanismo propuesto: "DICOM de OTEC" con restricción categórica (Post-Fallo TLC).
 - Acción: El criterio de comportamiento debe incorporar un sistema de puntuación negativa permanente, donde las multas (pagadas o no) y el no firmar convenios resten puntaje real en futuras licitaciones.
 - Mejora: El SENCE debe usar su autonomía reglamentaria para establecer que ciertos incumplimientos graves (ej. abandono reiterado de cursos o no firma de convenios) sean causales de inhabilidad temporal para postular a nuevas licitaciones, lo que no contraviene el fallo del TDLC si está justificado en la idoneidad técnica para cumplir el servicio público.

Tiempos de duración de contratos de proveedores

Los contratos actuales están sujetos a un desfase, llegando muchas veces tarde a la necesidad regional. Esto implica que la tardía firma de convenios e inicio de cursos (a menudo en el segundo semestre del año siguiente) choca con los ciclos productivos

locales, generando deserción. Al respecto se propone la elaboración de contratos plurianuales (2 o 3 años) condicionales.

- **Acción:** Promulgar contratos de convenio marco o catálogo (mecanismos deseados por OTEC y Direcciones Regionales) con una duración de dos o tres años para aquellos OTEC que demuestren un excelente desempeño (baja deserción, alta colocación laboral). En el caso de esta acción, de implementarse, se debe considerar la pertinencia de la oferta y cómo ésta puede cambiar a través de los años lo que, en caso de ocurrir, implica una revisión a este tipo de contratos.
- **Fundamento normativo:** La contratación plurianual es común en el Estado y permite al SENCE desacoplar el ciclo de compra del ciclo presupuestario anual. Esto permite a los OTEC planificar a largo plazo, invertir en infraestructura y ejecutar los cursos de manera oportuna (ej. iniciar en el primer semestre) sin esperar la tramitación de una licitación anual.
- **Condicionalidad:** El segundo y tercer año de contrato están sujetos a la evaluación del desempeño regional (encuestas de satisfacción y tasa de colocación) y al cumplimiento estricto del cronograma de inicio del año anterior. Esto debiera constituirse como un incentivo a la calidad y la puntualidad.

Capítulo 10 / Normativa vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación.

En el presente capítulo se identifica y analiza la normativa vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación, de manera de tenerla presente al momento de desarrollar propuestas de mejora.

A partir de la documentación proporcionada, es posible señalar que la normativa chilena vinculada al modelo de compra de cursos de capacitación, especialmente los programas gestionados por el SENCE, se estructura en los siguientes instrumentos legales y reglamentarios:

1. Decretos Supremos y Reglamentos de programas específicos

Los programas de capacitación operan bajo decretos que establecen sus componentes, líneas de acción, procedimientos y mecanismos de control, actuando como el marco reglamentario específico para cada uno.

a) Programa de Capacitación en Oficios (Decreto N°42, de 2011)

Este decreto establece el marco para el Programa de Capacitación en Oficios. Dicho programa tiene por objetivo generar competencias laborales en personas vulnerables para aumentar su posibilidad de encontrar un empleo de calidad y/o aumentar sus ingresos (para trabajadores independientes).

El componente obligatorio es la Capacitación en Oficio (entre 400 y 1.200 horas). Los componentes adicionales que *podrá* considerar son:

- Apoyo sociolaboral.
- Inserción laboral.
- Dispositivos de apoyo (subsidio diario, cuidado infantil, seguro de accidentes, set de herramientas, licencias o certificaciones).
- Continuación de estudios.

El SENCE puede realizar la transferencia de recursos a los organismos ejecutores mediante la Ley N° 19.886 (Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios) y su Reglamento, o a través de otras clases de concursos públicos, o por transferencias a entidades públicas.

b) Programa Bono de Capacitación para Micro y Pequeños Empresarios (Decreto N°14, de 2011)

Este decreto establece el marco para el programa destinado a mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas a través de la capacitación. Este programa tiene como objetivo financiar un bono de capacitación a dueños, socios, representantes legales y trabajadores de micro y pequeñas empresas (según la Ley N°20.416) para mejorar sus competencias y la competitividad de sus empresas.

El SENCE puede financiar el valor de la acción de capacitación hasta la suma de \$600.000 (seiscientos mil pesos) por beneficiario. Respecto a la selección de Ejecutores, el servicio puede recurrir a los procedimientos de concurso o licitación pública, regulados en la Ley N° 19.886 o en otras leyes, para la selección de organismos ejecutores y cursos.

c) Programa de Reconversión Laboral (Decreto N°6, de 2019)

Este decreto regula el programa enfocado en la adaptación a los cambios tecnológicos y del mercado laboral. El programa señalado busca atender las necesidades de capacitación de personas desempleadas recientemente o empleadas en riesgo de perder el empleo (por impacto de la automatización), para aumentar su posibilidad de reinserción laboral. Para ello, entrega un curso de capacitación a elección del beneficiario dentro de la oferta programática del SENCE.

Considera cursos de capacitación (80 a 400 horas, excepcionalmente más con autorización fundada), Intermediación laboral, Apoyo Socio Laboral, y Dispositivos de apoyo (subsidio diario, seguro de accidentes, licencias/certificaciones).

La ejecución puede realizarse a través de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), sin que sea necesario que universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica se registren como tales. La transferencia de recursos puede ser por Ley N° 19.886 o concursos públicos.

2. Normativa Marco y Mecanismos de Control (Aplicables a todos)

Existen leyes y regulaciones transversales que rigen la compra, ejecución y control de los cursos.

a) Ley de Presupuestos del Sector Público (Ley N°21.722 y Glosas 2025)

La Ley de Presupuestos (en este caso, la correspondiente al año 2025) es fundamental debido fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- **Asigna los Recursos:** Establece la asignación de recursos a programas específicos del SENCE (Partida 15-05-01-24-01), como el Programa de Capacitación en Oficios (\$25.987.266 miles) y el Bono de Capacitación para MYPE (\$2.023.226 miles).
- **Establece Glosas:** Las glosas presupuestarias (como la 05, 07 y 11) remiten a los decretos reglamentarios específicos (ej. Glosa 07 remite al Decreto N° 42 de 2011 para Oficios).
- **Regula la Ejecución:** Determina que la ejecución de los programas puede realizarse por medio de OTEC y otras entidades, y que la transferencia de recursos se realizará conforme a la Ley N°19.886 y su reglamento o concursos públicos.

b) Ley de Compra Públicas (Ley N°19.886)

Esta ley es la base para la selección de ejecutores y la transferencia de recursos a través de licitaciones y concursos públicos. La ejecución de los programas del SENCE (Oficios, MYPE, Reconversión) se rige por los procedimientos de concurso o licitación pública de la Ley N° 19.886. En este sentido, constituye el marco obligatorio que regula cómo el Estado compra servicios y transfiere recursos a privados.

Dentro de los principales elementos que la componen, ésta establece que la regla general para asignar recursos a instituciones privadas (como los proveedores de SENCE) debe ser el concurso público abierto y transparente. El análisis normativo concluye que SENCE no puede inventar un procedimiento de compra nuevo fuera de este marco. Cualquier mecanismo de transferencia debe regirse por los procedimientos de licitación o concurso de esta ley (o los autorizados por la Ley de Presupuestos), lo que limita la capacidad de innovación en el modelo de compra.

La ley impone restricciones estrictas, como la prohibición de fraccionamiento (dividir una compra grande en varias chicas para evadir controles) y limitaciones a la subcontratación, que sólo puede ser autorizada excepcionalmente por resolución fundada.

La Ley 19.886 actúa en la práctica como un límite claramente definido y difícil de modificar. Cualquier propuesta de mejora al modelo de compras (como querer contratar directo o elegir "a dedo" por calidad) choca con este muro legal que obliga a la concursabilidad y la igualdad de oferentes. Por tanto, el desafío que plantea esta normativa es cómo diseñar bases de licitación que, cumpliendo con la rigidez legal de la Ley 19.886, logren incorporar criterios técnicos que aseguren calidad, sin caer en la discriminación arbitraria que la misma ley prohíbe. Ahora, más allá de la restricción del TDLC, es necesario entender que esta ley también ofrece herramientas de gestión a las cuales se puede recurrir, existiendo elementos que sí permiten ajustes operativos y estratégicos para mejorar el modelo, diferenciando lo que es estructural (inamovible) de lo que es gestión (ajustable).

El Margen de maniobra en las "bases de licitación"

El desafío es cómo diseñar bases de licitación que cumplan la rigidez legal, pero aseguren calidad. La Ley 19.886 establece los principios, pero son las bases las que definen el producto.

- *Elemento ajustable: definición del "requerimiento técnico"*

La Ley obliga a la libre concurrencia, pero permite al servicio definir con precisión *qué* necesita. SENCE puede elevar el estándar técnico en las bases *antes* de la evaluación. La ley no impide exigir, por ejemplo, "infraestructura con certificación X" o "docentes con postgrado" como requisitos mínimos obligatorios (admisibilidad). Al subir la vara de entrada, se filtra a los "oferentes de papel" sin vulnerar la igualdad ante la ley, ya que el requisito es objetivo y conocido por todos.

- *Elemento ajustable: criterios de desempate y ponderaciones*

Si bien el TDLC ha forzado la primacía del precio en servicios estandarizados, la Ley 19.886 (Art. 6 del Reglamento) permite explícitamente la evaluación multicriterio. Si SENCE logra redefinir ciertos cursos (ej. oficios complejos) como "Servicios Especializados" y no como "Capacitación Estandarizada", la Ley 19.886 le permitiría legalmente bajar la ponderación del precio y subir la técnica. La dificultad en este sentido no sería entonces la Ley de Compras, sino la clasificación del servicio que hace SENCE ante el TDLC.

Prohibición de fraccionamiento vs. segmentación estratégica

Respecto a la prohibición de fraccionamiento, es posible identificar elementos ajustables, como, por ejemplo:

- *Elemento ajustable: segmentación por "naturaleza del servicio"*

Es crucial diferenciar legalmente entre "Fraccionar" (ilegal) y "Segmentar" (Estratégico). La Ley 19.886 permite realizar licitaciones separadas si la naturaleza del servicio lo justifica. SENCE podría, legalmente, dejar de hacer un "Multi Llamado" masivo y realizar licitaciones diferenciadas por macrozona geográfica o por tipo de industria (ej. "Licitación de Cursos Mineros"). Esto no correspondería a un fraccionamiento ilegal si cada proceso supera los umbrales de toma de razón. Correspondería entonces a una estrategia de compra eficiente que permite ajustar las bases a la realidad de cada mercado (Clúster 2 vs Clúster 3 por ejemplo) sin salirse de la ley.

Uso de las garantías (seriedad vs. fiel cumplimiento)

La normativa exige garantías para transferencias sobre 1.000 UTM.

- *Elemento ajustable: tipología y montos de la garantía*

La Ley de Compras y su reglamento otorgan flexibilidad sobre *qué* tipo de instrumento financiero se acepta y *cuál* es el monto (dentro de rangos). SENCE puede ajustar legalmente sus bases para aceptar pólizas de seguro de manera preferente (que no congelan capital de trabajo de las PYMES/Clúster 2) en lugar de Boletas Bancarias, o establecer garantías escalonadas según el riesgo del proveedor. La ley exige que "exista" una garantía, pero el diseño de esa barrera financiera es competencia de las bases de SENCE, permitiendo "nivelar la cancha" para proveedores regionales solventes, pero con menos liquidez.

Mecanismos de contratación: trato directo (excepcionalidad)

El texto señala las excepciones del Art. 23 de la Ley de Presupuestos y la Ley 19.886 (urgencia, proveedor único, desierta).

- *Elemento ajustable: uso de la causal "proveedor único" o "servicios de confianza".*

Para cursos de alta especialización (Clúster 4), SENCE podría justificar legalmente el uso del trato directo si demuestra técnicamente que "solo existe un proveedor" capaz de dar esa certificación específica (ej. manejo de software propietario o maquinaria exclusiva). Esto sacaría esos cursos de la "guerra de precios" del concurso público, utilizando una herramienta que la Ley 19.886 contempla.

A modo de resumen, la siguiente tabla muestra qué se puede ajustar legalmente en el marco de la Ley de Compras:

Elemento Normativo (Ley 19.886)	¿Es rígido?	¿Qué se puede ajustar en las Bases?
Procedimiento de Compra	Sí (Debe ser Concurso/Licitación)	Se puede Segmentar la licitación por rubro o zona (evitando el Multi-Llamado único) sin caer en fraccionamiento.
Evaluación	Relativo (Depende de la definición del objeto)	Se puede redefinir el "Objeto de la Compra" como Servicio Complejo para habilitar criterios técnicos ponderados (escapando de la lógica de <i>commodity</i>).
Requisitos Técnicos	Flexible (Discrecionalidad del Servicio)	Se pueden elevar los Requisitos de Admisibilidad (barreras de entrada técnicas) para filtrar calidad antes de competir por precio.

Más que una barrera estructural de la Ley N° 19.886, el análisis identifica un espacio de mejora en la interpretación operativa de la norma. Se observa que el diseño de las bases ha tendido hacia una interpretación prudente y estandarizada del marco legal — posiblemente para asegurar el cumplimiento ante los organismos de control—, lo cual puede estar restringiendo la exploración de mecanismos de segmentación y exigencia técnica que la normativa vigente permitiría implementar.

c) Mecanismos de Control y Fiscalización

Todos los programas están sujetos a mecanismos de control estricto. En efecto, el SENCE debe realizar auditorías internas para verificar la correcta ejecución de los programas y el cumplimiento de la normativa. Esto es sin perjuicio de las acciones de supervigilancia, auditoría o control que pueda implementar directamente la Subsecretaría del Trabajo.

Por otra parte, los organismos ejecutores están obligados a permitir el libre acceso y sin restricciones a los auditores del SENCE. En efecto, los ejecutores, incluyendo universidades y CFT, deben disponer de la infraestructura, personal y experiencia

adecuados para los fines del programa, cuyos parámetros son determinados por resoluciones del director nacional del SENCE.

El análisis que se desprende de estos mecanismos de control es que, aunque legalmente sólidos, operan con una lógica formalista y financiera (multas y papeles) que no logra capturar ni corregir las fallas de calidad pedagógica o logística en terreno, generando una falsa sensación de seguridad normativa mientras la calidad real de la capacitación se deteriora. En efecto, el control estricto de estándares a veces se vuelve contraproducente. Por ejemplo, exigir ciertos estándares de infraestructura urbana en zonas rurales o el uso de huelleros biométricos en faenas donde no hay conectividad o las huellas de los trabajadores están desgastadas, termina bloqueando la ejecución de cursos necesarios en lugar de garantizar su calidad, priorizando el cumplimiento de la norma por sobre el impacto social

3. Normativa de focalización y búsqueda de empleo

La normativa también define quiénes son los beneficiarios y las obligaciones que deben cumplir para acceder y mantener el beneficio, especialmente en programas dirigidos a población con características de vulnerabilidad.

a) Requisito de Vulnerabilidad

La postulación a programas como Oficios, Sectorial, Emprendimiento y Educación Media/Superior, generalmente exige encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población (Registro Social de Hogares), con la excepción del 80% para las regiones de Aysén y Magallanes.

b) Fondo de Cesantía Solidario (Decreto N°46, de 2015)

Este reglamento aplica a beneficiarios de prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, estableciendo su obligación de búsqueda efectiva de empleo. Para recibir el pago mensual, la Bolsa Nacional de Empleo o la OMIL deben certificar que el beneficiario ha buscado efectivamente un empleo o concurre una causa justificada.

Se considera que *no* busca empleo si no se inscribe en la Bolsa Nacional de Empleo, no postula reiteradamente a oportunidades, no asiste a entrevistas intermediadas, o rechaza sin causa justificada una oportunidad de empleo o una beca de capacitación del SENCE. En este sentido, una beca de capacitación puede ser rechazada con causa justificada si, entre otros, no guarda relación con las habilidades/destrezas del empleo anterior, o si ocasiona un serio menoscabo a su condición laboral o estudios.

4. Elementos normativos y constitucionales que actúan como límites

A la hora de pensar en propuesta de mejora para el modelo de compras de SENCE, es fundamental considerar una serie de elementos normativos y constitucionales que actúan como límites a cualquier propuesta de mejora al modelo de compras de cursos para programas sociales del SENCE. Estos límites se encuentran principalmente en las leyes orgánicas, la ley de presupuestos y los principios de la administración pública.

1. Límites inmodificables o de alta rigidez en el Modelo de Compras

Cualquier propuesta de mejora debe respetar los siguientes aspectos, cuya modificación requeriría, en la mayoría de los casos, una reforma legal:

A. Principios de probidad y concursabilidad obligatoria

El SENCE, como organismo público, está obligado a garantizar la probidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, así como la igualdad y libre concurrencia de los potenciales beneficiarios y ejecutores.

La regla general es que la asignación de recursos a instituciones privadas, ya sea por transferencias corrientes o de capital, debe ser el resultado de un concurso público abierto y transparente. Esto es obligatorio para seleccionar a una institución privada ejecutora de política pública. Las únicas excepciones para la asignación de recursos sin concurso están taxativamente definidas en la Ley de Presupuestos (Art. 23):

- ✓ Si en los concursos públicos no se presentaron interesados.
- ✓ Si solo existe una persona jurídica como posible beneficiario o ejecutor.
- ✓ En casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada.

B. Uso de la Ley N° 19.886 para Contrataciones

El mecanismo de transferencia de recursos a los organismos ejecutores para programas como Oficios, MYPE y Reconversión está intrínsecamente ligado a la Ley N° 19.886 (Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios) y su reglamento, o a concursos públicos.

Esto significa que el proceso de "compra" de los cursos debe seguir los procedimientos de licitación pública o concurso establecidos en esta ley marco, no pudiendo el SENCE inventar un procedimiento de compra completamente nuevo fuera de este marco legal.

Se mantiene la posibilidad de que las personas jurídicas que son Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), según el Art. 12 de la Ley N° 19.518, puedan ejecutar los programas, sin la necesidad de que universidades, IP o CFT se registren en los términos de los Artículos 19 y 21 de dicha ley.

C. Restricciones a la Subcontratación y Fraccionamiento

El modelo de compras debe considerar siempre las siguientes prohibiciones:

- **Prohibición de Fraccionamiento:** No se puede fraccionar la asignación de recursos a una misma institución privada, cuando los recursos están destinados a un mismo objetivo dentro de una región o a nivel nacional y provengan de una misma asignación o programa presupuestario.
- **Subcontratación:** La subcontratación de las actividades que constituyan el objeto principal del convenio solo se puede autorizar excepcionalmente, si se advierte la imposibilidad de darle cumplimiento, mediante una resolución fundada del jefe de servicio. Además, está prohibido subcontratar con personas relacionadas (Art. 100 de la Ley N° 18.045).

2. Elementos Normativos Críticos a Considerar en la Propuesta de Mejora

Las propuestas de mejora deben enfocarse en cómo optimizar estos elementos dentro del marco legal, garantizando siempre el cumplimiento de la norma:

A. Condiciones y control de las transferencias

Los convenios de transferencia están sujetos a obligaciones detalladas que no pueden obviarse:

- **Rendición de Cuentas:** La rendición debe realizarse a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas de la Contraloría General de la República (salvo excepciones autorizadas). Los organismos públicos tienen un plazo máximo de seis meses para pronunciarse sobre la rendición.
- **Restitución Obligatoria:** Debe existir una cláusula que exija la restitución de los recursos si son destinados a una finalidad distinta, no han sido utilizados/rendidos o han sido observados en la rendición.

- Garantía de Fiel Cumplimiento: Para instituciones ejecutoras de políticas públicas con transferencias que superen las 1.000 UTM, es obligatorio constituir una o más garantías (ej. vales vistas, boletas de garantía) que asciendan al cinco por ciento del monto total de los recursos.

B. Requisitos del Ejecutor Privado

Los convenios con instituciones privadas ejecutoras de políticas públicas (donde se enmarcan los cursos) exigen requisitos que deben ser acreditados en el proceso de compra:

- Antigüedad y Experiencia: Se requiere al menos dos años de antigüedad contados desde su constitución y que demuestren experiencia en el área de ejecución del convenio.
- Hitos de Cumplimiento: Los convenios deben considerar hitos diferidos en el tiempo como condición para la transferencia de recursos, permitiendo anticipos de hasta un 20%.

C. Regulación de Ausentismo y Empleabilidad

El modelo de compra debe considerar y articularse con la normativa que incentiva la búsqueda de empleo:

- Bolsa Nacional de Empleo (BNE): Los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario deben interactuar con la BNE para certificar la búsqueda efectiva de empleo.
- Rechazo a Capacitación SENCE: Un beneficiario no busca efectivamente empleo si rechaza sin causa justificada una beca de capacitación financiada por el SENCE y ofrecida a través de la BNE. Esto obliga al SENCE a asegurar que su oferta de cursos y el proceso de rechazo/aceptación estén estrictamente alineados con las causales justificadas de rechazo (ej. distancia, menoscabo laboral/estudios, relación con habilidades).

Específicamente en relación con las restricciones legales y la Ley de Presupuestos, los elementos antes mencionados deben considerarse bajo una lógica de restricciones de diseño más bien inamovibles, pero que pueden ser operativamente optimizables. Es decir, sin inamovibles en el "qué" (fondo), pero revisables en el "cómo" (forma).

Estos elementos provienen de normas superiores (Ley de Administración Financiera, Resoluciones de Contraloría y Ley de Presupuestos del Sector Público) que SENCE no tiene la facultad de modificar. Las propuestas no pueden por tanto intentar saltarse estas vallas, sino intentar integrarlas como "requisitos no funcionales" del sistema:

Para las condiciones y control (rendición y garantías)

Dado que la rendición electrónica (SISREC) es obligatoria, la propuesta de mejora debe enfocarse en que los sistemas de gestión de SENCE "conversen" automáticamente con la Contraloría. Por ejemplo, en lugar de ver la garantía como un trámite manual, la propuesta puede plantear la aceptación de garantías digitales con custodia electrónica, lo que cumple la norma (existencia de garantía) pero optimiza el proceso (elimina el papel y la custodia física). Una propuesta en esta línea debe incluir mecanismos contractuales claros (cláusulas automáticas) que faciliten el cobro sin necesidad de largos juicios administrativos.

Para los requisitos del ejecutor (antigüedad y experiencia)

Estos requisitos actúan como barreras de entrada legales. La propuesta debe considerarlos como el primer filtro de "pasa/no pasa" antes de evaluar cualquier criterio técnico. La mejora no está en bajar el requisito (2 años), sino en cómo se acredita. La propuesta debería eliminar la presentación de "certificados en papel" y reemplazarlos por una validación automática contra bases de datos oficiales (Registro Civil/SII) al momento de postular. Si no cumple los 2 años, el sistema bloquea la postulación inmediatamente, ahorrando tiempo de evaluación.

Para regulación de ausentismo y empleabilidad (bne)

Aquí la norma es funcional: busca que la capacitación sirva para encontrar trabajo. Las propuestas de mejora al modelo de compras deben incluir en las bases de licitación la obligación del proveedor de gestionar la asistencia de manera rigurosa (ej. libro de clases electrónico con biometría) y reportarla en tiempo real. La propuesta en esta línea debe resolver el "vacío de información". Si un alumno rechaza el curso, el proveedor debe tener el canal formal e inmediato para informarlo a SENCE y este a la BNE, para que se gatillen las consecuencias en el Seguro de Cesantía. La mejora es tecnológica y de procesos, asegurando que la información fluya sin intervención manual.

A modo de resumen es importante considerar estos elementos como "el marco de la cancha", es decir, no se puede proponer flexibilizar estos requisitos., pero sí proponer

mecanismos tecnológicos y de gestión que hagan que cumplir estos requisitos sea automático, transparente y menos costoso para el proveedor y el Estado.

Capítulo 11 / Protocolo de tratamiento y manejo de datos del modelo de compra de cursos de capacitación.

El protocolo se elabora considerando la necesidad de asegurar la fiabilidad de los datos (principal debilidad técnica según TI), la trazabilidad (fortaleza del SISCOM) y el estricto cumplimiento de los principios de probidad y transparencia exigidos por la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos (Ley N°19.880) y el control de la Contraloría.

Análisis de existencia e implementación de acciones de datos y probidad

El análisis del proceso de compra revela que las acciones vinculadas al tratamiento y manejo de datos se centran en la automatización para la eficiencia y el uso de sistemas de registro para la trazabilidad. En efecto, y a partir de las entrevistas realizadas, el tratamiento de datos en la etapa de evaluación y selección es el punto donde la tecnología se utiliza principalmente como un mecanismo de control de probidad.

Para el nivel central, la automatización del manejo de datos es el mayor garante de transparencia. El sistema SISCOM permite que la evaluación de las ofertas se realice mediante algoritmos que procesan la información ingresada por los OTEC, minimizando la intervención humana y, por ende, la discrecionalidad.

"El tema que sea todo casi automatizado obviamente te da una certeza de que no es posible cometer ninguna falta a la probidad". (Profesional 3, Departamento Jurídico)

"Mantenemos bitácora de correo de cuando los postulantes crean y envían sus postulaciones. También registramos cuando se hacen las evaluaciones, quién las hace, en qué momento". (Profesional 10, TI)

Desde esta perspectiva, el protocolo implícito es de seguridad y auditoría, en el cual el dato se protege para evitar manipulaciones.

Sin embargo, esta seguridad centralizada se traduce en falta de claridades, mencionadas tanto por las direcciones regionales como por los proveedores. Las Direcciones Regionales, por ejemplo, señalan que no tienen acceso a la información de quiénes postulan ni a los criterios de desempate en tiempo real, y que sólo reciben el dato

final (la resolución). Los proveedores, por su parte, perciben que el tratamiento de sus datos es unidireccional. Ingresan grandes volúmenes de información técnica y legal, pero el sistema no les devuelve información de valor (feedback). Un entrevistado de este segmento señala que a su juicio hay una falta de transparencia en el uso de los datos de evaluación:

"Falta claridad... no entender cómo evalúan, el por qué la nota que tienes".
(Proveedores)

Para el mercado, el "blindaje" de los datos se siente como una barrera que impide entender las reglas del juego, generando sospechas sobre la arbitrariedad de los algoritmos o de los evaluadores anónimos.

Desde el punto de vista normativo (protección de datos y probidad), no existe impedimento legal interno referido a que desde las direcciones regionales accedan a la información referida a quienes postulan o a los criterios de desempate. En este sentido, las direcciones regionales son parte del mismo servicio público y la ley N° 19.628 regula la comunicación de datos a terceros, pero no impide el flujo de información administrativa entre unidades competentes del mismo organismo para el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, la Ley 20.285 indica que los fundamentos de las decisiones administrativas (como las evaluaciones de proveedores) son públicos y por tanto, que las direcciones regionales tengan acceso a esta información no pone en riesgo la probidad, siempre que el acceso sea de lectura y monitoreo, y no de edición.

A continuación, damos cuenta de las fortalezas y las brechas identificadas:

Tabla 27. Acciones Implementadas (Fortalezas)

Acción	Descripción y Propósito	Énfasis en Probidad
Automatización de Evaluación (SISCOM)	La mayoría de las evaluaciones se realizan de forma automática por el sistema informático SISCOM (Sistema de Postulación, Evaluación y Selección de Cursos). Esto incluye la aplicación de criterios como el Comportamiento Histórico, Experiencia, y el cálculo de puntaje económico.	Alta. La automatización elimina la subjetividad y discrecionalidad manual en la asignación de puntajes, minimizando el riesgo de intervención humana en el cálculo de resultados.
Trazabilidad Digital del Proceso	El sistema SISCOM está diseñado para mantener una trazabilidad completa del proceso. Registra digitalmente: la creación y envío de postulaciones, quién	Alta. Asegura la rendición de cuentas (<i>Accountability</i>). En caso de recursos de reposición, se puede reconstruir quién

Acción	Descripción y Propósito	Énfasis en Probidad
	ejecuta las evaluaciones, el momento exacto en que se realizan, y quién ejecuta los procesos del sistema.	tomó qué acción, cuándo y con qué resultado.
Declaración de Intereses (Comisión Evaluadora)	Antes de comenzar la evaluación, los funcionarios designados a la Comisión Evaluadora son instruidos para gestionar sus declaraciones de intereses.	Alta. Es una medida formal de probidad para prevenir conflictos de interés en la etapa de evaluación.
Roles Segregados en el Proceso	La gobernanza centralizada segrega las funciones de forma estricta: DCAP es el mandante técnico (define qué comprar), DDRM es el operador (administra el concurso y el sistema), y Jurídico es el garante de legalidad.	Media/Alta. La segregación de funciones, especialmente entre el operador y el revisor legal, reduce el riesgo de abuso y mantiene el control de legalidad sobre los actos administrativos.
Uso de Plataforma Única (SISCOM/SIC)	El proceso se gestiona íntegramente a través de SISCOM para postulación, evaluación y selección, e interactúa con el Sistema Integrado de Capacitación (SIC) para gestión posterior.	Media. Centraliza la data y minimiza el uso de canales informales, aunque la falta de interoperabilidad total es una brecha.

Fuente: elaboración propia

Tabla 28. Acciones Implementadas (Brechas)

Brecha	Impacto en la Evaluación y Probidad
Baja Fiabilidad de Datos Fuente	CRÍTICA. La principal debilidad técnica. El sistema depende de datos externos (Ej. multas, cursos ejecutados, deserción) que se cargan manualmente (Excel). Los datos cargados manualmente a menudo contienen errores o son inconsistentes con el registro en papel, obligando a correcciones posteriores. Si los datos de entrada son deficientes, la evaluación automatizada, por muy transparente que sea, arroja un resultado erróneo.
Falta de Interoperabilidad	Los sistemas internos del SENCE (SISCOM, SIC, plataformas regionales, etc.) no tienen interoperabilidad total. La información debe ser solicitada "por fuera" y subida manualmente, lo que introduce el riesgo de error humano y manipulación.
"Caja Negra" Regional	Las Direcciones Regionales (DR) y la Comisión Evaluadora operan como una "caja negra" para los proveedores y las DR, respectivamente. Los criterios de selección no se comunican de forma efectiva a las DR, y los proveedores no reciben retroalimentación técnica cuando su propuesta es rechazada.

Brecha	Impacto en la Evaluación y Probidad
Riesgo de Influencia por Improvisación	El Nivel Central a menudo realiza cambios en la marcha o "ajustes menores" en los criterios o la programación del concurso (ej. criterios de evaluación). Esto altera la programación acordada previamente y genera incertidumbre, lo que podría abrir espacios a la discrecionalidad o la falta de transparencia en la aplicación de la regla final.
Dependencia de Recursos Externos (GeneXus)	La Unidad de TI no tiene recursos internos con conocimiento técnico del <i>framework</i> GeneXus en el que se construyó el sistema. Esto crea una dependencia crítica de equipos externos para soporte y mejoras, lo que puede comprometer la agilidad, seguridad y el control interno sobre el sistema.

Fuente: elaboración propia

El diagnóstico identifica una serie de fortalezas estructurales, pero también brechas críticas de interoperabilidad y calidad que amenazan la eficiencia del modelo. A partir de las entrevistas realizadas, destacan dos fortalezas en este sentido:

1. **Trazabilidad digital:** Existe un registro digital de los hitos críticos (postulación, evaluación, adjudicación), lo que permite auditorías ex post.
2. **Estandarización de entrada:** El sistema obliga a estructurar la información de las ofertas bajo formatos únicos, facilitando la comparación masiva (especialmente en el Multi Llamado).

Por el contrario, también se identifican obstaculizadoras o brechas, entre ellas, se mencionan:

A. La calidad del dato. El principal nudo crítico identificado por el propio nivel central es la complejidad para el manejo de las bases de datos.

"Las bases de datos son un gran terror... no tienen interoperabilidad... si nosotros tuviéramos la información bien aceiteada con controles de calidad... sería mucho más eficiente el proceso". (Profesional Regulación de Mercado)

La falta de validaciones automáticas rigurosas al momento del ingreso permite que se cargue información errónea o incompleta, lo que obliga a procesos manuales de limpieza de datos que retrasan las licitaciones.

B. Falta de interoperabilidad y redundancia. Al respecto se indica que no existe un ecosistema de datos integrado. El sistema de compras (SISCOM) no dialoga fluidamente con el sistema de ejecución (SIC) ni con las bases de datos del Estado (Registro Civil, SII). Los Proveedores OTEC sufren esta brecha como una carga administrativa que califican como absurda.

"¿Por qué cuando colocan en el sistema... no puede linkear?... el SENCE te pide otra vez el papel... no se cumple el principio que dice que al Estado no le puede pedir al Estado lo que el Estado ya tiene". (Proveedores)

Esta redundancia en el manejo de datos (subir la misma escritura 15 veces para 15 regiones) aumenta el costo de transacción y el riesgo de error.

C. Protección y manejo de datos sensibles. Existe una brecha operativa en el tratamiento de datos biométricos. Los proveedores señalan que el sistema de control de asistencia ("huellero") no cuenta con protocolos de contingencia adecuados para fallas de lectura o conectividad en zonas rurales. Cuando el dato biométrico falla, no hay un mecanismo ágil para validar la identidad y asistencia del alumno, lo que deriva en el no pago del subsidio. Esto parece evidenciar que el protocolo actual prioriza el control digital por sobre la realidad operativa.

A modo de resumen, es posible señalar que el tratamiento de datos en el modelo de compra revela que SENCE posee una infraestructura digital orientada a la seguridad y la probidad (visión Central), pero carece de una estrategia de gestión de datos e inteligencia de negocios. El sistema es eficaz para "blindar" posibles actos alejados de la probidad, pero poco eficiente para gestionar la calidad de la información y facilitar la operación.

La principal carencia es la falta de un protocolo de interoperabilidad y calidad de datos. La información parece vivir en compartimentos estancos, obligando a los usuarios a realizar procesos manuales redundantes. Para avanzar hacia un modelo moderno, es imperativo transitar desde un enfoque de "almacenamiento seguro" hacia uno de "flujo inteligente", donde el dato se capture una sola vez, se valide en origen y sirva para retroalimentar tanto la toma de decisiones regional como la mejora continua de los proveedores.

Protocolo de Tratamiento y Manejo de Datos del Modelo de Compra

Este protocolo se estructura en torno a las tres etapas críticas de datos: Captura (Generación del Dato), Procesamiento (Evaluación) y Rendición (Transparencia).

I. Etapa de Captura y Generación del Dato (Fiabilidad de la Información)

Criterio de Acción	Descripción Detallada	Responsable Principal
Priorización de la Interoperabilidad	Acción Inmediata: Suspender la carga manual de datos críticos (Multas, Deserción, Cursos Ejecutados) a través de planillas Excel. Acción Estratégica: Priorizar el proyecto de integración y certificación de la API entre SISCOM y los sistemas fuente (SIC, RUDO/Génesis, BNE, Tesorería). Solo se utilizarán datos extraídos automáticamente de las bases de datos fuente con sello de tiempo para la evaluación.	TI y DDRM.
Saneamiento y Validación del Dato Fuente	Realizar un trabajo organizacional para que los responsables del ingreso de información (ej. UCAP, Fiscalización, OTIC) mantengan los registros actualizados y validados antes de la fecha de corte de la licitación. La Dirección de Presupuestos debe condicionar la ejecución de los programas de ciertas líneas al cumplimiento de esta validación.	DCAP (Líder) y Direcciones Regionales.
Auditoría de Datos Pre-Licitación	Establecer un proceso de auditoría interna (Unidad de Auditoría) al dataset que alimentará el SISCOM, antes de que se lance el concurso. El objetivo es detectar y corregir inconsistencias o registros faltantes (ej. multas) que impacten en los criterios de Comportamiento y Experiencia.	Unidad de Auditoría (Revisor) y DDRM.

II. Etapa de Procesamiento y Evaluación (Énfasis en la Probidad)

Criterio de Acción	Descripción Detallada	Responsable Principal
Blindaje de la Comisión Evaluadora	La Unidad de Procesos y Sistemas debe mantener un registro digital de la Declaración de Intereses y Confidencialidad de los miembros de la Comisión Evaluadora. Los miembros no podrán acceder al sistema de evaluación (SISCOM) hasta que este registro esté completo.	DDRM y Departamento Jurídico.

Bloqueo a la Modificación Manual de Puntajes	El sistema SISCOM debe garantizar que, una vez finalizada la evaluación y selección automatizada, los puntajes de los criterios objetivos (Comportamiento, Experiencia, Económico) no puedan ser alterados manualmente en la base de datos sin un acta de la Comisión Evaluadora visada por Jurídico que justifique el error y la corrección.	TI (Sistema) y Departamento Jurídico (Control).
Control de Cambios Regulatorios	Se debe formalizar un proceso donde cualquier cambio normativo o de criterio (ej. variación en la ponderación de un factor) acordado después de la Planificación Anual (en la marcha), deba ser aprobado por el Departamento Jurídico mediante una Resolución Exenta fundada antes de ser implementado en el sistema.	Departamento Jurídico y Dirección Nacional.

III. Etapa de Rendición y Trazabilidad (Transparencia)

Criterio de Acción	Descripción Detallada	Responsable Principal
Generación de Reporte de Trazabilidad Final	El SISCOM debe generar automáticamente un Informe de Trazabilidad Final para la Adjudicación. Este informe debe registrar, para cada OTEC adjudicado, el puntaje exacto obtenido en cada subcriterio (Comportamiento, Experiencia, Económico) y la fuente del dato utilizado.	TI y DDRM.
"Feedback" Técnico para OTEC no Adjudicados	Acción de Transparencia: Los OTEC no seleccionados deben tener acceso, a través de la plataforma de postulación, a un resumen digital y automatizado de los motivos de su rechazo. El reporte debe indicar el puntaje obtenido y el umbral de corte, sin revelar la identidad de otros oferentes.	DDRM y Unidad de Comunicaciones.
Publicación de Datos de Adjudicación	Publicar de forma activa en el portal web (transparencia activa), en formato digital y procesable (no solo imagen), el listado completo de OTEC que superaron el umbral técnico y los precios ofertados por los adjudicatarios.	Unidad de Comunicaciones.

Capítulo 12 / Propuestas de mejora

Conclusiones

A partir del trabajo realizado evaluando el modelo de compra de cursos de capacitación de programas sociales del SENCE, a partir de la triangulación de distintas fuentes de información, es posible indicar que se evidencian avances significativos en términos de transparencia, estandarización y digitalización de procesos, valorados transversalmente como un activo institucional. Ahora bien, estas mismas fuentes muestran diferencias entre el diseño normativo de la política pública y su ejecución operativa en el territorio. En efecto, a partir de las entrevistas con proveedores y en direcciones regionales, el actual mecanismo de adquisición se describe como un sistema rígido, financieramente regresivo para los proveedores y temporalmente desconectado de las necesidades productivas locales. Lo que desde las oficinas centrales en Santiago se percibe como una búsqueda de eficiencia administrativa mediante la agrupación de demandas y la automatización de evaluaciones, en las regiones y en el mercado se experimenta como una limitante que afecta la calidad de los cursos y transforma la capacitación en un trámite tardío, perdiendo en ocasiones su valor social de oportunidad y empleabilidad.

Al analizar la evaluación de las etapas y mecanismos de compra, se concluye que la estrategia de concentrar la demanda en grandes concursos nacionales o "multi llamados", aunque lógica desde la perspectiva de la economía de escala administrativa, ha generado un efecto que ha enlentecido el proceso. La interdependencia de las líneas programáticas dentro de un mismo acto administrativo provoca que la impugnación o retraso en un componente detenga la maquinaria completa, afectando la ejecución presupuestaria y la credibilidad del servicio ante la ciudadanía. A esto se suma una burocratización de la etapa de postulación donde, paradójicamente, la exigencia de múltiples requisitos documentales y la validación de metodologías en plataformas digitales no ha logrado filtrar la calidad técnica real de los oferentes, sino que ha fomentado la estandarización de propuestas "de papel" y la aparición de gestores expertos en adjudicar licitaciones sin contar necesariamente con la capacidad instalada para ejecutarlas. La nostalgia de Direcciones Regionales y proveedores por mecanismos más ágiles, como el antiguo Convenio Marco o la posibilidad de compras directas a través de catálogos validados, evidencia la urgencia de transitar desde un modelo de compra episódico y masivo hacia uno de suministro continuo y flexible, capaz de

responder a contingencias como cierres de empresas o desastres naturales con la velocidad que la realidad social exige.

La influencia de las etapas previas y posteriores en los resultados del modelo es un hallazgo crítico en términos de impacto en el usuario final y sostenibilidad del mercado. Existe un desfase cronológico entre el levantamiento de la necesidad formativa en la región y el inicio efectivo del curso, lo que no considera las estacionalidades productivas propias de la agricultura, el turismo o la pesca, entregando soluciones cuando el problema de empleo puede haberse modificado. Por otra parte, el hecho de exigir a los OTEC el pago semanal de subsidios a los alumnos, arriendos y honorarios, reembolsando dichos montos meses después, constituye una dificultad importante que desincentiva la participación de algunas OTEC con menor espalda financiera, como fundaciones y pymes regionales, y favorece la concentración del mercado en grandes operadores capaces de soportar esta demanda financiera, independientemente de su arraigo o excelencia pedagógica.

En cuanto a la gobernanza, el estudio muestra un funcionamiento que ha mostrado dificultades para sostener un diálogo fluido y oportuno entre los departamentos técnicos, jurídicos y administrativos. Esto, en ocasiones, resulta en bases de licitación con aspectos que deben ser subsanado y que dificultan dicho proceso. Esta dinámica profundiza la sensación de poca participación y conocimiento del proceso que existe en las Direcciones Regionales, que ven reducido su rol a uno principalmente administrativo, debiendo relacionarse con proveedores que no eligieron, y sin contar con las facultades para intervenir en la selección o sanción oportuna de éstos.

Finalmente, respecto a la evolución de los criterios de evaluación de proveedores, se constata que la imposibilidad de fijar bandas de precios y la priorización del factor económico han generado una lógica de actuar que ha impactado en la calidad de la oferta. La competencia de organismos que ofertan valores temerarios ha ido desplazando a instituciones con infraestructura real y equipos docentes calificados. La ausencia de un criterio de territorialidad o "sello regional" permite que empresas del centro del país adjudiquen en zonas extremas sin contar con oficinas, logística ni conocimiento del territorio, lo que deriva en altas tasas de deserción de cursos y en una ejecución precaria que, muchas veces, debe ser rescatada por los funcionarios regionales. Al respecto, se indica que la evaluación actual mide promesas documentales y castiga la falta de experiencia específica en programas sociales, dificultando la entrada

al mercado de nuevos actores y universidades que podrían elevar el estándar, y eventualmente manteniendo a instituciones sin el mejor desempeño técnico.

De este diagnóstico se desprende la necesidad de trabajar en el modelo hacia una lógica de descentralización inteligente y aseguramiento de la calidad. Sería importante por ejemplo avanzar hacia la implementación de licitaciones macro-zonales o regionales que permitan ajustar la oferta a los tiempos productivos locales, instalando en las regiones la capacidad de incidencia en la selección de sus colaboradores estratégicos. Asimismo, es importante también modificar los criterios de evaluación para ponderar la infraestructura física comprobable y la presencia territorial efectiva por sobre el precio, y establecer mecanismos de pago directo de subsidios a los usuarios para aliviar la carga financiera de los proveedores, permitiendo que el mercado compita por talento pedagógico y no por capacidad crediticia.

Propuesta de mejora

A continuación, se presentan algunas propuestas de mejora surgidas de la triangulación de fuentes de información tales como fuentes secundarias, entrevistas y talleres de trabajo. Estas propuestas buscan hacerse cargo de las brechas identificadas y aportar al modelo de compras de SENCE.

1. Registro categorizado de idoneidad y capacidad operativa

A diferencia del registro actual de SENCE (que es básicamente un repositorio de documentos legales y acreditación NCh2728), esta propuesta busca implementar un sistema de precalificación activo, similar al registro de contratistas del MOP, que clasifique a los proveedores *antes* de la licitación según dos coordenadas: especialidad técnica y capacidad económica/operativa.

A. Adaptación de Categorías ("Espalda Financiera")

En el MOP, la categoría define el monto máximo de la obra. En SENCE, la categoría definiría el volumen máximo de matrícula o cursos simultáneos que un proveedor puede adjudicarse.

- **Primera Categoría (Operadores Nacionales/Masivos):**

- *Perfil:* Empresas del **Clúster 3**.
- *Requisito:* Capital de trabajo alto, presencia física demostrable en más de 5 regiones, staff de planta permanente.
- *Habilitación:* Pueden postular a "Multi Llamados" nacionales y adjudicarse grandes volúmenes sin tope estricto.

Respecto a esta primera categoría, cuyo objetivo es asegurar que la empresa tiene la liquidez para operar a gran escala sin depender del anticipo de SENCE y que su presencia nacional es real, no virtual, indicamos a continuación la manera en la cual se pueden medir dichos atributos y los medios de verificación asociados:

Dimensión a Medir	Indicador (La Regla)	Medio de Verificación (La Prueba)
Solvencia Financiera	Capital de Trabajo Neto: Activos Corrientes - Pasivos Corrientes > <i>Monto definido (ej. 5.000 UF).</i>	Balance General Tributario (8 columnas) del último año fiscal, con timbre de recepción del SII (Formulario 22). No se aceptan balances "provisionales" sin firma de contador.
	Ratio de Endeudamiento: Pasivo Total / Patrimonio < 0.7 <i>(ejemplo).</i>	
Presencia Nacional	Infraestructura Multi-regional: Tener sucursales legalmente constituidas en al menos 5 regiones distintas.	Certificado de Sucursales Vigentes emitido por el SII (descargable en línea). Debe coincidir con las direcciones declaradas.
Capacidad de RR.HH.	Staff de Planta: Mantener una estructura administrativa permanente (no solo relatores por hora).	Certificado F-30 (Antecedentes Laborales) y Planilla de Cotizaciones Previsionales de los últimos 6 meses, demostrando un promedio de al menos X trabajadores contratados indefinidamente.

- **Segunda Categoría (Operadores Regionales Consolidados):**
 - *Perfil:* Empresas del **Clúster 2**.
 - *Requisito:* Arraigo territorial comprobable (sede en la región), experiencia específica en la zona.

- *Habilitación:* Pueden postular a llamados a concurso en la región en la que se encuentra ubicados. Tienen un tope de adjudicación (ej. máximo 10 cursos simultáneos) asegurando que no excedan su capacidad logística.

En cuanto a la segunda categoría, cuyo objetivo es asegurar que el proveedor "vive" en la región y tiene capacidad de respuesta local inmediata, indicamos a continuación la manera en la cual se pueden medir dichos atributos y los medios de verificación asociados:

Dimensión a Medir	Indicador (La Regla)	Medio de Verificación (La Prueba)
Arraigo Territorial (Legal)	Domicilio Comercial Activo: La casa matriz o sucursal principal debe estar en la región donde postula.	Patente Comercial Municipal Definitiva y al día, emitida por una municipalidad de la región respectiva. (Este es el filtro clave: pagar patente prueba operación local).
Arraigo Territorial (Físico)	Tenencia del Inmueble: Control real sobre una sede física (evitar "oficinas virtuales").	Título de Dominio (si es propio) o Contrato de Arriendo Notariado con una antigüedad mínima de 12 meses previos a la postulación.
Experiencia Local	Historial de Ejecución: Experiencia probada en la zona específica.	Certificados de Buena Ejecución emitidos por mandantes públicos o privados de esa región, acreditando un mínimo de horas ejecutadas en los últimos 2 años.

- **Tercera Categoría (Emergentes/Especializados):**

- *Perfil:* Empresas del **Clúster 4** o nuevos entrantes.
- *Habilitación:* Limitados a un número bajo de cursos (ej. 1 a 3). Ideal para pilotos o cursos de alta especialización técnica.

Finalmente, para la tercera categoría, cuyo objetivo es validar la especialidad técnica o la innovación, permitiendo una entrada controlada al sistema (baja carga financiera, alta carga técnica), indicamos a continuación la manera en la cual se pueden medir dichos atributos y los medios de verificación asociados:

Dimensión a Medir	Indicador (La Regla)	Medio de Verificación (La Prueba)
Capacidad Técnica Específica	Infraestructura/Equipamiento Especializado: Tenencia de activos críticos para el curso piloto o de nicho (ej. Simulador de Maquinaria, Laboratorio de Soldadura).	Facturas de Compra de Activo Fijo a nombre del OTEC o Contratos de Arriendo de Equipamiento (Notariados) que cubran el periodo del curso.
Competencia del Equipo	Certificación de Expertos: El equipo técnico posee credenciales que el mercado general no tiene.	Títulos Profesionales/Técnicos y certificaciones internacionales del Staff clave, visados ante notario.
Formalidad Básica	Existencia Legal: Empresa constituida y habilitada para contratar con el Estado.	Certificado de Vigencia (Registro de Comercio) y Certificado de Habilidad de ChileCompra.

B. Adaptación de Especialidades (El "Saber Hacer"⁸)

En lugar de "Obras Viales" o "Arquitectura", el registro SENCE clasificaría por área de competencia logística:

- *Especialidad A:* Cursos con equipamiento pesado (Maquinaria, Soldadura, Construcción). Requiere acreditar convenios de taller o maquinaria propia.
- *Especialidad B:* Cursos de aula/software (Administración, TI).
- *Especialidad C:* Cursos en zonas extremas/aisladas (Logística compleja).

Impacto esperado

Esta propuesta ataca directamente las dos fallas críticas identificadas en el Informe:

1. **Frena la "Sobreadjudicación masiva":** Actualmente, el modelo permite que cualquier proveedor postule a todo. Con el Registro Categorizado, el sistema bloquea automáticamente si un proveedor "Tercera Categoría" intenta postular a 50 cursos, eliminando el riesgo de abandono por falta de espalda operativa.

⁸ Es importante indicar que, dentro del lenguaje SENCE, esto es parte de la tridimensionalidad de la competencia, ya que el enfoque a la base de los cursos SENCE es justamente el enfoque basado en competencias.

2. **Elimina la "Ceguera Operativa":** Al exigir acreditar la especialidad *una vez al año* para entrar al registro, SENCE se ahorra verificar esto en cada caso. La evaluación se concentra en la "capacidad instalada".

Por otra parte, el impacto en la relación calidad / precio puede ser la mayor ganancia del modelo. Al tener un registro robusto, la discusión "Precio vs. Calidad" podría cambiar radicalmente:

- **El Precio deja de ser peligroso:** Hoy, elegir al más barato es riesgoso porque puede ser un "OTEC de papel". Con el Registro, si se licita una obra compleja, solo compiten los de Primera Categoría/Especialidad A. Como *todos* ellos ya acreditaron tener lo necesario y la espalda financiera, es posible elegir al más barato con tranquilidad, sabiendo que el piso técnico es sólido.
- **Protección de la Calidad Local:** Al segmentar, los proveedores gigantes (Clúster 3) compiten entre ellos por los grandes números. Los proveedores locales (Clúster 2) compiten en su categoría regional por calidad de ejecución territorial, sin ser excluidos por ofertas muy baratas de los grandes operadores que no tienen, por ejemplo, costos de sede local.

Análisis de factibilidad

Respecto a la factibilidad, esta propuesta es factible dentro de la Ley N° 19.886. La ley permite establecer registros de proveedores como mecanismos de evaluación de idoneidad técnica. No requiere cambio de ley, sino una resolución exenta robusta y un cambio en las bases tipo. La caracterización de proveedores demuestra que los proveedores *ya están diferenciados* en la realidad (Clústeres 1 al 4). La data existe, sólo falta institucionalizar la clasificación para que el sistema informático discrimine automáticamente.

2. Comité Integrado de Compras Estratégicas y Validación Regional

Esta propuesta busca ser una alternativa a la actual cadena de aprobaciones secuencial en distintos momentos del proceso donde se identifican como puntos críticos la desconexión entre el nivel central y las regiones, y la operación en departamentos y unidades con dificultades de comunicación entre ellos (Jurídico, DAF, Técnico) que genera un número importante de iteraciones y potenciales demoras en los plazos

preestablecidos. Esta propuesta implica la creación de una instancia de decisión simultánea.

Como mecanismo se propone la creación formal (vía Resolución Exenta) de un Comité que sesione en hitos críticos del proceso de compra (Definición de Bases, Adjudicación, Sanción) y que se caracterice por una composición Multi-Estamental:

- *Nivel Central:* Jefes de Departamento (Jurídico, Administración y Finanzas, Empleo y Capacitación).
- *Nivel Regional:* Evaluar una representación rotativa de directores regionales (por macrozona) con voz y voto.

Este comité debe validar las definiciones técnicas y administrativas *antes* de publicar. En lugar de que Jurídico revise las bases *después* de que Técnico las redactó, ambos las validan en la misma mesa. La representación regional tiene la facultad de observar requisitos logísticos que sean inaplicables en sus territorios (ej. plazos de ejecución invernal en Aysén).

Impacto esperado

Esta propuesta ataca directamente los nudos críticos de gobernanza identificados en el informe. El diagnóstico señala que las áreas "no conversan", lo que genera que Jurídico observe bases por formalidades que afectan el sentido técnico del curso. El Comité obliga a alinear el criterio legal con el objetivo programático.

Por otra parte, actualmente, las regiones solo reciben la resolución final ("el dato final") sin participar en el criterio de desempate o selección. Esta propuesta abre la puerta para que la voz regional en la toma de decisión estratégica, evitando licitaciones descontextualizadas.

La implementación de este comité podría transformar la dinámica de compras en tres dimensiones, resolviendo el problema de la desconexión decisional que hoy retrasa los cursos:

1. **Reducción de Tiempos Muertos (Iteraciones):** Al resolver las discrepancias Jurídico-Técnicas en la mesa (y no por oficio), se eliminan los meses de atraso por corrección de bases. El proceso de "Ida y Vuelta" se reemplaza por "Acuerdo en Acta".

2. **Aumento de la Pertinencia de la Oferta:** Al tener validación regional previa, se reduce la tasa de licitaciones desiertas o fallidas por requisitos imposibles de cumplir en regiones extremas.
3. **Responsabilidad Compartida:** Se diluye el miedo administrativo individual (que paraliza la firma) al colegiar la decisión. El funcionario se siente respaldado por un Comité, lo que agiliza la firma de adjudicaciones complejas.

Análisis de factibilidad

Respecto a la factibilidad de esta propuesta, no requiere modificación de la Ley N° 19.886 ni de la Ley de Presupuestos. Es una medida de gestión interna que el director nacional puede implementar mediante Resolución, estableciendo las facultades y el funcionamiento del Comité. En cuanto a su operatividad, para funcionar requiere voluntad política para ceder eventuales parcelas de poder (especialmente de los departamentos centrales) y disciplina administrativa para que el comité sesione con regularidad y no sea un trámite burocrático más.

3. Estrategia de Compra Segmentada: Licitaciones Diferenciadas por Complejidad y Territorio

El problema del "Multi-Llamado" actual es que utiliza una misma vara (precio y volumen) para medir cosas distintas (por ejemplo, cursos de administración online vs. operación de maquinaria pesada en zonas aisladas). La propuesta consiste en desagregar la demanda anual en tres carriles de licitación con reglas distintas, en lugar de un solo paquete masivo:

- **Carril 1: Licitación de Cobertura Masiva (El actual Multi-Llamado optimizado)**
 - *Foco:* Cursos transversales, teóricos o de baja complejidad logística (ej. alfabetización digital, administración, habilidades blandas).
 - *Proveedor Objetivo:* **Clúster 3** (grandes operadores nacionales).
 - *Lógica:* Competencia por precio y volumen. Se mantienen las economías de escala.
- **Carril 2: Licitación de Pertinencia Territorial y Oficios (Licitaciones Regionales)**

- *Foco: Cursos de "oficios duros" (construcción, mecánica) y cursos en zonas rurales o extremas.*
- *Proveedor Objetivo: Clúster 2 (proveedores locales consolidados).*
- *Lógica: Competencia por capacidad instalada. Aquí se exige la "Verificación en Terreno" (propuesta anterior) y se paga un subsidio diferenciado por costo logístico real, castigando la oferta temeraria.*
- **Carril 3: Licitación de Especialidad e Innovación (Concursos de Nicho)**
 - *Foco: Tecnologías nuevas, reconversión industrial específica o pilotos.*
 - *Proveedor Objetivo: Clúster 4 (Especializados de Alto Costo).*
 - *Lógica: Competencia por Propuesta Técnica. El precio tiene bajo peso (ej. 20%) y se prioriza la metodología y el equipamiento de vanguardia.*

Impacto esperado

Esta propuesta ataca una parte importante de las brechas detectadas en el informe:

- **Corrige la "Sobreadjudicación":** Al sacar los cursos complejos del paquete masivo, se evita que los grandes operadores postulen "a mansalva" a zonas donde no tienen capacidad, reduciendo el abandono y el "turismo de capacitación".
- **Reconoce la realidad del mercado:** El capítulo 3 muestra que el mercado no es homogéneo. Usar un solo mecanismo ignora que el Clúster 2 tiene mejor desempeño territorial (tasa aprobación 0,80) pero menos espalda financiera. Separar las licitaciones permite que cada clúster compita donde es fuerte.
- **Evita las Licitaciones Desiertas:** Actualmente, si un curso en una zona extrema queda desierto en el Multi-Llamado, hay que esperar meses. Al tener un carril regional, se pueden ajustar los precios a la realidad local desde el inicio.

Una posible transición a este modelo segmentado generaría tres impactos medibles:

1. **Aumento de la Tasa de Ejecución Real:** Al asignar los cursos complejos a proveedores locales (Carril 2) que sí tienen infraestructura, disminuye drásticamente la tasa de cursos adjudicados pero no iniciados (actualmente un problema crítico).

2. **Sinceramiento de Precios:** El Estado dejaría de pagar sobreprecio por cursos básicos (Carril 1, donde la competencia bajará los costos) y comenzaría a pagar el precio justo por cursos complejos (Carril 2 y 3), mejorando la calidad del gasto.
3. **Protección del Ecosistema Pyme:** Evita que los proveedores locales (Clúster 2) se extingan al intentar competir por precio contra los gigantes nacionales, dándoles un espacio protegido donde su ventaja competitiva (el territorio) es lo que vale.

La propuesta moderniza el modelo pasando de una lógica de "compra a granel" (Multi-Llamado único) a una lógica de "compra de precisión", alineada con la diversidad de proveedores que SENCE ya tendría establecido en el Registro categorizado de idoneidad y capacidad operativa.

Análisis de factibilidad

En cuanto a la factibilidad de esta propuesta, desde el punto de vista normativo no presenta problemas. La Ley N° 19.886 no obliga a hacer una sola gran licitación al año. SENCE tiene la facultad administrativa de diseñar sus Bases de Licitación. Puede legalmente hacer tres llamados distintos o un llamado con tres líneas de evaluación independientes. Operativamente hablando, requiere un esfuerzo mayor en la planificación de la demanda (departamento de empleo y capacitación). Se debe definir *a priori* qué curso cae en qué categoría. Sin embargo, este costo inicial de planificación se recupera con creces al reducir la carga administrativa de gestionar multas, renunciaciones y relitaciones por cursos fallidos.

Otras propuestas en ámbitos clave

De manera más específica, y tomando como paraguas las 3 propuestas descritas anteriormente, la siguiente tabla hace mención de otras propuestas en los ámbitos clave del modelo, equilibrando la necesidad de agilidad y pertinencia y considerando siempre el marco normativo de nuestro país:

Etapas Centrales del Modelo de Compra (Registro, Bases y Selección)

Modelo de Certificación Continua

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Registro de Propuestas Metodológicas (RPM)	Actúa como una barrera de entrada para OTEC pequeños y nuevos, y genera un círculo vicioso por exigir experiencia previa en programas sociales para obtener puntaje.	<p>Transitar a un Modelo de Certificación Continua (Catálogo Dinámico) con Feedback.</p> <p>* Feedback Técnico: El sistema SISCOM debe generar reportes automatizados a los OTEC rechazados, explicando el puntaje bajo en la metodología para permitir la mejora continua.</p> <p>* Reconocimiento de Experiencia Externa: El criterio de Experiencia debe reconocer la trayectoria de ejecución en el mercado privado (Franquicia Tributaria) o en otros programas públicos</p>	La Ley N°19.518 (Estatuto de Capacitación) habilita la creación de registros; la mejora es reglamentaria y busca el principio de igualdad en el acceso a las oportunidades de postulación.

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
		afines, para promover la diversidad de proveedores ⁹	

Análisis de Impacto Esperado

- **Democratización del mercado:** Al reconocer la experiencia externa (Franquicia Tributaria o sector público), se espera un aumento significativo en la diversidad de la oferta. Esto rompe la barrera de entrada actual donde "para ganar necesitas experiencia SENCE, pero no puedes tener experiencia SENCE si no ganas", permitiendo la entrada de proveedores técnicos de alta calidad que operaban solo en el mundo privado.
- **Mejora Técnica Incremental:** La implementación del "feedback técnico" automatizado transformará el rechazo en una oportunidad de aprendizaje. Los proveedores sabrán exactamente en qué falló su metodología, lo que elevará el estándar general de las propuestas en el mediano plazo, reduciendo la tasa de proyectos deficientes.

Análisis de Factibilidad

- **Operativa: Media-Alta.** Requiere una intervención mayor en el sistema SISCOM para generar reportes automatizados. Sin embargo, el reconocimiento de experiencia externa es altamente factible si se logra la interoperabilidad de datos (cruce con bases de franquicia y mercado público), eliminando la revisión manual de certificados.
- **Económica: Alta.** No implica nuevos gastos presupuestarios en subvenciones. El costo se concentra en horas de desarrollo TI (inversión única) para adaptar el SISCOM, lo cual es marginal comparado con el ahorro administrativo de no evaluar manualmente miles de certificados de experiencia repetidos.
- Protocolo de Elaboración Macro-Zonal con Participación Vinculante.

⁹ La validación automatizada se puede materializar a través de la interoperabilidad de los sistemas de información. Al integrar el sistema de compras de SENCE con fuentes de datos oficiales —tales como la base interna de Franquicia Tributaria, la plataforma de Mercado Público y el Servicio de Impuestos Internos—, se prescinde de la revisión documental manual, permitiendo acreditar la experiencia externa mediante el uso de datos fidedignos y trazables.

Protocolo de Elaboración Macro-Zonal con Participación Vinculante.

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Elaboración de Bases de Licitación	Cuello de botella debido a las dificultades de comunicación fluida y efectiva entre departamentos.	<p>Protocolo de Elaboración Macro-Zonal con Participación Vinculante.</p> <p>* Pre-Aprobación Legal de Cláusulas: Jurídico y Regulación de Mercado deben pre-aprobar un "banco de cláusulas" legales (Ej. garantías, multas) para ser insertadas en las bases por DCAP, reduciendo las iteraciones por control de legalidad.</p> <p>* Filtro de Pertinencia Regional: Las DR deben revisar y validar las bases técnicas específicas para su región (Ej. Infraestructura Mínima) con un plazo vinculante de respuesta, para asegurar que no se exijan requisitos urbanos a realidades rurales.</p>	La Ley N°19.880 (Procedimiento Administrativo) permite la delegación de facultades y la participación de órganos consultivos. La coordinación interna es clave para la eficiencia del proceso.

Análisis de Impacto Esperado

- **Reducción de tiempos muertos:** El uso de un "banco de cláusulas" pre-aprobadas por el Departamento Jurídico disminuirá los tiempos del proceso de iteraciones y

correcciones de forma que hoy retrasan las bases. Se estima que esto podría adelantar la publicación de licitaciones en varias semanas.

- **Reducción de licitaciones desiertas:** Al otorgar a las direcciones regionales la facultad vinculante de revisar requisitos técnicos (ej. infraestructura), se avanza en la línea que las bases no exijan condiciones imposibles de cumplir en zonas rurales (pertinencia territorial), asegurando que la oferta llegue efectivamente a los territorios aislados.

Análisis de Factibilidad

- **Operativa: Alta.** Depende en gran medida de gestión y voluntad política interna. La Ley N°19.880 ya permite la delegación y coordinación. El principal riesgo operativo es que las direcciones regionales no contesten a tiempo; por ello, la propuesta establece un "plazo vinculante" que mitiga este riesgo.
- **Económica: Muy Alta.** Es una medida de costo cero. Está relacionada con eficiencia de procesos aplicado a la burocracia estatal. Genera ahorros indirectos al reducir las horas-hombre dedicadas a corregir borradores de bases.

Doble Etapa Reforzada + Aumento de Ponderación No-Económica

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Evaluación y Selección de Ofertas	El modelo está obligado legalmente por el fallo del TDLC a que el precio decida el 100% de la adjudicación, lo que puede generar la competencia desleal, el abandono de cursos y la precarización de la oferta.	Doble Etapa Reforzada + Aumento de Ponderación No-Económica (si aplica). * Reforzar Filtro Técnico: Convertir la evaluación técnica en un filtro de habilitación en terreno. El criterio de Comportamiento Histórico debe tener un peso dominante (Ej. >50%) en la	El fallo del TDLC restringe la fijación de precios, pero la calidad técnica real es un requisito de admisibilidad legal (Ley N°19.886). La Ley de Presupuestos (Art. 23) exige garantizar la eficacia en el uso de recursos.

		<p>habilitación para penalizar los desistimientos.</p> <p>* Incentivo No-Económico: Utilizar el margen de maniobra legal para aumentar el peso del precio a rangos más equilibrados (Ej. 30% como en 2023) en aquellas líneas no afectadas directamente por fallos del TDLC, priorizando la eficiencia del gasto sin sacrificarlo por la calidad mínima.</p>	
--	--	--	--

Análisis de Impacto Esperado

- **Depuración** del mercado ("limpieza de papeles"): al dar un peso dominante (>50%) al comportamiento histórico en la fase de habilitación, se expulsa automáticamente a los proveedores que desisten o abandonan cursos (quienes hoy pagan la multa y siguen operando). Esto reduce la tasa de deserción de cursos adjudicados.
- **Protección de la calidad:** El "filtro de habilitación en terreno" impediría que "proveedores de papel" pasen a la etapa económica. Si logran pasar el filtro técnico real, la competencia por precio se da solo entre proveedores solventes, mitigando la precarización de la oferta.

Análisis de Factibilidad

- **Operativa: Media-Baja (desafío crítico).** La propuesta menciona "habilitación en terreno". Esto es operativamente complejo y costoso de implementar para el 100% de la oferta debido a la falta de fiscalizadores. Para que sea viable, esta "habilitación" debe basarse en interoperabilidad de datos (verificación digital de arriendos/patentes) más que en visitas físicas, o aplicarse solo a nuevos entrantes.
- **Económica/Legal: Media.** Reducir el peso del precio (del 100% al 30% donde aplique) podría elevar levemente los costos de adjudicación, pero aumenta la

eficacia del gasto (menos cursos fallidos). Requiere un informe jurídico robusto que justifique qué líneas programáticas no están afectadas por el fallo del TDLC para bajar la ponderación del precio sin riesgo de impugnación.

Influencia de las Etapas Previas y Posteriores (Tiempos y Finanzas)

Descentralización y Ejecución Temprana

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Definición de Oferta (Pertinencia)	Desfase Temporal: La parrilla de cursos se levanta con excesiva anticipación (6 a 12 meses antes) en el Nivel Central, generando que en ocasiones la oferta deje de ser pertinente.	Descentralización y Ejecución Temprana (Modelo Ideal). * Alineamiento Cronológico: El SENCE debe buscar alinear el cronograma administrativo (Nivel Central) con el Modelo Ideal de las Direcciones Regionales (Levantamiento Oct-Nov, Adjudicación Ene, Inicio Mar-Abr). * Licitaciones Macro-Zonales: Implementar licitaciones por macrozona productiva o por sector económico específico (Ej. pesca, minería), en lugar de un único "Multi Llamado" nacional, para reducir la interdependencia y asegurar que los cursos comiencen antes del segundo semestre.	La Pertinencia Territorial es un objetivo estratégico del DCAP, por lo que la gestión de procesos debe buscar el cumplimiento de la misión. La desagregación de licitaciones está permitida por la Ley N°19.886.

Análisis del Impacto Esperado

- **Aumento de la Empleabilidad Real:** Se elimina la "obsolescencia de la demanda". Actualmente, cuando un curso se detecta en enero y se ejecuta en noviembre, la necesidad de mano de obra de esa industria a menudo ya desapareció o cambió. Al iniciar la ejecución en marzo-abril, se sincroniza la capacitación con el ciclo económico anual de las empresas, aumentando la probabilidad de inserción laboral efectiva de los egresados.
- **Mitigación del Riesgo Sistémico:** La desagregación en Licitaciones Macro-Zonales reduce la vulnerabilidad del sistema. En el modelo actual, un error legal en una línea programática detiene el "Multi Llamado" nacional completo. Con la propuesta, un problema administrativo en la Macro-Zona Norte (ej. Minería) no paraliza la adjudicación en la Macro-Zona Sur (ej. Salmones), asegurando la continuidad operativa del servicio en el resto del país.
- **Mejora en la Calidad del Gasto:** Al iniciar en marzo, se dispone de 8 a 9 meses para la ejecución y rectificación de cursos. Esto elimina la histórica "fiebre de ejecución" de fin de año (noviembre-diciembre), donde se gastaba el presupuesto apresuradamente para no subejecutar, a costa en ocasiones de la calidad pedagógica y la asistencia real de los alumnos.

Análisis de Factibilidad Operativa y Económica

- **Factibilidad Operativa: Media-Alta.** No existen barreras legales; la Ley N° 19.886 permite explícitamente la segmentación de compras. El desafío es puramente de gestión interna. Requiere que el Nivel Central abandone la comodidad administrativa de "un solo proceso gigante" y coordine 4 o 5 procesos paralelos (macro-zonas). adelantar el levantamiento a octubre - noviembre del año anterior es viable utilizando la figura de la "Licitación sujeta a condición presupuestaria" (licitar antes de que se apruebe la Ley de Presupuestos final), una práctica administrativa válida y común en el MOP y MINVU, pero que requiere mayor planificación anticipada en SENCE.

- **Factibilidad Económica: Muy Alta.** Esta medida no implica aumentar el presupuesto de capacitación ni contratar más personal. Es una reingeniería de procesos. Genera ahorros indirectos significativos. Al reducir los tiempos muertos y los recursos de reposición masivos (que ocurren cuando se cae el Multi Llamado nacional), se liberan horas-hombre de los equipos jurídicos y de regulación, optimizando el costo administrativo del ciclo de compras.

Gobernanza del Modelo (Roles, Interacción y Liderazgo)

Liderazgo de Proceso

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Fragmentación Interna	Ausencia de un "Dueño del Proceso" formal en el Nivel Central. Los departamentos (DCAP, Jurídico, DDRM) operan como "parcelas", lo que provoca un proceso de iteración que en ocasiones requiere un "arbitraje" y genera demoras en el proceso	<p>Designación de un Liderazgo de Proceso y Matriz de Decisiones.</p> <p>* Líder Único: Designar formalmente a una Jefatura de Proceso (Ej. DDRM) como Dueño A (Accountable), con autoridad para dirimir las discrepancias internas y asegurar el flujo.</p> <p>* Matriz de Decisiones: Crear un "Comité de Bases" formal y transversal para resolver discrepancias entre Jurídico/Técnico antes de que las bases pasen a firma, eliminando el cuasi-control de veto que paraliza el proceso.</p>	La organización funcional del SENCE (Res. Exenta N°3326) puede actualizarse para definir el Dueño A del proceso, siguiendo los principios de la Ley N°18.575 (Estatuto Administrativo).

Análisis de Impacto Esperado

- **Reducción del ciclo de compra:** Al establecer un comité de trabajo que resuelva discrepancias técnicas y jurídicas simultáneamente (y no de forma secuencial), se elimina el flujo de iteraciones. El impacto directo es la reducción de los tiempos de revisión, permitiendo que las bases salgan a licitación mucho antes.
- **Claridad en la responsabilidad:** La designación de una persona con autoridad para dirimir, acaba con la dilución de responsabilidades actual ("nadie es dueño del proceso"). Esto genera una toma de decisiones más ágil, evitando que el proceso se detenga por falta de arbitraje entre las visiones de "parcelas" de los distintos departamentos.

Análisis de Factibilidad

- **Operativa: Alta.** No requiere cambios legales estructurales, sino una reorganización funcional amparada en la Resolución Exenta N°3326 y los principios de la Ley N°18.575. El desafío es político-interno (gestión del cambio y ceder poder), pero administrativamente es una medida de gestión inmediata.
- **Económica: Muy Alta (Costo Cero).** Esta medida no implica gasto presupuestario. Por el contrario, genera eficiencia administrativa al reducir las horas-hombre desperdiciadas en revisiones redundantes y disputas departamentales.

Empoderamiento y Participación en la Ejecución

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Poca participación regional	Las Direcciones Regionales sólo tienen un rol administrativo, con responsabilidad sobre la ejecución, pero sin autoridad ni información sobre la compra o selección de OTEC.	Empoderamiento y Participación en la Ejecución (Matriz de Riesgo). * Voz con Peso: Las DR deben ser consultadas en la elaboración de bases y ser informadas sobre los resultados de la evaluación técnica.	Esto es un mecanismo de mitigación de riesgos operativos y un ejercicio de desconcentración de facultades que no requiere modificar la Ley de Presupuestos.

		<p>* Poder de Veto Operativo: Delegar en los directores regionales la facultad de suspender preventivamente el inicio de cursos de OTEC adjudicados si existen alertas graves de capacidad logística (Ej. no tienen la sede arrendada al momento de la firma), mitigando el riesgo territorial antes de que escale.</p>	
--	--	---	--

Análisis de Impacto Esperado

- **Mitigación de Riesgos Operativos y Aseguramiento de la Capacidad Instalada:** La implementación de una facultad de suspensión operativa regional constituye un mecanismo de control preventivo crítico. Permite interceptar la ejecución de adjudicaciones centralizadas que presenten brechas graves de solvencia logística (inexistencia de sede o infraestructura habilitante) antes del despliegue del servicio. Esto neutraliza el riesgo de deserción del proveedor, previene la interrupción del servicio a los usuarios y asegura la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.
- **Optimización de la Pertinencia Territorial en las Especificaciones Técnicas:** Establecer una participación vinculante de las direcciones regionales en el diseño de las bases técnicas garantiza la coherencia territorial de los requisitos de admisibilidad. Al ajustar los estándares de infraestructura y perfiles profesionales a las realidades locales, se reduce significativamente la tasa de licitaciones desiertas ocasionada por la imposición de exigencias estandarizadas inaplicables en zonas rurales o aisladas.

Análisis de Factibilidad

- **Factibilidad Operativa: Media-Alta.** La propuesta se fundamenta en los principios de desconcentración administrativa y gestión integral de riesgos, siendo viable dentro del marco normativo actual sin requerir modificaciones a la Ley de Presupuestos. Su implementación exitosa depende de la formalización de

protocolos de actuación estandarizados que objetiven las causales de suspensión, eliminando la discrecionalidad administrativa y aprovechando la capacidad instalada vigente en las Direcciones Regionales.

- **Factibilidad Económica: Alta.** La medida es presupuestariamente neutra. Constituye una estrategia de resguardo del patrimonio fiscal, al prevenir transferencias de recursos (anticipos) a proveedores con insolvencia operativa demostrable. Asimismo, genera eficiencias económicas indirectas al disminuir los costos de transacción asociados a litigios, cobro de garantías y procesos de relicitación derivados de incumplimientos contractuales.

Criterios de Evaluación y Reselección (Calidad y Cumplimiento)

Filtro de Capacidad Logística

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Criterio Territorial y Concentración	Inviabile Legalmente: La ley prohíbe favorecer a OTEC regionales. Esto lleva a la concentración de adjudicaciones en OTEC nacionales que tienen dificultades para cumplir con lo comprometido en zonas extremas.	Filtro de Capacidad Logística (Verificación) y Ponderación por Logística Real. * Verificación de Domicilio y Capacidad Logística: Usar el requisito de presencia física demostrable (sede o arriendo) como criterio de admisibilidad binario para desincentivar el "turismo de capacitación". ¹⁰	La Ley de Compras no prohíbe pagar costos reales de operación. Esto se justifica en el principio de eficiencia y eficacia del gasto público.

¹⁰ Exigir un contrato de arriendo vigente o una sede propia al momento de postular constituye una barrera de entrada económica que vulneraría el principio de libre competencia. Una solución es desplazar la exigencia del gasto, pero mantener la exigencia del compromiso, es decir, cambiar el "contrato vigente" por una "promesa de arrendamiento". De esta manera, en la etapa de admisibilidad (postulación), no se debe pedir el contrato de arriendo legalizado, sino un documento de compromiso de infraestructura. Esto no tiene costo para el proveedor (no paga arriendo aún), pero lo obliga a haber gestionado la logística previamente. Elimina la barrera de entrada económica, pero mantiene el filtro de gestión.

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
		<p>* Incentivo Económico</p> <p>Diferenciado: Implementar un aumento del Valor/Hora para regiones de alta complejidad logística (Ej. Aysén, Magallanes), legalmente justificado en los costos operativos irreductibles (movilización, arriendo, alojamiento) de la zona, no en la regionalidad del proveedor</p>	

Análisis de Impacto Esperado

- **Mitigación de la Asimetría Operativa:** La exigencia de acreditación de domicilio o capacidad logística como criterio binario de admisibilidad reducirá significativamente la adjudicación a oferentes deslocalizados ("turismo de capacitación"). Esto impactará directamente en la disminución de la tasa de deserción de proveedores en zonas extremas, asegurando que la adjudicación recaiga en entidades con solvencia operativa verificable.
- **Sinceramiento de la Estructura de Costos:** La implementación de un valor/hora diferenciada para zonas de alta complejidad logística permitirá internalizar los costos reales de operación (traslados, viáticos, fletes) en el precio del servicio. Esto evitará la precarización de la ejecución en territorios aislados y reducirá el riesgo de licitaciones desiertas por inviabilidad económica.

Análisis de Factibilidad Operativa y Económica

- **Factibilidad Operativa: Alta.** La verificación de domicilio puede realizarse mediante cruces de bases de datos (SII, Patentes Municipales) o documentación legal (contratos de arriendo/propiedad), sin requerir despliegue en terreno masivo. La delegación de esta verificación a las Direcciones Regionales, como filtro previo, optimiza el proceso.
- **Factibilidad Económica: Media-Alta.** Si bien el aumento del valor/hora en zonas extremas implica un mayor costo unitario por curso, este gasto es marginal en el

presupuesto global y se compensa con la eficiencia del gasto (reducción de costos administrativos asociados a relitaciones y recuperación de garantías por incumplimiento). Normativamente, se sustenta en los principios de eficiencia y eficacia del gasto público.

Garantías Condicionadas y Reselección Ágil.

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Aseguramiento del Cumplimiento	Riesgo de Desistimiento: El alto peso del precio incentiva a postular a precios temerarios, lo que resulta en incumplimiento, abandono o la no firma de convenios cuando se descubren los costos reales.	<p>Garantías Condicionadas y Reselección Ágil.</p> <p>* Garantía de Seriedad de Oferta Reforzada¹¹: Aumentar la cuantía de esta garantía para el "Multi Llamado" con cobro ágil en caso de no firma de convenio.</p> <p>* Reselección Automática: Implementar una Lista de Elegibles Regional con delegación de facultades al director regional para la convocatoria inmediata del siguiente oferente que cumpla el umbral técnico, minimizando el impacto del abandono.</p>	El criterio de Firma de Convenios (2025) ya sienta las bases para castigar el desistimiento; las acciones deben hacer esta penalización económica y ágil.

¹¹ Según la normativa analizada (específicamente la Ley de Presupuestos y las reglas para transferencias de políticas públicas), no se establece un "límite de cobro" en el sentido de un tope máximo arbitrario que impida ejecutar la garantía, sino que se define límite natural de lo que el Estado puede cobrar en caso de incumplimiento.

Análisis de Impacto Esperado

- **Desincentivo a conductas oportunistas:** El incremento en la cuantía de la garantía de seriedad actuará como una barrera económica disuasiva frente a la presentación de ofertas temerarias o especulativas. Se espera una depuración de la demanda, donde solo postulen proveedores con intención real y capacidad financiera de ejecutar.
- **Continuidad Operacional del Servicio:** La "reselección automática" mediante listas de espera validadas permitirá reducir los tiempos muertos ante el desistimiento de un adjudicatario. Al facultar al director regional para convocar inmediatamente al siguiente oferente elegible, se minimiza la interrupción del servicio y el impacto social en los beneficiarios.

Análisis de Factibilidad Operativa y Económica

- **Factibilidad Operativa: Media.** Requiere una modificación en las bases administrativas para habilitar la figura de la "lista de elegibles" y delegar la facultad de re-adjudicación. El cobro ágil de garantías exige una coordinación estrecha entre el departamento jurídico y tesorería para evitar trabas burocráticas que diluyan el efecto punitivo.
- **Factibilidad Económica: Alta.** Esta medida no irroga gasto fiscal adicional. Por el contrario, protege el patrimonio fiscal al asegurar la recaudación de multas por incumplimiento y evita los costos hundidos asociados a procesos de licitación fallidos que deben reiniciarse desde cero.

Incorporar Resultados y Perfiles Profesionales Reales

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Calidad de la Ejecución	Inexistencia de un Filtro de Calidad Real: El sistema no	Incorporar Resultados y Perfiles Profesionales Reales.	La Ley de Probidad exige la transparencia en la gestión de RR.HH.

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
	evalúa la calidad del equipo profesional.	* CV Habilitante: Exigir que el proveedor identifique y acredite el perfil y CV del equipo profesional que ejecutará el curso (facilitadores, coordinadores regionales) como criterio de admisibilidad técnica (Verificación Documental Avanzada). ¹²	

Análisis de Impacto Esperado

- **Aseguramiento de la idoneidad técnica:** Al exigir la individualización y acreditación curricular del equipo ejecutor *ex ante*, se garantiza que la competencia técnica evaluada en el papel se corresponda con el personal que efectivamente prestará el servicio. Esto eleva el estándar pedagógico y reduce la brecha entre la promesa de la oferta y la realidad del aula.
- **Transparencia en la gestión de RR.HH.:** Obliga a los proveedores a gestionar sus recursos humanos con anticipación, reduciendo la improvisación en la contratación de facilitadores y coordinadores, lo que redundará en una mayor estabilidad y calidad del proceso formativo.

Análisis de Factibilidad Operativa y Económica

- **Factibilidad Operativa: Media-Baja.** La revisión manual de cientos de currículums puede generar un cuello de botella administrativo. Para que sea viable, requiere sistemas de validación automatizada o muestreos aleatorios estrictos. Además, exige mecanismos de control de asistencia biométrica integrados para verificar que el profesional acreditado es quien realmente asiste, evitando la suplantación operativa.

¹² La cláusula asociada debería redactarse bajo el concepto de "oferta técnica vinculante", es decir, el CV no es solo un papel para entrar, si no que parte integral del contrato. En este sentido debiera establecerse que el CV habilitante se verificará mediante el cruce entre la nómina de profesionales adjudicados y el registro de asistencia/biometría del instructor en el libro de clases electrónico, estableciendo además que cualquier discrepancia no autorizada podrá ser causal de multa y/o término de contrato.

- **Factibilidad Económica: Alta.** No implica costos directos para el servicio, más allá de la carga administrativa de revisión. Transfiere el costo de gestión y acreditación al proveedor.

Promulgar contratos de convenio marco o catálogo

Ámbito	Diagnóstico Principal (Brecha)	Propuesta de Mejora (Acción)	Fundamento Normativo y Operativo
Tiempos de duración de contratos de proveedores	Los contratos actuales están sujetos a un desfase, llegando muchas veces tarde a la necesidad regional. Esto implica que la tardía firma de convenios e inicio de cursos (a menudo en el segundo semestre del año siguiente) choca con los ciclos productivos locales, generando deserción.	Promulgar contratos de convenio marco o catálogo (mecanismos deseados por proveedores y direcciones regionales) con una duración de dos o tres años ¹³ para aquellos proveedores que demuestren un excelente desempeño (baja deserción, alta colocación laboral). En el caso de esta acción, de implementarse, se debe considerar la pertinencia de la oferta y cómo ésta puede cambiar a través de los años lo que, en caso de ocurrir, implica una revisión a este tipo de contratos.	La contratación plurianual es común en el Estado y permite al SENCE desacoplar el ciclo de compra del ciclo presupuestario anual. Esto permite a los OTEC planificar a largo plazo, invertir en infraestructura y ejecutar los cursos de manera oportuna (ej. iniciar en el primer semestre) sin esperar la tramitación de una licitación anual.

Análisis de Impacto Esperado

- **Desacople del ciclo presupuestario anual:** Permitiría romper la dependencia de la aprobación de la Ley de Presupuestos para el inicio de la ejecución. Esto facilitaría el inicio de cursos en el primer semestre (marzo-abril), alineando la oferta de capacitación con los ciclos productivos estacionales y aumentando la pertinencia temporal de la inversión.
- **Fomento a la inversión y estabilidad del mercado:** Un horizonte contractual de mediano plazo (2-3 años) otorga certeza jurídica y financiera a los proveedores,

¹³ El segundo y tercer año de contrato están sujetos a la evaluación del desempeño regional (encuestas de satisfacción y tasa de colocación) y al cumplimiento estricto del cronograma de inicio del año anterior. Esto debiera constituirse como un incentivo a la calidad y la puntualidad.

incentivando la inversión en infraestructura, tecnología y perfeccionamiento docente, superando la precariedad del modelo de "supervivencia anual".

B. Análisis de Factibilidad Operativa y Económica

- **Factibilidad Operativa: Media.** Requiere el diseño de un nuevo instrumento de compra (tipo convenio marco interno) y la definición de indicadores de desempeño objetivos y trazares para seleccionar a los proveedores elegibles. Exige una planificación de la demanda (parrilla de cursos) con proyección plurianual, lo cual es un desafío para la actual estructura de planificación anual del DCAP.
- **Factibilidad Económica: Media.** Requiere autorización de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para comprometer gastos futuros (arrastre) o mecanismos de renovación condicionada a la disponibilidad presupuestaria. Si bien genera eficiencias administrativas a largo plazo (menos licitaciones), requiere una ingeniería financiera rigurosa para no comprometer la flexibilidad presupuestaria de años futuros.

Anexo

1. Tabla Evolución de los criterios de evaluación de proveedores 2015-2025.

Año	Criterios para evaluar proveedores
2015	<p>1. Programa Becas Laborales (Evaluación vía OTIC)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 2161 (2015), en este programa SENCE no evaluaba directamente a los proveedores (OTEC). SENCE aprobaba las bases administrativas, pero la responsabilidad de la licitación y evaluación recaía en los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC).</p> <p>Los criterios de evaluación definidos en estas bases eran:</p> <p>A. Evaluación Técnica (Ponderación 75%)</p> <p>El Comité de Evaluación designado por el OTIC asignaba puntajes de 1 a 5 en los siguientes sub-criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Infraestructura (30%): Es el criterio técnico con mayor peso. Se evaluaba la acreditación mediante títulos de dominio o arriendo, y la capacidad para atender al 100% de los beneficiarios en aulas y talleres. ● Equipos y Herramientas (20%): Descripción, cuantificación y calidad de los equipos necesarios según el número de participantes y la metodología. ● Módulos (15%): Coherencia entre los módulos, contenidos y objetivos del curso. ● Metodología (12%): Estrategias y actividades didácticas propuestas para integrar conocimientos, habilidades y actitudes. ● Materiales e Insumos (10%): Calidad y cantidad de los materiales para el desarrollo de competencias. ● Criterios de Evaluación (8%): Detalle de indicadores para evaluar conocimientos y destrezas. ● Perfil del Relator (5%): Coherencia del perfil académico, experiencia docente (más de 2 años) y experiencia laboral en el oficio. <p>B. Evaluación Económica (Ponderación 25%)</p> <p>Se evaluaba el costo comparando el Valor Hora Alumno (VHA) propuesto por el OTEC contra el promedio regional (Xr):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Si el VHA era igual o menor al promedio regional: Nota máxima (5.0). ● Si el VHA era mayor al 140% del promedio regional: Nota mínima (1.0). <p>C. Criterios de Admisibilidad (Barreras de entrada)</p>

	<p>Antes de la evaluación técnica, el proveedor debía cumplir requisitos excluyentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar inscrito y vigente en el Registro Nacional de OTEC. • Certificación de calidad NCh 2728 vigente. • No presentar deudas previsionales o laborales. <p>2. Programa +Capaz (Línea Continuación de Estudios)</p> <p>En el caso del componente de articulación con Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), regulado por la Resolución Exenta N° 2939 (2015), el proveedor (Instituciones de Educación Superior - IES) era evaluado bajo una lógica de concurso y capacidad de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de Articulación Académica: El criterio central era la capacidad de la institución para convalidar el Plan Formativo del oficio con una carrera técnica de nivel superior. El financiamiento se basaba en el costo de la carrera resultante del proceso de convalidación. • Solvencia Financiera (Garantías): Un criterio determinante para la operación era la capacidad de constituir garantías (boletas bancarias, pólizas de seguro) por el 10% del valor total de los costos de convalidación y el 100% de las becas de manutención. • Capacidad Administrativa: Se evaluaba implícitamente la capacidad de gestión de matrícula y reporte, exigiendo registros detallados de matriculados y asistencia para liberar los pagos. <p>3. Criterios de Ejecución Técnica (Manuales)</p> <p>Aunque no son criterios de "selección" administrativa, los manuales adjuntos (Manual del Facilitador y Manual para Emprendedoras) establecen que, para el año 2015, los proveedores eran evaluados durante la ejecución por su adherencia a contenidos estandarizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los proveedores no podían improvisar el contenido "blando" o de gestión; debían seguir módulos específicos como "Querer Emprender", lo que funcionaba como un estándar de calidad técnica exigido.
2016	<p>Los criterios de evaluación de proveedores de SENCE para este período muestran una diversificación de criterios según la línea programática y el tipo de ejecutor (OTEC, Liceos Técnicos o Instituciones de Educación Superior). No existía un único estándar, sino modelos adaptados a la naturaleza de la compra.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios por programa:</p> <p>1. Programa Más Capaz - Línea Regular (Modalidad Cerrada)</p>

	<p>En esta línea, dirigida principalmente a OTEC, la evaluación ponderaba fuertemente la calidad técnica de la propuesta y el comportamiento histórico del proveedor.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Comportamiento del Oferente (20%): Se evaluaba el historial de multas cursadas por SENCE al proveedor durante el año anterior (2015) y hasta marzo de 2016. La nota dependía de la gravedad (leves, menos graves, graves) y la frecuencia de las infracciones. ● Propuesta Técnica (60%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Estrategia de Evaluación (60% del criterio): Calidad del instrumento de evaluación de aprendizajes propuesto (aspectos formales, desarrollo y relación temática). ○ Experiencia en el Territorio (15% del criterio): Historial de cursos ejecutados en la región y otras actividades de divulgación en los últimos 72 meses. ○ Trayectoria de Empleabilidad (25% del criterio): Compromiso de acciones concretas para la práctica laboral (salida dependiente) o asistencia técnica (salida independiente). ● Propuesta Económica (20%): Comparación del Valor Hora Participante (VHP) ofertado respecto a la oferta más económica recibida en la comuna. <p>2. Programa Más Capaz - Liceos Técnicos Profesionales (Modalidad Cerrada)</p> <p>Para los Liceos Técnicos Profesionales (LTP), el modelo no consideraba evaluación económica (los precios eran fijos), concentrándose 100% en aspectos técnicos y de pertinencia educativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Propuesta Técnica (40%): Metodología propuesta para abordar los aprendizajes esperados. ● Trayectoria de Empleabilidad (30%): Acciones de gestión para prácticas laborales o proyectos de emprendimiento. ● Relación con la Oferta LTP (15%): Vinculación entre el oficio postulado y las especialidades que ya impartía el liceo. ● Equipo Técnico (10%): Continuidad del equipo docente del liceo en la ejecución de la capacitación. ● Necesidades en la Región (5%): Relación directa entre el oficio y la actividad económica regional. <p>3. Programa Más Capaz - Continuidad de Estudios (Modalidad Abierta)</p> <p>Dirigido a Instituciones de Educación Superior (IES), este modelo introdujo criterios de calidad académica y articulación curricular.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nota Técnica (70% de la nota final): <ul style="list-style-type: none"> ○ Propuesta Formativa (40% del técnico): Calidad del plan, infraestructura, equipos y perfil docente. ○ Relación con Carrera E.S.T.P. (30% del técnico): Calidad de la convalidación de estudios propuesta. ○ Pertinencia Territorial (15% del técnico): Empleabilidad y alineación con focos productivos regionales. ○ Certificación de Calidad (15% del técnico): Acreditación institucional y de la carrera ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). ● Oferta Económica (30% de la nota final): Competitividad del valor hora ofertado.
--	---

	<p>4. Programa de Capacitación en Oficios</p> <p>Este programa tradicional presentaba una estructura de evaluación mixta, incorporando un factor de sustentabilidad social.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Factor Técnico (55%): Propuesta pedagógica (40%), Facilitadores (30%) y Herramientas e Insumos (30%). ● Factor Económico (25%): Valor del curso. ● Factor Territorial (10%): Pertinencia territorial del diagnóstico y relevancia regional del oficio. ● Factor Sustentabilidad (5%): Inclusión laboral de personas con discapacidad (política de contratación del proveedor). ● Cumplimiento de Requisitos Formales (5%): Presentación correcta de la totalidad de la documentación.
2017	<p>Los criterios de evaluación de proveedores de SENCE el año 2017 se diversificaron según el programa específico y la modalidad de ejecución.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios para los tres programas principales identificados en los archivos de ese año:</p> <p>1. Programa Becas Laborales (Licitación vía OTIC)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 1644 (2017), en este programa la evaluación era realizada por los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) bajo bases aprobadas por SENCE. El modelo privilegiaba fuertemente la calidad técnica sobre el precio.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Técnica (Ponderación 80%): Se evaluaba la calidad de la propuesta con un desglose detallado: <ul style="list-style-type: none"> ○ Infraestructura (20%): Acreditación de dominio/arriendo y condiciones físicas (iluminación, ventilación, baños, seguridad). ○ Equipos y Herramientas (18%): Cantidad y calidad necesaria para el curso y cobertura por alumno. ○ Materiales e Insumos (15%): Pertinencia y cobertura por alumno. ○ Perfil del Relator (15%): Coherencia académica, experiencia docente y laboral en el oficio. ○ Metodología (12%): Estrategias didácticas para integrar conocimientos teóricos y prácticos. ○ Contenidos (12%): Relación con los aprendizajes esperados. ○ Criterios de Evaluación (8%): Indicadores para medir conocimientos y destrezas. ● Evaluación Económica (Ponderación 20%): Se comparaba el Valor Hora Alumno (VHA) ofertado respecto a la oferta de menor valor recibida para el mismo curso.

	<p>2. Programa +Capaz (Línea Regular - Modalidad Cerrada)</p> <p>La Resolución Exenta N° 1800 (2017) establece un modelo donde SENCE entrega los planes formativos (diseño cerrado) y evalúa la capacidad de ejecución y el historial del proveedor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del Comportamiento del Oferente (20%): Se evaluaba el historial de multas cursadas por SENCE en los últimos 36 meses (2015, 2016 y parte de 2017). Se castigaba según la gravedad (leves, menos graves, graves) y frecuencia de las infracciones. • Propuesta Técnica (60%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Estrategia de Evaluación (60% del criterio técnico): Diseño de instrumentos de evaluación de aprendizajes (ítems, pautas de corrección) para un módulo específico definido por SENCE. ○ Experiencia en el Territorio (15% del criterio técnico): Ejecución de cursos de más de 40 horas en la región postulada durante los últimos 72 meses, y otras actividades de difusión. ○ Trayectoria de Empleabilidad (25% del criterio técnico): Compromiso de acciones concretas para la práctica laboral (visitas, gestión de cupos) o asistencia técnica para emprendedores. • Propuesta Económica (20%): Comparación del valor ofertado (dentro de bandas de precios fijadas entre \$2.800 y \$3.400 por hora) respecto a la oferta más económica. <p>3. Programa Becas Fondo de Cesantía Solidario (FCS)</p> <p>La Resolución Exenta N° 5778, que regula la ejecución para el año 2017, presenta una estructura similar a la de +Capaz pero con ponderaciones distintas y un enfoque en la experiencia nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Técnica (40%): Enfocada exclusivamente en la Metodología propuesta para los aprendizajes esperados (100% de este puntaje). • Evaluación de Experiencia (20%): Número de actividades de capacitación desarrolladas en los últimos 2 años a Nivel País (no solo regional). • Evaluación de Comportamiento (20%): Historial de multas y resoluciones en los últimos 36 meses. • Evaluación Económica (20%): Comparación del costo del curso respecto a tramos de valor definidos. <p>4. Componente Nivelación de Estudios (+Capaz)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 0670 (2017), para este componente SENCE no aplicaba criterios propios de evaluación técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterio de Selección: Se convocaba directamente a las entidades ejecutoras que ya hubiesen sido seleccionadas y autorizadas por el Ministerio de Educación (MINEDUC) en su licitación pública para modalidad flexible año 2017.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> Asignación: Si había competencia por cupos, se priorizaba la equidad en la distribución o los mejores indicadores de calidad según registros de MINEDUC.
2018	<p>El año 2018 SENCE mantuvo la estrategia de diferenciar los criterios de evaluación según el programa de financiamiento (Más Capaz, Becas Laborales o Bonos). Sin embargo, se observa una consolidación de criterios transversales como el "Comportamiento del Oferente" (historial de multas) y la "Experiencia Regional".</p> <p>A continuación, se detallan los criterios específicos por programa para el año 2018:</p> <p>1. Programa Más Capaz (Línea Regular - Modalidad Cerrada)</p> <p>Para este programa, regulado por la Resolución Exenta N° 0564 (2018), se ponderaron cinco grandes dimensiones, destacando un fuerte énfasis en la calidad técnica del instrumento de evaluación y la infraestructura administrativa local.</p> <ul style="list-style-type: none"> Propuesta Técnica - Instrumento de Evaluación (30%): Se evaluaba la calidad del diseño del instrumento de evaluación de aprendizajes de salida (aspectos formales, desarrollo y relación temática con el oficio). Experiencia en la Región (20%): Dividida en dos subcriterios: <ul style="list-style-type: none"> <i>Experiencia General</i>: Cantidad de cursos SENCE iniciados en la región entre 2015 y 2017. <i>Resultados +Capaz</i>: Porcentaje de aprobación de participantes en cursos anteriores del programa. Propuesta Económica (20%): Comparación del Valor Hora Participante (VHP) ofertado respecto a la oferta de menor valor. Se establecieron bandas de precios entre \$2.900 y \$3.500. Oficina Administrativa Acreditada (20%): Criterio binario que otorgaba puntaje máximo si la institución contaba con sede acreditada en la región y mínimo si no. Inclusión (10%): Compromiso de contratar a una persona en situación de discapacidad o un egresado del programa Más Capaz dentro del equipo ejecutor. <p>2. Programa Becas Laborales (Licitadas por OTIC)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 1997 (2018), este programa mantuvo la estructura donde los OTIC evalúan bajo lineamientos de SENCE. El mayor peso recaía en la evaluación técnica de la ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluación Técnica (50%): Fue el criterio de mayor ponderación. Se evaluaban ítems como Infraestructura (24%), Equipos y Herramientas (20%), Materiales e Insumos (18%), Metodología (16%), Criterios de Evaluación (12%) y Contenidos (10%). <ul style="list-style-type: none"> <i>Nota</i>: Si el curso tenía un plan formativo prediseñado por SENCE, los ítems de contenido y criterios de evaluación obtenían automáticamente el puntaje máximo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Económica (20%): Competitividad del Valor Hora Alumno. • Evaluación de Comportamiento Anterior (20%): Basado en las multas notificadas por SENCE o por el OTIC en la región respectiva entre 2016 y 2017. Si un proveedor tenía más del 51% de índice de multas, quedaba fuera del proceso. • Evaluación Experiencia Regional (10%): Cantidad de cursos desarrollados en la región postulada en los últimos 24 meses. <p>3. Programas Bonos de Capacitación y Becas Fondo de Cesantía Solidario (FCS)</p> <p>La Resolución Exenta N° 0954 (2018) estableció una estructura de evaluación balanceada para estos programas, con un fuerte castigo al comportamiento negativo previo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Técnica (40%): Centrada exclusivamente en la Metodología propuesta para la implementación del módulo técnico (estrategias de aprendizaje, actividades didácticas, uso de equipamiento e infraestructura). • Evaluación Económica (20%): Comparación del costo total del curso por alumno respecto a las otras ofertas. • Evaluación de Comportamiento (20%): Análisis de multas cursadas en los últimos 36 meses. El sistema otorgaba 0 puntos al proveedor con mayor cantidad de infracciones y 100 al que tuviera menos. • Evaluación de Experiencia (20%): Número de actividades de capacitación desarrolladas en los últimos 2 años a Nivel País.
2019	<p>En el año 2019, la Resolución Exenta N° 2298 aprueba las bases administrativas para el "Programa de Becas Laborales de Capacitación". El modelo de evaluación mantiene la estructura de evaluación delegada (vía OTIC) con un enfoque en la calidad técnica.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios de evaluación para ese año:</p> <p>1. Evaluación Técnica (Ponderación 50%)</p> <p>La evaluación técnica de las propuestas de cursos se centra en la calidad del diseño y los recursos comprometidos. Cada ítem se califica con nota de 1 a 7.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura (24%): Es el criterio con mayor peso. Se evalúa la capacidad, idoneidad, iluminación, ventilación, servicios higiénicos y seguridad de las instalaciones. Requiere acreditación de dominio o arriendo. • Equipos y Herramientas (20%): Evalúa la cantidad y calidad del equipamiento en relación al número de alumnos y la metodología propuesta. • Materiales e Insumos (18%): Evalúa la pertinencia y suficiencia de los materiales para el desarrollo de las actividades.

- Metodología (16%): Evalúa la estrategia propuesta para el desarrollo de cada módulo, respondiendo al qué, cómo, con qué y dónde se realizará la formación.
- Criterios de Evaluación (12%): Para cursos sin plan formativo SENCE, se evalúa la coherencia entre indicadores y contenidos. Si existe plan SENCE, se asigna nota máxima automáticamente.
- Contenidos (10%): Para cursos sin plan SENCE, se evalúa la pertinencia y coherencia temática. Si hay plan SENCE, se asigna nota máxima.

2. Evaluación Económica (Ponderación 20%)

La oferta económica se evalúa en función del Valor Hora Alumno (VHA).

- Fórmula Comparativa: Se calcula la posición relativa del VHA de la oferta respecto a la oferta de menor valor recibida para el mismo curso.
- Escala:
 - Posición 100-98%: Nota 5.
 - Posición 97-95%: Nota 4.
 - Posición 94-90%: Nota 3.
 - Posición 89-85%: Nota 2.
 - Posición 84-1%: Nota 1.

3. Evaluación de Comportamiento Regional Anterior (Ponderación 20%)

Este criterio castiga o premia el historial del proveedor (OTEC) en la región donde postula.

- Periodo: Se consideran las multas notificadas entre el 01 de enero de 2017 y el 30 de diciembre de 2018.
- Cálculo: Se ponderan las multas por gravedad (Leves=100%, Menos Graves=140%, Graves=180%) y se dividen por el total de cursos ejecutados.
- Escala: Un porcentaje de multas ponderadas de 0-10% obtiene nota máxima (7.0), mientras que superar el 51% implica la eliminación del proceso.

4. Evaluación Experiencia Regional (Ponderación 10%)

Mide el conocimiento de la realidad territorial mediante la experiencia acumulada.

- Métrica: Número de cursos SENCE iniciados en la región entre el 01 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.
- Escala:
 - Más de 20 cursos: Nota 7.
 - 11-20 cursos: Nota 5.
 - 1-10 cursos: Nota 3.
 - 0 cursos: Nota 1.

2020	<p>Los criterios de evaluación de proveedores de SENCE durante el año 2020 continuaron diferenciándose según el programa, pero mostraron un cambio significativo en la ponderación de los factores: se redujo drásticamente la importancia del precio (oferta económica) para privilegiar la calidad técnica y el comportamiento histórico del organismo.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios de evaluación para ese año:</p> <p>1. Programa Becas Laborales (Licitación Pública vía OTIC)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 0396 (2020), que aprueba las bases administrativas y técnicas, la evaluación se estructuró en cuatro dimensiones principales. Es destacable que la oferta económica bajó su peso al 5% (en años anteriores solía ser del 20% o más), priorizando la calidad técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Técnica (Ponderación 55%): Es el criterio más relevante. Se evaluaba la calidad pedagógica y de diseño del curso. <ul style="list-style-type: none"> ○ Propuesta Formativa: Coherencia del plan y módulos. ○ Estrategia Evaluativa: Indicadores de logro e instrumentos de evaluación (Rúbricas, listas de cotejo, etc.). ○ Metodología: Estrategias didácticas, uso de equipos y pertinencia. ○ Reconocimiento IES: Articulación con Instituciones de Educación Superior. ● Evaluación de Comportamiento (Ponderación 20%): Se evaluaba el historial de multas cursadas por SENCE y por los OTIC entre el 01 de enero de 2016 y 45 días antes del cierre de la postulación. <ul style="list-style-type: none"> ○ El cálculo penalizaba fuertemente la gravedad: Multas leves (10%), Menos graves (20%), Graves o gravísimas (70%). ○ Regla de eliminación: Si el porcentaje de multas ponderadas superaba el 50%, la oferta no continuaba en el proceso. ● Evaluación Experiencia Regional (Ponderación 20%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Experiencia del oferente (50% del criterio): Cantidad de cursos ejecutados en la región (SENCE + Externos) en los últimos años. ○ Nivel de deserción injustificada (50% del criterio): Se premiaba a los organismos con tasas de deserción bajas (0-5% obtenía nota 7.0) y se castigaba a los que superaban el 25% (nota 1.0). ● Evaluación Económica (Ponderación 5%): Se comparaba el Valor Hora Participante (VHP) ofertado respecto a la oferta de menor valor recibida. El bajo peso de este criterio indica que el precio dejó de ser un factor decisivo de competencia. <p>2. Programa Reconversión Laboral "Reinvéntate"</p> <p>La Resolución Exenta N° 0374 (2020) estableció criterios diferenciados según la línea de ejecución:</p>
------	--

Criterio	Línea Regular	Línea Talento Digital
Evaluación Técnica	45%	20%
Evaluación Experiencia	20%	45%
Evaluación Comportamiento	15%	15%
Compromiso de Colocación	15%	15%
Evaluación Económica	5%	5%

Nota: En "Talento Digital", la experiencia pesó más que la propuesta técnica porque se exigía demostrar experiencia específica en metodología *Bootcamp*.

3. Programa Capacitación en Oficios (Línea Sectorial Transportes)

Para los cursos de conductor profesional (Clase A-3 y A-5) regulados por la Resolución Exenta N° 4339 (2019) para ejecución 2020, la estructura fue:

- Evaluación Técnica (50%): Centrada en Metodología (60% del técnico) y Estrategia Evaluativa (30% del técnico) para el uso de simuladores de inmersión total.
- Evaluación Experiencia Regional (15%): Cursos de conducción ejecutados anteriormente.
- Evaluación Comportamiento (15%): Historial de multas.
- Compromiso de Colocación (15%): Porcentaje de alumnos que el OTEC se compromete a insertar laboralmente (mínimo exigido entre 20% y 37% según la región).
- Evaluación Económica (5%).

4. Programa Bono MIPE ("Despega Mipe")

La Resolución Exenta N° 0444 (2020) definió para este programa:

- Evaluación Técnica (40%): Propuesta formativa, metodología y evaluación.
- Evaluación Experiencia Regional (30%): Fuerte peso a la experiencia local y baja deserción previa.
- Evaluación Comportamiento (25%): Es el programa que más castigó el historial de multas (25% de la nota).
- Evaluación Económica (5%).

5. Becas Fondo de Cesantía Solidario (FCS)

La Resolución Exenta N° 0010 (2020) estableció:

- Evaluación Técnica (35%)
- Evaluación Experiencia Regional (30%)
- Evaluación Comportamiento (15%)
- Compromiso de Colocación (15%)

	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Económica (5%). <p>6. Programa Capacitación en Oficios (Exclusivo para CFT Estatales)</p> <p>La Resolución Exenta N° 2571 (2020) estableció un procedimiento especial para la transferencia de recursos a los Centros de Formación Técnica (CFT) Estatales. En este modelo no hubo evaluación económica, ya que el precio fue fijado por SENCE (\$4.000 por hora participante). La evaluación fue 100% Técnica.</p> <p>Los criterios técnicos para los CFT fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metodología (37%): Relación entre metodología y competencia, actividades didácticas, uso de equipos, herramientas, materiales e infraestructura. • Propuesta Formativa (35%): Calidad del plan formativo (identificación de competencias, aprendizajes esperados, contenidos) y coherencia de los módulos (técnicos y de nivelación). • Estrategia Evaluativa (28%): Calidad y pertinencia de los indicadores de logro y de los instrumentos de evaluación propuestos. • Requisito de Articulación: Fue obligatorio (admisibilidad) presentar un mecanismo de articulación entre el oficio y una carrera técnica de nivel superior. <p>7. Estándares Transversales (E-learning y Procesos)</p> <p>Aunque no son criterios de puntaje <i>per se</i>, los documentos de 2020 introdujeron estándares de calidad obligatorios (admisibilidad) para la ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estándar E-learning: La Resolución Exenta N° 4459 definió que para ser considerado e-learning, el 80% o más de los módulos debían ser virtuales. Se exigió la figura de "Tutor Académico" (mínimo 1 por cada 100 alumnos) y "Tutor Administrativo", además de estándares de usabilidad y navegabilidad. • Procesos Transversales: Se estandarizó el uso del Libro de Clases Electrónico (LCE) y los mecanismos de control de asistencia biométrica como requisitos operativos transversales.
2021	<p>El modelo de evaluación de proveedores de SENCE mantuvo, durante el año 2021, la tendencia de privilegiar la calidad técnica y la experiencia, reduciendo significativamente la importancia de la oferta económica, que se fijó generalmente en un 5%. Se establecieron criterios diferenciados para oferentes con y sin experiencia previa en SENCE.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios de evaluación por programa para el año 2021:</p> <p>1. Programa Bono de Capacitación para Micro y Pequeños Empresarios (Despega Mipe)</p>

Según la Resolución Exenta N° 2545 (2020) y su modificación N° 2637 (2020), que aprueban las bases para 2021, se aplicaron criterios diferenciados para oferentes antiguos y nuevos.

- **Oferentes con Experiencia en SENCE:**
 - Evaluación Experiencia (Ponderación 40%): Se dividió en experiencia en la región (50%) y experiencia a nivel nacional (50%), medida en número de cursos ejecutados.
 - Evaluación Comportamiento (Ponderación 40%): Consideró multas aplicadas por SENCE a nivel regional (15%), nivel de deserción injustificada (15%) y desempeño del oferente en la región (70%) basado en firma de convenios, inicio de cursos y ejecución de fases.
 - Evaluación Técnica (Ponderación 15%): Se evaluó la propuesta técnica, incluyendo metodología y reconocimiento de una Institución de Educación Superior (IES).
 - Evaluación Económica (Ponderación 5%): Comparación del valor hora alumno ofertado respecto a la menor oferta recibida.
- **Oferentes Nuevos:**
 - Evaluación Experiencia (Ponderación 40%): Basada en una "Evaluación de presentación" donde debían describir su propuesta de valor y motivaciones.
 - Evaluación Técnica (Ponderación 55%): Mayor peso a la calidad técnica de la propuesta.
 - Evaluación Económica (Ponderación 5%).

2. Programa Capacitación en Oficios (Línea Emprendimiento)

La Resolución Exenta N° 552 (2021) estableció los siguientes criterios para esta línea:

- **Oferentes con Experiencia en SENCE:**
 - Evaluación Experiencia (Ponderación 10%): Número de cursos ejecutados regional y nacionalmente.
 - Evaluación Comportamiento (Ponderación 30%): Multas (15%), deserción (15%) y desempeño (70%).
 - Evaluación Técnica (Ponderación 40%): Metodología y perfil de facilitadores.
 - Evaluación Compromiso de Formalización (Ponderación 15%): Porcentaje de alumnos que el OTEC se compromete a formalizar (inicio de actividades o patente) al finalizar el curso.
 - Evaluación Económica (Ponderación 5%).
- **Oferentes Nuevos:**
 - Evaluación Experiencia (Ponderación 30%): Presentación de propuesta de valor.
 - Evaluación Técnica (Ponderación 50%).
 - Compromiso de Formalización (Ponderación 15%).
 - Evaluación Económica (Ponderación 5%).

3. Programa Capacitación en Oficios (Línea Registro Especial)

Para los organismos de la "Categoría Especial" (Fundaciones, Corporaciones, etc.), regulados por la Resolución Exenta N° 573 (2021), los criterios fueron:

- **Oferentes con Experiencia en SENCE:**

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación Experiencia (Ponderación 25%). ○ Evaluación Comportamiento (Ponderación 20%). ○ Evaluación Técnica (Ponderación 5%): Solo consideró el Reconocimiento con una IES (Institución de Educación Superior), ya que los planes formativos fueron validados previamente. ○ Evaluación Compromiso de Colocación/Formalización (Ponderación 25%): Compromiso de inserción laboral. ○ Evaluación Económica (Ponderación 25%): Mayor peso económico en comparación a otros programas. <p>4. Programa Reversión Laboral "Reinviértate"</p> <p>La Resolución Exenta N° 2541 (2020) estableció criterios específicos, distinguiendo entre Línea Regular y Línea Talento Digital.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Línea Regular (Ofertantes con Experiencia): <ul style="list-style-type: none"> ○ Experiencia (10%), Comportamiento (30%), Técnica (40%), Compromiso de Colocación (15%), Económica (5%). ● Línea Talento Digital (Ofertantes con Experiencia): <ul style="list-style-type: none"> ○ Experiencia (Ponderación 40%): Incluyó la exigencia específica de Experiencia externa en metodología Bootcamp (60% del puntaje de experiencia), valorando alianzas con bootcamps internacionales. ○ Comportamiento (20%), Técnica (20%), Compromiso de Colocación (15%), Económica (5%). <p>5. Programa Capacitación en Oficios (Línea Sectorial Transportes)</p> <p>La Resolución Exenta N° 92 (2021) definió para los cursos de conducción profesional (A-3 y A-5):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Experiencia (Ponderación 10%): Cursos de conducción ejecutados anteriormente. ● Evaluación Comportamiento (Ponderación 30%). ● Evaluación Técnica (Ponderación 40%): Metodología de enseñanza. ● Evaluación Compromiso de Colocación (Ponderación 15%). ● Evaluación Económica (Ponderación 5%).
2022	<p>Durante el 2022, el modelo de evaluación de proveedores de SENCE consolidó un enfoque en la calidad técnica, la experiencia previa y el compromiso con la inserción laboral, manteniendo la tendencia de reducir la importancia del precio (evaluación económica) a un mínimo histórico (5%).</p> <p>A continuación, se detallan los criterios de evaluación para los principales programas identificados en los archivos de 2022:</p>

1. Programa Becas Laborales (Licitación Pública vía OTIC)

Según la Resolución Exenta N° 3284 (2022), que aprueba las bases administrativas y técnicas para este programa, la evaluación se estructuró en cuatro grandes dimensiones, priorizando la calidad técnica y el comportamiento histórico.

- Evaluación Técnica (Ponderación 55%): Es el criterio con mayor peso. Se evalúa la calidad pedagógica y de diseño del curso.
 - Metodología (100% del técnico para cursos con plan SENCE): Se evalúa la relación entre la metodología y la competencia, el proceso de aprendizaje (actividades didácticas), el uso de equipos, herramientas, materiales e infraestructura.
 - Propuesta Formativa (45% del técnico para cursos propios): Solo aplica si el OTEC propone su propio plan formativo. Se evalúa la coherencia de competencias, aprendizajes esperados y criterios de evaluación.
- Evaluación de Comportamiento (Ponderación 20%): Se castiga el historial de multas cursadas por SENCE (en todos sus programas) y por los OTIC (en Becas Laborales) entre el 01 de enero de 2018 y el 28 de febrero de 2022.
 - Si el porcentaje de multas ponderadas supera el 50%, la oferta no continúa en el proceso de evaluación.
- Evaluación Experiencia Regional (Ponderación 20%):
 - Experiencia del oferente (50% del criterio): Cantidad de cursos ejecutados en la región (SENCE + Becas Laborales) en el periodo 2018-2022.
 - Nivel de deserción injustificada (50% del criterio): Se premia a los organismos con tasas de deserción bajas (0% obtiene nota 7.0) y se castiga a los que superan el 12,5% (nota 1.0).
- Evaluación Económica (Ponderación 5%): Se compara el Valor Hora Alumno Capacitación (VHAC) ofertado respecto a la oferta de menor valor recibida.

2. Programa Capacitación en Oficios (Línea Emprendimiento)

La Resolución Exenta N° 393 (2022) define criterios específicos para esta línea, diferenciando entre oferentes con experiencia en SENCE y oferentes nuevos.

- Oferentes con Experiencia en SENCE:
 - Evaluación Experiencia (Ponderación 10%): Basada en el número de cursos ejecutados en la región y a nivel nacional.
 - Evaluación Comportamiento (Ponderación 30%): Considera multas (15%), deserción injustificada (15%) y desempeño en la región (70% - firma de convenios, inicio de cursos, ejecución de fases).
 - Evaluación Técnica (Ponderación 25%): Enfocada principalmente en la Metodología (100% del puntaje técnico para planes SENCE).
 - Evaluación Compromiso y Resultados de Inserción/Formalización (Ponderación 30%): Mide el cumplimiento de compromisos anteriores y el porcentaje de formalización prometido para la nueva oferta.
 - Evaluación Económica (Ponderación 5%): Comparación del valor hora ofertado.
- Oferentes Nuevos:

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación Experiencia (Ponderación 30%): Se evalúa la presentación de la institución ("Historia y Contenido", "Profesionales asociados"). ○ Evaluación Técnica (Ponderación 30%). ○ Evaluación Compromiso de Formalización (Ponderación 35%): Porcentaje de alumnos que el OTEC se compromete a formalizar. ○ Evaluación Económica (Ponderación 5%). <p>3. Programa Reconversión Laboral "Reinvéntate" (Incluye Talento Digital)</p> <p>La Resolución Exenta N° 4089 (2021) para ejecución 2022 establece criterios diferenciados para la línea regular y la línea de Talento Digital.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Línea Talento Digital (Oferentes con Experiencia): <ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación Experiencia (Ponderación 40%): Incluye un criterio crítico de "Experiencia externa en metodología Bootcamp" (60% del puntaje de experiencia), valorando la ejecución previa de cursos intensivos de tecnología. ○ Evaluación Comportamiento (Ponderación 20%): Multas, deserción y desempeño. ○ Evaluación Técnica (Ponderación 20%): Metodología y propuesta formativa. ○ Evaluación Compromiso y Resultados de Inserción (Ponderación 15%): Tasa de cotizaciones de egresados anteriores y compromiso de colocación laboral. ○ Evaluación Económica (Ponderación 5%). <p>4. Programa Capacitación en Oficios (Línea Registro Especial)</p> <p>Para las instituciones del registro especial (fundaciones, corporaciones, IP/CFT), la Resolución Exenta N° 2446 (2022) definió:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Experiencia (25%) ● Comportamiento (20%) ● Técnica (5%): Bajó su ponderación significativamente al considerar que estas instituciones ya tienen planes formativos validados previamente. Se enfoca en el reconocimiento con una IES. ● Compromiso y Resultados de Inserción (25%) ● Económica (25%): A diferencia de los otros programas, aquí el precio mantuvo un peso relevante del 25%.
2023	<p>En el año 2023 SENCE continuó profundizando el enfoque en la calidad técnica y la experiencia, reduciendo la importancia del precio en varios programas. Sin embargo, se aprecia un retorno a ponderaciones económicas más altas (30%) en algunas líneas específicas, en comparación con los mínimos históricos (5%) de años anteriores.</p> <p>A continuación, se detallan los criterios de evaluación para los principales programas identificados en los archivos de 2023:</p>

	<p>1. Programa Bono de Capacitación para Micro y Pequeños Empresarios (Despega Mipe)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 4353 (2022), que aprueba las bases para 2023, se aplicó la siguiente ponderación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Técnica (Ponderación 35%): Se evaluó la calidad pedagógica. <ul style="list-style-type: none"> ○ Propuesta Formativa (35% del técnico): Calidad del plan, sólo para cursos propios (no aplica para cursos con plan SENCE). ○ Metodología (65% del técnico): Coherencia de actividades y recursos. ● Evaluación de Comportamiento (Ponderación 25%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Multas (30% del comportamiento): Historial de infracciones. ○ Deserción (70% del comportamiento): Nivel de abandono de alumnos en cursos anteriores. ● Evaluación Experiencia (Ponderación 10%): Basada en el número de cursos ejecutados a nivel nacional en SENCE y Becas Laborales entre 2018 y 2022. ● Evaluación Económica (Ponderación 30%): Se comparó el valor hora ofertado respecto a la menor oferta recibida. Este es un aumento significativo respecto al 5% que este criterio tenía en años previos. <p>2. Programa Capacitación en Oficios (Línea Registro Especial)</p> <p>La Resolución Exenta N° 1224 (2023) para esta línea, dirigida a instituciones como fundaciones y corporaciones, estableció:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Comportamiento (Ponderación 40%): El criterio más relevante. <ul style="list-style-type: none"> ○ Multas (30%): Historial de sanciones. ○ Deserción (70%): Capacidad de retención de alumnos. ● Evaluación Experiencia (Ponderación 30%): Número de cursos ejecutados a nivel nacional (SENCE y Becas). ● Evaluación Económica (Ponderación 30%): Comparación del valor hora. <p>3. Programa Reconversión Laboral "Reinvéntate" (Incluye Talento Digital)</p> <p>La Resolución Exenta N° 4340 (2022) para la ejecución 2023, mantuvo criterios específicos para esta línea de alta especialización:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Experiencia (Ponderación 30%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Experiencia Nacional (40%): Cursos generales. ○ Experiencia en Metodología Bootcamp (60%): Criterio crítico que exige experiencia específica en enseñanza intensiva de tecnología. ● Evaluación Técnica (Ponderación 25%): <ul style="list-style-type: none"> ○ Propuesta Formativa (35%): Calidad del diseño (sólo cursos propios). ○ Metodología (65%): Estrategias didácticas. ● Evaluación Comportamiento (Ponderación 15%): Multas y deserción.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Económica (Ponderación 30%): Valor hora. <p>4. Programa Capacitación en Oficios (Línea Sectorial Transportes)</p> <p>Para los cursos de conductores profesionales (A-3 y A-5), la Resolución Exenta N° 889 (2023) definió:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación Técnica (Ponderación 50%): Centrada exclusivamente en la Metodología (100% del técnico), dado que los planes formativos son fijos. • Evaluación Experiencia (Ponderación 25%): Cursos de conducción con simulador ejecutados anteriormente. • Evaluación Comportamiento (Ponderación 25%): Multas y deserción. • Evaluación Económica: En este programa la competencia económica fue del 100% para dirimir empates o seleccionar tras pasar el umbral técnico (nota mínima 4.0), funcionando como un criterio de selección final más que de ponderación inicial.
2024	<p>El año 2024, el modelo de evaluación de proveedores de SENCE experimentó una transformación significativa, dividiéndose en dos mecanismos claramente diferenciados según quién administra la licitación (SENCE directamente o los OTIC).</p> <p>Se destaca la introducción del "Sello 40 Horas" como criterio de evaluación y un cambio radical en los concursos directos de SENCE, donde la evaluación técnica pasó a funcionar como un filtro de habilitación (basado casi exclusivamente en comportamiento y experiencia) para dejar la decisión final al menor precio.</p> <p>A continuación, el detalle por modelo:</p> <p>1. Concursos Públicos Directos de SENCE (Oficios, Mipe, FCS, Talento Digital)</p> <p>Para programas como <i>Capacitación en Oficios</i>, <i>Despega Mipe</i>, <i>Fondo de Cesantía Solidario</i> y <i>Talento Digital</i>, se implementó un modelo de Dos Etapas, donde la calidad técnica habilita y el precio decide.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etapa 1: Evaluación Técnica (Filtro de Habilitación) <p>Las ofertas deben obtener una nota mínima (generalmente 5.0) para pasar a la etapa económica. La composición de esta nota técnica cambió drásticamente respecto a años anteriores, eliminando la revisión de "metodología" (ya que los planes formativos vienen pre-aprobados en un registro) y enfocándose en métricas objetivas de la empresa:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación de Comportamiento (70%): Es el criterio dominante. Se calcula automáticamente según el historial de multas (leves, menos graves, graves) en relación con los cursos ejecutados. ○ Evaluación de Experiencia (20%): Basada en la cantidad de cursos ejecutados y visados en SENCE a nivel nacional en los últimos 3 años. ○ Certificación Sello 40 Horas (10%): Nuevo criterio que otorga puntaje máximo (nota 7.0) si el oferente cuenta con la certificación de reducción de jornada laboral del Ministerio del Trabajo, y nota mínima (1.0) si no la tiene. ○ <i>Variación de fin de año</i>: En el concurso de octubre 2024 (Infractores de Ley), se ajustaron los pesos, introduciendo la "Firma de Convenios" (40%) como el criterio más importante, bajando el Comportamiento al 30%. ● Etapa 2: Evaluación Económica (Selección por Precio) <ul style="list-style-type: none"> ○ Entre quienes aprueban la técnica, el precio determina el 100% de la selección. ○ Se adjudica a la oferta más económica, siempre que no sea considerada "temeraria" o "excesivamente baja" (definida estadísticamente como aquella que está por debajo de 2 desviaciones estándar del promedio). <p>2. Programa Becas Laborales (Licitado por OTIC)</p> <p>La Resolución Exenta N° 1517 (2024) mantiene un modelo de ponderación tradicional donde la calidad de la propuesta específica sigue siendo lo más importante y el precio tiene una incidencia mínima.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación Técnica (75%): Se evalúa la propuesta específica para el curso. <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Metodología</i>: Pesa el 55% (o el 100% del puntaje técnico si el curso usa un plan formativo SENCE). ○ <i>Propuesta Formativa</i>: Pesa el 45% (solo aplica si el OTEC propone su propio plan). ● Evaluación de Experiencia del Oferente (10%): Historial de ejecución. ● Evaluación de Comportamiento (10%): Historial de multas. ● Evaluación Económica (5%): El precio tiene un peso marginal en la decisión final.
2025	<p>En el presente año SENCE mantiene y profundiza la estructura de evaluación diferenciada según el tipo de administración del fondo (Concursos Directos vs. Becas Laborales vía OTIC). Se consolida el modelo de "Doble Etapa" para los concursos directos (donde la calidad técnica habilita y el precio bajo decide) y se introducen nuevos criterios de gestión como la "Evaluación de Firma de Convenios".</p> <p>A continuación, el detalle por programa:</p> <p>1. Primer Multillamado 2025 (Oficios, Mipe, FCS, Talento Digital)</p> <p>Según la Resolución Exenta N° 755 (2025), este macroproceso utiliza un modelo de dos etapas secuenciales:</p>

- **Etapas 1: Evaluación Técnica (Filtro de Habilitación)** Las ofertas deben obtener una nota mínima de 5,5 para pasar a la evaluación económica. La composición técnica elimina la revisión de contenidos pedagógicos (ya validados previamente) y se centra en el desempeño empresarial:
 - Evaluación Firma de Convenios (50%): Nuevo criterio dominante. Mide el porcentaje de convenios firmados respecto a los cupos seleccionados en el periodo 2022-2024. Castiga a quienes se adjudican cursos y luego no firman.
 - Evaluación Comportamiento (30%): Historial de multas (leves, menos graves, graves) en relación con los cursos ejecutados.
 - Evaluación Experiencia (15%): Cantidad de cursos ejecutados a nivel nacional entre 2022 y 2024.
 - Certificación Sello 40 Horas (5%): Otorga puntaje máximo si la empresa tiene la certificación de reducción de jornada laboral.
- **Etapas 2: Evaluación Económica (Selección por Precio)**
 - 100% Precio: Entre quienes superan la barrera técnica, se adjudica al menor precio ofertado.
 - *Control de Precios*: Se aplica una fórmula estadística para descartar "precios excesivamente bajos" (aquellos que estén por debajo de 1 desviación estándar del promedio), calificándolos con nota 1.0.

2. Programa Capacitación en Oficios (Línea Registro Especial)

La Resolución Exenta N° 271 (2025), dirigida a instituciones como Universidades, CFT, IP y Fundaciones, también usa el modelo de dos etapas pero con ponderaciones ajustadas:

- **Etapas 1: Evaluación Técnica (Filtro de Habilitación)** Requiere una nota mínima de 5,0 para avanzar.
 - Evaluación Firma de Convenios (40%): Porcentaje de cumplimiento en la firma de convenios anteriores.
 - Evaluación Comportamiento (30%): Historial de multas.
 - Evaluación Experiencia (20%): Cursos ejecutados anteriormente.
 - Certificación Sello 40 Horas (10%): Tiene mayor peso aquí que en el multillamado general.
- **Etapas 2: Evaluación Económica**
 - Se seleccionan las ofertas que estén dentro del presupuesto máximo disponible y se ordenan de menor a mayor precio para adjudicar a la más económica.

3. Programa Becas Laborales (Licitación vía OTIC)

La Resolución Exenta N° 1124 (2025) mantiene el modelo tradicional donde la calidad específica de la propuesta pedagógica es lo más importante y el precio es marginal.

- **Evaluación Técnica (75%):** Es el criterio principal.
 - *Metodología*: Pesa el 55% (o el 100% del técnico si se usa un plan formativo SENCE).
 - *Propuesta Formativa*: Pesa el 45% (solo si el OTEC propone un plan propio).
- **Evaluación Experiencia del Oferente (10%):** Cursos SENCE y Becas Laborales ejecutados a nivel nacional (2022-2024).

	<ul style="list-style-type: none">• Evaluación Comportamiento (10%): Historial de multas nacionales (2022-2024).• Evaluación Económica (5%): Incidencia mínima en el puntaje final.
--	--