

·DATAVOZ.

DEL GRUPO STATCOM

RESUMEN EJECUTIVO INFORME FINAL

*Evaluación modelo de compras cursos de capacitación
programas sociales*

45-42-LE25

Cliente:

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Diciembre, 2025

I. Introducción

El presente documento corresponde a un Resumen Ejecutivo elaborado a partir del Informe Final correspondiente a la ***“Evaluación del modelo de compras de cursos de capacitación de programas sociales”***, licitado por SENCE y adjudicado por concurso público a Datavoz.

El objetivo principal del estudio 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 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 documento resume las distintas etapas de la consultoría, dando cuenta de aspectos metodológicos, principales hallazgos asociados a las distintas etapas del modelo de compras y propuesta de mejora asociadas.

II. 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 / Aspectos Metodológicos

El desarrollo del estudio fue dividido en 4 etapas. En la primera de ellas se realizaron ajustes metodológicos a la propuesta técnica aprobada por SENCE y se sostuvieron diversas reuniones de coordinación con el departamento de Estudios y otros departamentos de SENCE involucrados directamente en las distintas etapas del modelo de compras (Departamento de desarrollo y regulación de mercado, Departamento de Capacitación a Personas y la Unidad de Procesos). Lo anterior sirvió para conocer más detalles del requerimiento y tener una aproximación inicial a profesionales de estos departamentos que luego serían entrevistados en profundidad. En esta etapa fueron elaboradas también las pautas de entrevista que serían utilizadas posteriormente en el trabajo de campo.

Durante la segunda etapa se comenzó con la realización de las entrevistas, centradas estas inicialmente en los propios funcionarios de SENCE, tanto a nivel central como con las direcciones regionales. En paralelo se comenzó también con la revisión y sistematización de la información secundaria provista por la contraparte, específicamente bases de licitación de los distintos programas, manuales de procesos y subprocesos de las distintas etapas del modelo y documentos normativos, entre otros. Esta etapa concluyó con la entrega de un informe de diagnóstico y caracterización, dando cuenta de los 3 primeros objetivos específicos. Los actores considerados en el levantamiento de información primaria mediante las entrevistas fueron los siguientes:

Actor	Zona Norte	Zona centro	Zona sur	Total entrevistas
Departamento de regulación y desarrollo de mercado		3		3
Departamento capacitación a personas		5		5
Departamento Administración y Finanzas		1		1
Departamento Jurídico		2		2
Unidad tecnología de la información		1		1
Unidad de Auditoría		1		1
Direcciones Regionales	5	6	5	16
Proveedores	30	50	30	110
Instituciones públicas buenas prácticas		5		5
Instituciones públicas beneficiarias de procesos de compra SENCE	2	3	2	7
TOTAL	37	81	37	151

En la tercera etapa se continuó con el levantamiento y análisis de información, tanto primaria como secundaria, y concluyó con la entrega de un informe de resultados preliminares, que abarcaba desde el objetivo específico 4 hasta el 8. El tratamiento de la información recogida por medio de las entrevistas fue utilizando análisis de contenido, el que se basa en el carácter testimonial de los/as entrevistados/as, lo que permitió profundizar en las percepciones y opiniones que ellos/as entregaron. Para ello se utilizaron tanto las grabaciones como las transcripciones de cada entrevista realizada.

Finalmente, la última etapa concluye con la entrega del informe final, el cual da respuesta a la totalidad de los objetivos de la consultoría, a partir de toda la información levantada mediante los distintos instrumentos metodológicos y análisis de información secundaria. En esta etapa final se incorporaron 3 talleres de trabajo, de dos horas de duración cada uno, todos ellos con funcionarios de SENCE tanto del nivel central como de regiones. La dinámica de trabajo en dichas instancias fue presentar resultados preliminares de la investigación y luego elementos centrales asociados a las propuestas de mejoras al modelo para posteriormente generar espacios de reflexión a partir de determinadas preguntas sobre lo presentado. Estos talleres entregaron información relevante que complementó la que ya se había levantado hasta ese momento, aportando para el desarrollo de los productos finales de la consultoría.

Capítulo 2 / Principales Hallazgos

Marco Normativo y Restricciones Estructurales

El modelo de compras públicas de SENCE está intrínsecamente ligado a la Ley N°19.886 (Bases sobre Contratos Administrativos) y los principios de probidad y concursabilidad exigidos por la Ley de Presupuestos. La asignación de recursos a Organismos Técnicos de Capacitación debe ser por concurso público. Un factor estructural crítico es el fallo del Tribunal de Libre Competencia (TDLC), que ha obligado al modelo a dar un peso decisivo al factor precio en la etapa de selección.

Esto genera una competencia temeraria entre los proveedores, incentivando la precarización de las ofertas una vez superado el umbral técnico mínimo. Por otra parte, la normativa vigente, al permitir anticipos limitados (hasta un 20%) y obligar al proveedor a adelantar gastos (la llamada "bicicleta financiera"), traslada el riesgo de liquidez de la política pública al sector privado, lo que desincentiva la participación de los proveedores con baja espalda financiera.

Evolución del Modelo de Compras (Últimos 10 años)

La evolución del modelo de compra de SENCE en la última década se divide en dos etapas, aclarando que la centralización es una característica estructural de los últimos 15 años y no un fenómeno reciente. La etapa "antigua" (2015-2021) no fue estática y, aunque permitía fijar precios, la revisión normativa confirma que los problemas de tiempos y gestión ya eran críticos entonces, desmitificando la idea de que los retrasos son exclusivos de la era actual.

El cambio de paradigma fue gatillado por dos factores decisivos. El primero, el fallo del TDLC (2021), prohibió los topes de adjudicación y forzó la competencia por precio. Este marco regulatorio hizo inviable la continuidad del Convenio Marco debido a la ilegalidad de sus bandas de precios preestablecidas. Su eventual retorno se evalúa complejo, pues requeriría sistemas de catálogo dinámico con puja en tiempo real que el servicio hoy no posee.

El segundo gatillador fue la ineficiencia interna: la incapacidad operativa del DDRM para gestionar más de dos procesos paralelos forzó el abandono del esquema de 8 concursos anuales. Esto impulsó la transición estratégica hacia la consolidación de la demanda en un único Multi llamado anual (2024), buscando resolver la carga operativa mediante la estandarización.

Esta reingeniería configuró el modelo actual, sustentado en el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM) para desacoplar la evaluación técnica y evitar redundancias. El flujo se apoya en la automatización vía SISCOM, en uso desde 2020. No obstante, la tecnología presenta una paradoja: es la solución de eficiencia, pero la falta de integración real obliga a traspasos manuales de datos (Excel) que generan errores y retrasos.

Para mitigar los riesgos de especulación derivados de la desregulación de precios (post-TDLC), el modelo implementó controles financieros estrictos. Se introdujo la Boleta de Seriedad y la sanción con "Nota 1" ante el desistimiento de firma de convenios, buscando asegurar que la libertad económica no derive en una volatilidad inmanejable de la oferta ni en abandono por insolvencia operativa.

Es importante notar que, previo a los multillamados, la demora en bases paralizaba también los concursos futuros. En el modelo antiguo, la evaluación manual permitía subjetividad, pero ejercía mayor control de mercado mediante topes de adjudicación. Al eliminar estos topes, el modelo actual permite que un oferente gane por precio en múltiples regiones, aumentando el riesgo de concentración.

La etapa 2015-2019 operó bajo una lógica de 'Mercado Regulado', donde SENCE fijaba bandas de precios como instrumentos estratégicos para asegurar calidad técnica. El análisis histórico muestra que la ponderación económica era secundaria (20%) frente a una técnica dominante (60-80%), lo que blindaba al sistema contra ofertas temerarias y precarización de costos.

Finalmente, el análisis de "lecciones aprendidas" arroja un balance mixto. Si bien la fragmentación antigua justificó la creación del MOPT para evitar la parálisis administrativa, la eliminación de la evaluación regional "manual" suprimió un filtro de calidad territorial indispensable. El modelo actual, al automatizar la decisión sin reemplazar esa inteligencia local, ganó en eficiencia de procesos, pero perdió capacidad para filtrar preventivamente a proveedores con mal desempeño en el territorio.

Tipología de proveedores

Para la construcción de una tipología de proveedores se llevó a cabo 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 estuvo 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. A partir de este trabajo se conformaron 4 grupos o clusters, resumidos en la siguiente tabla:

Clúster	Composición	Características principales	Representación
Clúster 1 Proveedores emergentes y de escala reducida	Compuesto por cuatro empresas que muestran una participación incipiente y limitada en el sistema.	Poseen solo un año de antigüedad, con alrededor de dos adjudicaciones anuales y montos medios cercanos a 45 millones.	Representa a proveedores recién incorporados o con escasa capacidad operativa, posiblemente microempresas o consultores que comienzan a ofrecer servicios al Estado
Clúster 2 Proveedores consolidados de escala reducida	Con 527 empresas, este clúster constituye la base operativa más amplia y estable del sistema.	Cuentan con una antigüedad promedio de 3,9 años y participan en cinco adjudicaciones por año, con un monto promedio de 95 millones de pesos anuales.	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	Compuesto por 22 empresas, concentra la mayor proporción del gasto total.	Presentan 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.	Representan a empresas con una capacidad operativa muy superior al promedio, lo que les permite competir exitosamente en grandes licitaciones o programas complejos. Se trata de empresas estratégicas, con

Clúster	Composición	Características principales	Representación
			recursos humanos y financieros sólidos.
Clúster 4 Proveedores incipientes y de alto costo	Agrupación de 511 empresas, con un nivel de experiencia bajo, un volumen económico significativamente mayor que el de los proveedores más nuevos.	Con una antigüedad media de 1,7 años, obtienen en torno a 4,5 adjudicaciones anuales por un promedio de 175 millones de pesos por año.	Representa a 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.

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. 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".

Evaluación de las Etapas del Modelo de Compra

El modelo de compra de cursos de capacitación opera bajo un esquema centralizado, utilizando predominantemente la modalidad de Concurso Público y su variante, el "Multi Llamado". El ciclo del proceso se estructura de la siguiente manera:

- **Inicio:** Se define la demanda formativa entre el Departamento de Capacitación a Personas (DECAP), las Direcciones Regionales y Estudios, mientras Administración y Finanzas (DAF) certifica el presupuesto.
- **Elaboración de Bases:** Etapa de diseño normativo donde interactúan DECAP (técnico), Regulación de Mercado (administrativo) y Jurídico (legalidad).
- **Postulación y Evaluación:** Los Organismos Técnicos postulan, requiriendo a menudo haber pasado por el Registro de Propuestas Metodológicas (RPM). La evaluación es gestionada por Regulación de Mercado mediante el sistema SISCOP.
- **Selección y Ejecución:** Se formaliza la adjudicación mediante Resolución Exenta y el proceso retorna a las regiones para la firma de convenios y supervisión del inicio de cursos.

Asociado a estas etapas se encuentran manuales y flujos de trabajo de los distintos componentes del sistema:

- **Establecer Demanda:** Su objetivo es sistematizar la demanda de ocupaciones por región para alinear la oferta formativa. Es un proceso cíclico liderado por DECAP que utiliza plataformas como SABE y Power BI.

- **Registro de Propuestas Metodológicas (RPM):** Regula el ingreso de los proveedores al registro de planes formativos mediante el sistema SISCOM, con plazos de evaluación definidos (SLA).
- **Llamado a Concursos Públicos:** Describe los procedimientos desde la elaboración de bases hasta la selección, gestionado en SISCOM. Se divide en 7 pasos secuenciales que incluyen la parametrización de la plataforma, publicación, preguntas, conformación de comisión evaluadora, evaluación y selección.
- **Gestión de Inicio de Curso:** Regula la formalización de convenios y la validación de requisitos para iniciar la ejecución, apoyándose en sistemas como SIC y REUF.
- **Supervisión a la Ejecución:** Verifica el cumplimiento de estándares técnicos y administrativos mediante visitas (presenciales o virtuales) bajo el Modelo de Acompañamiento Técnico (MAT).
- **Cierre de Curso:** Describe la finalización administrativa y financiera para gestionar los pagos, dividiéndose en cierre de fase y solicitud de pago.
- **Gestión de Facilitadores:** Regula la actualización y control de los profesionales encargados de la formación a través de la plataforma REUF, asegurando competencias pedagógicas.
- **Gestión de Organismos:** Administra el ciclo de vida de los proveedores (registro, actualización, cese y cancelación) mediante sistemas como RUDO y Génesis.

El análisis de las etapas críticas del proceso de compra evidencia diferencias entre la visión central y la realidad operativa:

Registro de Propuestas Metodológicas (RPM): Si bien el Nivel Central lo considera un facilitador que elimina redundancias, para los proveedores y las regiones actúa como una barrera de entrada burocrática. La exigencia de experiencia previa en programas sociales genera un círculo vicioso que excluye a nuevos actores y la falta de retroalimentación técnica impide la mejora continua de los oferentes rechazados.

Elaboración de Bases de Licitación: Esta etapa se identifica como el principal cuello de botella estructural. Existe una fricción interna entre los departamentos técnicos y jurídicos del Nivel Central, lo que genera iteraciones excesivas. Además, las Direcciones Regionales están excluidas del diseño, resultando en bases estandarizadas con requisitos de infraestructura o logística que suelen ser inviables para zonas rurales o extremas.

Evaluación y Selección de Ofertas: El proceso se ha automatizado, lo que se valora por su objetividad, pero es criticado por ser una "caja negra" para las regiones. La debilidad crítica es que el sistema, obligado por el fallo del TDLC, prioriza el precio (100% de la decisión en la segunda etapa) por sobre la calidad técnica una vez superado el umbral de admisibilidad. Esto

fomenta la adjudicación a proveedores que ofertan precios temerarios, desplazando a instituciones con infraestructura real.

El análisis concluye que existe una desconexión importante entre la lógica administrativa del nivel central y la realidad operativa de las regiones y proveedores. Mientras el nivel central valora la automatización como eficiencia, los actores territoriales la ven como una barrera burocrática de la que tiene poco conocimiento. La centralización y la preponderancia del criterio económico en la selección han generado un sistema que de alguna manera sacrifica la pertinencia y calidad del servicio, favoreciendo la precarización del mercado y la exclusión de oferentes locales.

Gobernanza del Modelo

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 por ejemplo 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 el Departamento 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.

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.
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.

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

Criterios de Evaluación de Proveedores

El modelo ha transitado desde un sistema mixto con fuerte intermediación hacia un modelo dual que distingue entre licitaciones delegadas (vía OTIC) y concursos directos. Estos últimos han evolucionado hacia la automatización y la priorización del precio tras aplicar filtros técnicos de entrada.

El análisis cronológico identifica distintos períodos que marcan la transformación de los criterios de selección:

- **Período 2015 (modelo mixto inicial):** no existía un modelo único. para becas laborales, la evaluación era delegada a los OTIC, enfocándose en infraestructura y precio. En concursos directos (como +Capaz), SENCE evaluaba la capacidad financiera (garantías)

y la articulación académica, sin evaluar directamente la calidad técnica pedagógica en la selección.

- **Período 2016-2017 (introducción del "comportamiento"):** se formalizó la evaluación del desempeño histórico, introduciendo el criterio "comportamiento del oferente" para castigar el historial de multas. Se consolidó una estructura donde la calidad técnica predominaba ampliamente (60-80%) sobre la oferta económica (20%).
- **Período 2018-2019 (estandarización y peso técnico):** Se estandarizó el peso de la oferta económica en un 20% transversalmente. El modelo se consolidó en cuatro pilares: Técnica (50%), Económica (20%), Comportamiento (20%) y Experiencia (10%), privilegiando la calidad de la propuesta pedagógica y los recursos físicos.
- **Período 2020-2022 (minimización del precio):** La competencia por precio se redujo a un mínimo histórico (5%) para evitar la precarización. La selección se centró en la calidad técnica, la experiencia demostrable y el compromiso de resultados (inserción laboral). En 2021 se introdujeron criterios diferenciados para proveedores nuevos y antiguos, y exigencias específicas para programas digitales (metodología Bootcamp).
- **Período 2023 (ajuste de eficiencia):** Se observó un repunte en la importancia del factor económico, elevándolo al 30% en algunos programas para equilibrar la calidad técnica con la eficiencia del gasto público.
- **Período 2024-2025:** Se separaron radicalmente los modelos. Los concursos directos de SENCE adoptaron un modelo de habilitación técnica (donde la técnica es un filtro binario basado en comportamiento y experiencia) y decisión final por precio (100%). Se introdujo el criterio "firma de convenios" con un peso dominante (40-50%) para castigar el desistimiento. Por otro lado, las licitaciones vía OTIC mantuvieron el modelo tradicional cualitativo.

Existe un consenso transversal en que el modelo actual no logra seleccionar por calidad, sino que prioriza el precio debido a restricciones legales. En efecto, la transformación más profunda es el desplazamiento de la calidad técnica por la variable económica, gatillada por fallos del Tribunal de Libre Competencia (TDLC). Esto ha generado un modelo de dos etapas donde, tras cumplir requisitos técnicos mínimos, el precio determina la adjudicación. Esto incentiva la competencia por recortar costos, favoreciendo a "organismos de papel" que carecen de estructura y precarizando la oferta.

Por otra parte, existe una brecha entre la visión central y regional. SENCE Central considera inviable legalmente favorecer a proveedores regionales (barrera de entrada). Las direcciones regionales, en cambio, señalan que la falta de este criterio permite que proveedores nacionales ganen por precio, pero fracasen en la ejecución por desconocimiento de costos logísticos y falta de presencia física, lo que lleva al abandono de cursos.

El modelo actual fomenta la concentración del mercado en grandes operadores nacionales que manejan volumen y tienen espalda financiera. Los proveedores locales y especializados no pueden competir en igualdad de condiciones sin comprometer su viabilidad. Además, el sistema de sanciones permite "limpiar papeles" pagando multas, lo que favorece a quienes tienen liquidez en lugar de identificar a los malos ejecutores.

Capítulo 3 / Conclusiones y Propuestas de mejora

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 proveedores 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 algunos proveedores 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** (ver Capítulo 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.
- **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 licitaciones regionales. Tienen un tope de adjudicación (ej. máximo 10 cursos simultáneos) asegurando que no excedan su capacidad logística.
- **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.

B. Adaptación de Especialidades (El "Saber Hacer")

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).

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.
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 licitación urgente. La evaluación se concentra en la "capacidad instalada".

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.

Finalmente, 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.

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.