

1 PROYECTO DE MEJORA REGULATORIA PARA EL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO: ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA DE BASES DE LICITACIÓN

1.1 Contexto

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en adelante SENCE o el Servicio, realiza todos los años llamados a concursos públicos para seleccionar ejecutores, cursos y cupos, destinados a ejecutar diversos programas de capacitación y sus correspondientes líneas programáticas, dirigidos en su mayoría a población vulnerable, que busca dotarlos de las herramientas, aptitudes o habilidades que les permitan encontrar un empleo de calidad, mejorar su empleabilidad y en el caso de los trabajadores independientes, aumentar sus ingresos, en aras de contribuir a la productividad del país.

Para tales efectos, el Servicio dicta todos los años nuevas bases de licitación para los diversos llamados que contempla su parrilla programática, dando lugar a la repetición de los flujos de trabajos de años anteriores, para la elaboración de cada una de las bases de licitación. Según indica la experiencia de los últimos años, el proceso de elaboración de bases se compone por los siguientes pasos: i) elaboración de un borrador por el Departamento de Capacitación a Personas, que propone modificaciones y nuevas cláusulas; ii) opinión del Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado; iii) revisión y validación del Departamento Jurídico y; iv) dictación de la resolución aprobatoria de las bases por el Director Nacional del Servicio. Como puede verse, el diseño, revisión, aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización de los programas sociales es uno de los procesos que mayor tiempo y recursos demandan al Servicio.

Sin embargo, a pesar de la innegable relevancia de los programas sociales del SENCE, el mayor peso regulatorio se encuentra en los instrumentos que componen un llamado (bases, instructivos, manuales, etc.), y no en normas de carácter legal o reglamentario. De ahí que resulta imperioso revisar el contenido de los instrumentos antes citados.

A partir de un diagnóstico realizado por el Departamento Jurídico de este Servicio, se ha estimado que los concursos públicos señalados presentan elementos que podrían dificultar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el Servicio, particularmente, se trata de procesos muy complejos, extensos y con abundantes regulaciones, que podrían atentar contra la debida comprensión y certeza, y que por tanto podrían desincentivar la participación por parte de los oferentes. Ello ha generado un nivel de conflictividad importante, a través de la presentación de numerosos recursos administrativos y judiciales, incluido un recurso presentado ante el Tribunal de Libre Competencia (TDLC) por posibles atentados contra la libre competencia; así como la falta de certeza jurídica, dada la necesidad de efectuar constantes modificaciones o aclaraciones a los diversos instrumentos que componen los llamados (manuales, instructivos, entre otros). El conjunto de estas debilidades podría atentar contra la eficiencia y eficacia con la que debe actuar la Administración del Estado, y que no se logren, en definitiva, alcanzar los objetivos que la ley 19.518 le ha entregado al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en materia de empleo y capacitación.

1.2 Descripción de la Iniciativa y Objetivo General.

El objetivo general de la iniciativa persigue una mejora de los instrumentos que regulan los llamados a licitación de programas sociales del SENCE. Para tales efectos, el Departamento Jurídico ejecuta un trabajo de análisis de los instrumentos existentes, con el objeto de determinar espacios de mejora regulatoria. El proceso de análisis contempla además la asesoría de abogados externos especialistas en la materia, así como el trabajo en conjunto con todos los departamentos de SENCE que participan en la elaboración de los instrumentos a analizar.

1.3 Objetivos Específicos (sólo si aplica)

El concepto de mejora regulatoria admite diversidad de espacios de mejora. En efecto, una regulación óptima de los llamados a licitación promueve el cumplimiento de los fines del programa a que acceden con el menor uso posible de los recursos públicos; el conocimiento y certidumbre de las reglas aplicables; el fortalecimiento del mercado de capacitación y promoción de la participación de nuevos actores, entre otros.

1.3.1 Certeza jurídica.

Se pretende lograr coherencia entre los diversos instrumentos que rigen los llamados a licitación, evitando la duplicidad de normas; determinar las modificaciones legales o reglamentarias necesarias para la debida ejecución de los programas; propender a la claridad y sencillez en la redacción de las reglas; evitar reglas confusas que den lugar a problemas de comprensión, presentación de recursos administrativos o judiciales y, problemas de ejecución; incorporar respuestas a los problemas de ejecuciones de procesos anteriores.

1.3.2 Cumplimiento de las funciones del SENCE al menor costo posible, tanto para el Servicio como para los interesados.

Se pretende determinar flujos eficientes de trabajo; simplificar la redacción de las normas, evitando la repetición innecesaria de reglas, la extensión indiscriminada de los instrumentos aplicables a las licitaciones y el establecimiento de requisitos y exigencias innecesarios.

1.3.3 Promover la competencia.

Se pretende analizar si, sobre la base de los resultados de licitaciones anteriores, las cláusulas que se disponen en las respectivas bases de licitación comprenden las mejores fórmulas disponibles para asegurar que SENCE contrate en condiciones acordes al mercado y promueva la participación de nuevos oferentes.

1.4 Grupo Objetivo

La ejecución de la iniciativa beneficiará a todas las personas jurídicas y naturales que intervienen en los llamados a licitación de SENCE y también respecto de aquellos convocados por los organismos técnicos intermedios para capacitación, en adelante OTIC, en el contexto del programa Becas Laborales.

En efecto, aumentar la certidumbre jurídica y bajar el nivel de conflictividad asociado a las bases de licitación aprobadas por SENCE favorecerá: i) el trabajo que desarrollan las comisiones evaluadoras, funcionarios de SENCE y trabajadores de los OTIC, encargados de tramitar los procesos de licitación; ii) la presentación de ofertas por los organismos ejecutores; iii) la disminución de la carga de trabajo de funcionarios del Servicio encargados de resolver recursos administrativos y de la representación de los intereses del SENCE en juicios ante tribunales ordinarios de justicia; y, en definitiva, iv) a los participantes y ejecutores de las actividades de capacitación, así como al SENCE, por la vía de propender al cumplimiento efectivo de los fines del Servicio y de los objetivos específicos de sus programas.

1.5 Presupuesto

La iniciativa solo ha considerado incurrir en gastos con ocasión de la contratación de servicios personales especializados, prestados por un estudio de abogados especializados en materias regulatorias, por la suma de UF 1.200.- (mil doscientas unidades de fomento), que se imputó al presupuesto del año 2021 del Servicio, según consta en Resolución Exenta N° 3084, de 8 de octubre de 2021, del Director Nacional del Servicio.

1.6 Estado de Implementación

Durante 2020, el Departamento Jurídico del Sence, ejecutó una labor inicial de análisis que culminó en la propuesta de una serie de modificaciones a estos instrumentos, tendientes a mejorar su coherencia, comprensión y adecuado respaldo legal, disminuyendo así los niveles de conflictividad e incentivando la competencia. Algunas de las mejoras propuestas han sido implementadas en los procesos 2021.

Con ocasión de este trabajo realizado por el Departamento Jurídico, se presentó al Director Nacional de SENCE el documento intitulado “Minuta entrega de avance de conclusiones del Departamento Jurídico en el marco del ‘Proyecto de mejora regulatoria para el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo: análisis de calidad regulatoria de bases de licitación’.”.

La minuta referida informó hallazgos y espacios de mejora en relación con los elementos de coherencia y conflictividad. Tales hallazgos dieron lugar a una serie de cambios normativos incluidos en las bases de licitación de concursos convocados durante el año 2021.

A contar de 2021, el Servicio ha contado con la asesoría de un estudio de abogados especializados en materias regulatorias, quienes han sostenido reuniones de trabajo con funcionarios del Departamento Jurídico, del Departamento de Capacitación a Personas, y del Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado. El equipo asesor externo entregará sus conclusiones mediante la presentación de informes preliminares de

hallazgo de resultados y un informe definitivo sobre la evaluación de los instrumentos aplicables a los llamados a licitación convocados por SENCE.

1.7 Resultados a la fecha

El Proyecto se encuentra en una etapa temprana de avance. A esta fecha, la iniciativa ha arrojado resultados preliminares, informados por el Departamento Jurídico en la minuta señalada en el numeral anterior.

Por otra parte, el equipo asesor externo se encuentra celebrando reuniones de manera permanente con el Departamento Jurídico, y con los equipos de trabajo que intervienen en los procesos de concursos públicos, como son el Departamento de Capacitación a Personas, Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado. Estas reuniones tienen como propósito que el equipo consultor conozca en detalle las particularidades de estos concursos públicos, la definición de los criterios de evaluación, ponderaciones, particularidades del sistema de presentación de ofertas, entre otros. A partir de lo anterior, efectuar recomendaciones a este Servicio Nacional.

A la fecha, el equipo asesor ha hecho entrega de dos informes preliminares, uno que aborda aspectos relacionados con los principios de libre competencia y otro, que incorpora algunas recomendaciones para incluir en las bases 2022.

Restan por presentarse nuevos informes que den cuenta de los avances en el estudio encomendado.

1.8 Planificación y desafíos 2022

Durante el 2022 continuarán las reuniones de trabajo entre el equipo asesor externo y los departamentos interesados del SENCE.

Se espera contar con un nuevo informe preliminar y el definitivo del equipo asesor externo experto, cuyas conclusiones informarán el siguiente proceso de elaboración de bases y demás instrumentos aplicables a los llamados a licitación convocados por el Servicio y a aquellos a cargo de los OTIC con ocasión del Programa Becas Laborales.