

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**CHILE**

**APOYO A LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE CHILE PARA EL  
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO  
BASADO EN COMPETENCIAS**

**(CH-T1179)**

**DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Carmen Pagés (SCL/LMK); Graciana Rucci (SCL/LMK); Carolina González-Velosa (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Chile CH / CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Comisión de Productividad de Chile para el fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo basado en competencias
▪ Número de CT:	CH-T1179
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carmen Pagés (SCL/LMK), jefa de equipo; Graciana Rucci (SCL/LMK); Carolina González-Velosa (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Alonso Chaverri-Suárez (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente (CS).
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	11 de julio de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	República de Chile, a través de la Comisión Nacional de Productividad (CNP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), Carmen Pagés (carmenpag@iadb.org).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Fondo Social (SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$25.000 (SOF)
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$320.0000
▪ Periodo de ejecución y desembolso :	30 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Noviembre 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la equidad y la productividad.

### II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **La economía chilena se enfrenta al reto de mejorar sus niveles de productividad y crecimiento.** En un contexto de perspectivas de crecimiento poco auspiciosas (IMF 2015<sup>1</sup>, OECD, 2016<sup>2</sup>) y en ausencia de factores externos que impulsen la economía, es necesario que Chile propicie ganancias más sustanciales en su nivel de productividad para impulsar el crecimiento económico (BID, 2015).

2.2 **El acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es uno de los determinantes principales de la productividad** (OCDE, 1994, 2011; Hanushek y Woessmann,

<sup>1</sup> IMF, 2015, Regional Economic Outlook, Western Hemisphere.

<sup>2</sup> OECD, 2016, Economic Outlook, Country Note, Chile.

2008; Pagés, 2010; Bassi, Rucci y Urzúa, 2014). Un mayor nivel de habilidades de la fuerza laboral promueve la productividad en forma directa, y de forma indirecta impulsando la innovación, la adopción de tecnologías nuevas y la capacidad gerencial de las empresas (Bauernschuster, Falck y Heblich, 2009; Dostie, 2014b; Backes-Gellner, Kluike, Pull y Teuber, 2016).

- 2.3 **La fuerza laboral chilena presenta importantes retos a nivel de desarrollo de capital humano.** En particular, datos de la Encuesta del Programa de Evaluación Internacional de Competencias en Adultos (PIACC), indican que la proporción de adultos con muy bajos niveles en habilidades de lectura, matemática y uso de tecnología es mucho mayor a lo observado en los demás países de la OCDE (OCDE, 2016). El 53,4% de los adultos chilenos solo alcanza un nivel básico en el dominio de habilidades de lectura (contra 18,9% en promedio en la OCDE). Asimismo, el 17,4% de los adultos chilenos reporta no haber tenido experiencia previa con computadoras (contra 10% en promedio en la OCDE). Por otro lado, los trabajadores chilenos se enfrentan con problemas de desacople entre el nivel de sus habilidades y los requerimientos de su puesto de trabajo (OCDE, 2016).
- 2.4 **En este contexto, el desarrollo de un sistema de formación para el trabajo basado en competencias puede jugar un rol clave.** Un sistema de formación para el trabajo se define como el conjunto de políticas, instrumentos y funciones conducentes a identificar, formar, evaluar y certificar las competencias requeridas para desarrollar una carrera en un oficio particular. Dicho sistema es considerado un pilar fundamental para el desarrollo económico de los países y para el bienestar de sus ciudadanos, al ser una condición necesaria para el crecimiento de la productividad en el largo plazo. La experiencia internacional permite identificar los siguientes factores de éxito en el desarrollo de estos sistemas: (i) identificar de forma eficaz y temprana los requerimientos de habilidades del sector productivo; (ii) traducir exitosamente los requerimientos de habilidades de los empleadores (expresados en estándares de competencia) a currículos que se desarrollan con base en, y permiten alcanzar esos estándares; (iii) asegurar la calidad del sistema en todos los niveles; y (iv) realizar un manejo eficaz de los recursos financieros, orientándolos a paliar fallas de mercado e inequidades (Fieldsend, 2016, Van Breugel, 2012).
- 2.5 **El Gobierno ha mostrado su compromiso con el objetivo de fortalecer las competencias y generar mejores oportunidades.** Se ha invertido numerosos recursos en promover el acceso a la educación superior y en fortalecer programas de oficios conducentes a mejorar la empleabilidad de las personas, fortaleciendo el vínculo con el sector productivo. Sin embargo, Chile no cuenta con un sistema de competencias de carácter integrado que sea comparable con las mejores prácticas internacionales. El sistema se encuentra enfocado principalmente en la transferencia de conocimientos sin la adecuada conexión entre instituciones de educación y empresas. De esta manera, ni los sistemas de enseñanza ni los contenidos se encuentran actualizados con las exigencias del mercado (OECD, 2009), lo que ha repercutido fuertemente en el desempeño de la fuerza laboral y en el mercado de trabajo, reflejándose en un fuerte desajuste entre las habilidades demandadas y las que el sistema provee (OECD, 2015). Asimismo, no existe un sistema integrado y con mirada sistémica comparable con las mejores prácticas internacionales, y la

coordinación institucional para vincular educación general con la industria es un área que debe ser perfeccionada.

- 2.6 **La Comisión Nacional de Productividad (CNP)**, organismo permanente e independiente, a cargo de asesorar al Presidente de la República en temas de productividad, tiene entre sus mandatos prioritarios la formulación de recomendaciones para el desarrollo del capital humano en Chile a través del fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo basado en competencias, que acerque el ámbito formativo al sector productivo.
- 2.7 El objetivo de esta cooperación técnica es apoyar las actividades de la CNP para el análisis del sistema de formación de competencias para el trabajo existente, tomando en consideración la demanda y desafíos que el país enfrentará a futuro para satisfacer la demanda de habilidades del sector productivo, incluyendo aspectos institucionales, regulatorios y políticos, y considerando las fortalezas, potencialidades, brechas y espacios de mejora de los programas y acciones existentes en formación de competencias laborales. Con base en este análisis, la CNP deberá generar una propuesta de plan de acción con recomendaciones concretas de corto y largo plazo para fortalecer el sistema de educación vocacional y de formación para el trabajo basado en competencias, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales.
- 2.8 La presente CT contribuirá a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5), en particular, a los objetivos de fortalecer la capacidad del Estado y desarrollar capital humano de calidad, que responden al desafío de “Bajos niveles de productividad e innovación” planteado en la estrategia. También está alineada al Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7), en la dimensión de “Asegurar la empleabilidad de las personas, promover la productividad de los trabajadores activos y mejorar la capacidad institucional”, y a los objetivos del Fondo Social (GN-2426-3 y -6), particularmente, al objetivo de generación de empleo. La CT además se alinea a la prioridad sectorial del GCI-9 de fomentar políticas sociales favorables a la igualdad y la productividad, y la Estrategia del Banco en el País (EBP 2014-2018, GN-2785), específicamente, al objetivo de fortalecer el sistema de formación para el trabajo, que es parte del Eje Estratégico de Desarrollo de Capital Humano en el área prioritaria de Capacitación Laboral. Igualmente, la CT contribuye a los siguientes objetivos: a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través del aumento del capital humano y la mejora de los sistemas de capacitación, como parte de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad, y a mejorar las instituciones para la innovación y el desarrollo tecnológico a través de la formación de capital humano adecuado, como parte de la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, concretamente.
- 2.9 El trabajo a realizarse por medio de esta CT complementa el apoyo que ya realiza el Banco al gobierno de Chile en temas de formación de capital humano e intermediación laboral a través de las operaciones 2793/OC-CH (“Programa de apoyo a la efectividad del SENCE”), ATN/OC-12923-CH (Mejora del Diseño y Evaluación de Políticas de Capacitación e Inserción Laboral) y CH-L1135 (“Programa de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral en Chile”, en fase de preparación).

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 La presente cooperación técnica comprende los siguientes dos componentes:  
**Componente 1: Análisis del Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo (US\$180.000).** Este componente financiará las siguientes actividades: (i) análisis cuantitativo del sistema de formación de competencias, identificando indicadores de desempeño para posteriormente realizar un análisis comparativo de los resultados del mercado laboral chileno con otros países; (ii) análisis cualitativo del sistema de formación de competencias, utilizando un marco de comparación para obtener resultados comparativos de Chile y otros países referentes; (iii) sistematización y análisis de la literatura existente, analizando el sistema de formación para el trabajo en Chile; (iv) análisis de las acciones, políticas y programas de formación en Chile, incluyendo un catastro de los mismos y una revisión de su impacto a la fecha; (v) análisis de la demanda de habilidades, que incluye el levantamiento de información sobre las instancias de colaboración entre el sector productivo, el de formación y el sector público y el análisis del impacto del cambio tecnológico en la demanda de habilidades y tendencias futuras; y (vi) análisis del sistema de formación en competencias en términos de su marco legal, la organización industrial del mercado de formación y la identificación de barreras para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema. El análisis incluirá la identificación de brechas respecto a las mejores prácticas internacionales en lo que respecta a formación para el trabajo.
- 3.2 **Componente 2: Elaboración de un plan de acción para fortalecer el sistema de formación de competencias para el trabajo (US\$115.000).** Este componente financiará actividades que apunten al desarrollo de una propuesta para fortalecer el sistema de formación para el trabajo basado en competencias, que lo ajuste a la demanda de habilidades por parte del sector productivo actual y futura. La propuesta consistirá en recomendaciones que abarquen aspectos institucionales, de coordinación público-privada, de formulación de políticas y su implementación, de mecanismos de financiamiento de programas y de mejoras en aspectos regulatorios y normativos. El estudio deberá tomar como base los principales estudios y evaluaciones realizados anteriormente en la materia, y considerar en sus recomendaciones acciones que se alinean y respondan a las estrategias de productividad y diversificación productiva planteadas por el Gobierno de Chile a partir de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. Durante el proceso, se tendrán en cuenta las mejores prácticas de experiencias internacionales exitosas.
- 3.3 El resultado esperado es que las recomendaciones de la cooperación técnica sean utilizadas como base para formular cambios a la política pública para el fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo basado en competencias. En tal sentido, la CT apoyará a la CNP a formular una propuesta de hoja de ruta a ser presentada ante Presidencia. La matriz de resultados es la siguiente:

**Matriz de Resultados Indicativa**

Resultado esperado	Indicador	Unidad	Línea de base	Meta final	Fecha de finalización	Medio de verificación
Recomendaciones de la cooperación técnica	Documento de diagnóstico y	Documento	0	1	Junio de 2018	Documento oficial del

Resultado esperado	Indicador	Unidad	Línea de base	Meta final	Fecha de finalización	Medio de verificación
utilizadas como base para formular cambios a la política pública para el fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo basado en competencias	recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo formulado por Presidencia incorpora insumos de la Comisión Nacional de Productividad					gobierno donde se refleja la adopción de la recomendación
Componente 1: Análisis del Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo						
Producto	Unidad de medida	Línea de base	Resultado	Fecha de finalización	Medio de verificación	
1.1 Estudio con análisis y diagnóstico del Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo en Chile aprobado por el Banco y la Comisión Nacional de Productividad	Estudio	0	1	Junio de 2017	Acta de aprobación por parte del Banco y la Comisión Nacional de Productividad del informe de consultoría	
Componente 2: Elaboración de un plan de acción para fortalecer el Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo						
Producto	Unidad de medida	Línea de base	Resultado	Fecha de finalización	Medio de verificación	
2.1 Estudio con plan de acción para fortalecer el Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo basado en el análisis producido en el Componente 1 aprobado por el Banco y la Comisión Nacional de Productividad	Estudio	0	1	Diciembre de 2017	Acta de aprobación por parte del Banco y la Comisión Nacional de Productividad del informe de consultoría	

3.4 El costo total de este proyecto será de US\$345,000, con US\$25,000 financiados por el Banco con recursos del Fondo Social (ORC/SOF), con carácter no reembolsable, y US\$320,000 de contrapartida local.

#### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Contrapartida	Financiamiento Total
<b>Componente 1. Análisis del Sistema de Formación en Competencias para el Trabajo</b>	Consultoría para la revisión del diseño, funcionamiento y regulación de programas de formación de competencias para el trabajo	0	60.000	60.000
	Consultoría para el análisis de la demanda de habilidades y competencias en el mercado laboral chileno	15.000	15.000	30.000

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Contrapartida	Financiamiento Total
	Consultoría para el análisis de los principales desafíos que exigirá la digitalización y los cambios tecnológicos en el mercado laboral chileno	0	20.000	20.000
	Consultoría para el análisis integral del sistema de formación de competencias para el trabajo chileno	10.000	20.000	30.000
	Visita de campo para recabar mejores prácticas internacionales	0	40.000	40.000
<b>Sub-Total componente 1</b>		<b>25.000</b>	<b>155.000</b>	<b>180.000</b>
<b>Componente 2. Elaboración de un plan de acción para fortalecer el Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo</b>	Consultoría para elaboración de propuesta de plan de acción para fortalecer el sistema de formación de competencias para el trabajo chileno	0	80.000	80.000
	Actividades de diseminación de resultados	0	25.000	25.000
	<b>Imprevistos</b>	<b>0</b>	<b>10.000</b>	<b>10.000</b>
<b>Subtotal componente 2</b>		<b>0</b>	<b>115.000</b>	<b>115.000</b>
<b>Coordinación</b>		<b>0</b>	<b>50.000</b>	<b>50.000</b>
<b>Total</b>		<b>25.000</b>	<b>320.000</b>	<b>345.000</b>

3.5 Para fines de supervisión de la CT, Carmen Pagés (SCL/LMK) estará a cargo del buen desarrollo de los estudios y análisis y de supervisar las actividades para el logro de los resultados previstos.

3.6 Tomando en cuenta que la temática abordada por esta CT requiere de recursos adicionales y apoyo continuo del Banco, el Banco procurará un incremento de sus aportes a esta CT durante 2017 para complementar el aporte de la contraparte. Dichos fondos financiarían las siguientes actividades: (i) elaboración de propuestas de fortalecimiento a los programas en el puesto de trabajo y aprendices; (ii) elaboración de propuesta de mejora al sistema de aseguramiento de la calidad de la formación en competencias para el trabajo; y (iii) estudio analizando la viabilidad de la implementación de consejos sectoriales en Chile.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

4.1 A solicitud del beneficiario (ver anexos), el Banco es quien administrará y ejecutará los fondos de esta CT, mediante el equipo SCL/LMK liderado por Carmen Pagés ([carmenpag@iadb.org](mailto:carmenpag@iadb.org)), jefa de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social. La ejecución por parte del Banco se justifica por la experiencia del mismo en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados en la presente CT y por su conocimiento técnico en el ámbito de trabajo, formación y productividad. Asimismo, esta CT incluye el trabajo con expertos internacionales y el análisis de mejores prácticas, con los cuales SCL/LMK tiene vasta experiencia. Igualmente, a solicitud del beneficiario, el Banco recibirá, administrará y utilizará los recursos de contrapartida local, que serán recibidos en una cuenta del Banco destinada a estos fines ("Cuenta Ad-Hoc"), de conformidad con los términos del convenio de

cooperación técnica a ser suscrito para esta operación. El Gerente del Sector Social autorizó con fecha 2 de noviembre la ejecución de esta CT por el Banco, incluyendo los recursos de la contrapartida de Chile, de conformidad con el Apéndice 10 del documento GN-2629-1.

- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.
- 4.3 A efectos de apoyar, orientar y coordinar el trabajo de las consultorías específicas que se contraten bajo esta CT, se contratará a un consultor que realice coordinación y supervisión técnica de las mismas. Su desempeño no está asociado a actividades rutinarias del Banco sino que está asociado a una supervisión técnica del trabajo de los consultores específicos para que sus productos respondan a la finalidad última de esta operación.
- 4.4 **Reportes.** El equipo será responsable de preparar y enviar los reportes requeridos por los donantes, en cumplimiento con lo estipulado por el Fondo Social (SOF) y lo acordado con la Comisión Nacional de Productividad.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Al tratarse de una CT que producirá informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico, de gestión política o rendición de cuentas.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Clasificación C – Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. Ver salvaguardias en [SPF](#) y [SSF](#).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente](#) y [No objeción](#)

[Términos de Referencia](#)

[Plan de Adquisiciones](#)