

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
/ DIRECCIÓN DEL TRABAJO

PANELISTAS:
PATRICIO NAVARRO (COORDINADOR)
MAURICIO FERNÁNDEZ
EDGARDO MIMICA

JUNIO 2004

1. INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE CONCILIACION PREJUDICIAL
AÑO DE INICIO: 2002
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
SERVICIO RESPONSABLE: DIRECCION RESPONSABLE: DIRECCION DEL TRABAJO

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a generar relaciones laborales armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores

1.2. Propósito

Trabajadores y empleadores en situación de conflicto los resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual.

1.3. Población Objetivo

Los beneficiarios son los empleadores y trabajadores - con contrato vigente y los que han terminado una relación laboral - que tienen un conflicto respecto de la situación laboral vigente o terminada.

1.4. Población Beneficiaria

Son trabajadores y empleadores con contrato laboral vigente (Componente mediación), y trabajadores y empleadores con contrato terminado (Componente conciliación). Los trabajadores son a partir de los 15 años y más y los empleadores pueden ser una persona natural o jurídica que utiliza los servicios de una o más personas en un contrato de trabajo. El número de beneficiarios totales durante el año 2002 fue de 200.435 subiendo en el 2003 a 238.391 lo que representa un aumento del 18,93%.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

1.5.1. Descripción y modalidad de producción del Componente 1: Conciliación

El trabajador individual que ha terminado su relación laboral y su ex – empleador en disputa accede a reuniones para la búsqueda de una salida consensuada al conflicto. Son dirigidas por funcionarios del Programa.

El proceso de Conciliación comienza con el **Reclamo** en la Inspección del Trabajo de los trabajadores manifestando un incumplimiento de las obligaciones laborales o previsionales. Se considera como máximo dos audiencias y sólo excepcionalmente un mayor número.

En la **Audiencia** puede haber acuerdo total o parcial o no acuerdo. Eventualmente al empleador se le aplican multas administrativas que el Conciliador evaluará la pertinencia en función del resultado. De no haber acuerdo el trabajador puede recurrir a los Tribunales .

1.5.2. Descripción y modalidad de producción del Componente 2: Mediación

Los trabajadores organizados o no, y empleadores con relación laboral vigente que están en conflicto buscan soluciones aceptadas y compartidas por las partes con el apoyo de un mediador. Los trabajadores y empleadores acceden a la Mediación por una solicitud a las Inspecciones del Trabajo o por ofrecimiento del Programa.

Existen 4 tipos de mediación la Reactiva, Programada, Solicitada y de Buenos Oficios. En la Mediación Reactiva y Programada es el Servicio que invita a las partes involucradas. En la Mediación Solicitada es una o ambas partes las que la demandan para resolver el conflicto. Existe previamente un proceso de promoción para dar a conocer esta intervención. La Mediación de Buenos Oficios 374 bis está en el Código del Trabajo y puede ser solicitada por los trabajadores y/o empleadores. Es la única opción para suspender la huelga y obliga a participar a la parte que no pidió la intervención.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto directo para el año 2002 fue de \$ 203.570.000 incrementándose en el año 2003 a \$ 316.845.000 lo que representa un aumento porcentual del 55,6%. Para el 2004 el presupuesto es de \$321.653.000. La ejecución presupuestaria en el 2002 fue del 95% y en el 2003 fue de un 80%⁻⁴

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

Se identifica un problema respecto a que la existencia y prolongación de los conflictos laborales afectan a todos los involucrados. Por lo tanto, es pertinente haber generado un programa que ayude a trabajadores y empleadores a encontrar soluciones a sus diferencias. Respecto a la población potencial y objetivo definida tiene la limitante de no tener dimensionada el universo de involucrado. Además, el bajo número de huelgas que aparecen en las estadísticas no reflejan los reales niveles de conflictividad.

La Matriz de Marco Lógico en su lógica vertical se considera coherente y tiene una relación de causa – efecto clara. Efectivamente, el cumplimiento del componente 1 de mediación entre empleadores y trabajadores y el componente 2 de conciliación entre trabajadores despedidos y sus ex – empleadores, debiera llevar al cumplimiento del propósito de resolución o prevención de conflictos. A su vez, el cumplimiento del propósito debiera contribuir a generar relaciones laborales más armónicas y equitativas entre las partes.

La lógica horizontal tiene un número adecuado de indicadores. Sin embargo, en la eficacia del propósito falta un indicador muy importante en relación a la cobertura por no tener cuantificada la población potencial y objetivo. Se puede afinar estimaciones con datos históricos de fiscalizaciones y finiquitos para aproximarse a determinar población con lo que se subsanaría este problema. Tampoco se tienen indicadores de comportamiento regional.

Respecto a los medios de verificación para medir eficacia del propósito y de los componentes tiene una información actualizada y adecuada. No ocurre lo mismo con los indicadores de eficiencia que no separan, por ejemplo, los costos administrativos de los totales, ni se identifican los gastos de cada componente.

En los indicadores de calidad sólo el componente mediación realizó una encuesta para medir satisfacción de los usuarios.

2.2. Organización y Gestión

Aparece poco comprensible desde un punto de vista organizacional que las Unidades funcionales para el cumplimiento de los dos componentes dependan de departamentos distintos. La Unidad de Conciliación está adscrita al Departamento Jurídico y la de Mediación al Departamento de Relaciones Laborales. Separación poco adecuada para gestionar un Programa que busca generar servicios de naturaleza semejante.

¹ La Dirección del Trabajo hizo aportes al Programa de \$ 2.029.202 en el año 2002 y de \$ 2.086.941 en el 2003.

Tiene una adecuada información para hacer seguimiento de productos, beneficiarios y resultados. La carencia está en la información sobre la calidad del servicio o la impresión de los usuarios, aunque en mediación que realiza una encuesta para medir satisfacción de los usuarios. Por el contrario, la información Presupuestaria y de costo no está disponible ni separada por componente que impide detectar los costos pormenorizados del servicio. Para esta evaluación fue construida imputando presupuestos y costos a cada componente

2.3. Eficacia y Calidad

Ha logrado implementar, en sus dos años de ejecución (2002 y 2003), un sistema alternativo de solución de conflictos laborales a nivel nacional. La tasa de variación de usuarios para el periodo 2002-2003, considerando ambos componentes se incrementa en un 18.9 %. El mayor aporte lo realiza el Componente Mediación, con una variación anual de más del 62 % de crecimiento de sus beneficiarios efectivos.

En sus componentes, el de Conciliación logró un 58,71 % de resolución efectiva en el año 2002 y en el 2003 llega a un 60,45 %. Por lo tanto, ofrece un servicio eficaz donde la mayoría de los casos son resueltos en forma positiva y en un plazo adecuado (en torno al mes).

La calidad de Conciliación se midió con los tiempos de ejecución y de espera de los usuarios. En el año 2002 la duración total del proceso en promedio fue de 27,78 días. En el 2003 hubo un aumento de los tiempos, con un promedio de 30,29 días. Estas diferencias se consideran poco significativas. En relación al antiguo comparendo su resolución es más rápida cuya demora en el año 2000 era de 35 días. También, el proceso de Conciliación registra plazos de duración más breves si se le compara con los juicios laborales, los que pueden demorar varios meses.

El componente mediación realizó en el año 2002 268 actuaciones con 187 (70%) mediaciones con resultados positivos. En el 2003 se realizaron 430 mediaciones con resultado positivo 289 (67%). La adición de conflictos resueltos por ambos componentes en ambos periodos sus porcentajes son cercanos al 60% lo que indica una efectiva de solución prejudicial de conflictos laborales.

El Componente de Mediación posee un sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios que refleja resultados altamente positivos. En efecto, la encuesta para medir satisfacción de usuarios el 76% se mostraron satisfechos de la intervención en el 2002 y del 86% en el 2003².

De la población potencial no se dispone de una dimensión cuantitativa lo que impide establecer su cobertura.

No se tienen metas cuantitativas específicas en lo que respecta a la población objetivo y su definición conceptual es equivalente a la población potencial. El Programa está orientado a la expansión de la oferta, sin definir metas cuantitativas con respecto a número de beneficiarios efectivos a los que se desea llegar y a plazos asociados que cumplir. En este sentido, se presenta la interrogante sobre el alcance de la expansión de la oferta (por ejemplo: mediante campañas de promoción y difusión), y la capacidad real de respuesta del mismo, frente al nivel de demanda que se levante como reacción.

2.4. Eficiencia / Economía (desempeño financiero)

² DIPRES. Informe Complementario. Índice de satisfacción encuesta mediación. Evaluación dirección del Trabajo. Marzo/2004.

El Programa tuvo un aporte fiscal directo de 203 millones en el año 2002 y 316,8 millones en el 2003 que financió su instalación. A lo que debe agregarse otras fuentes de financiamiento provenientes del Servicio que representó el 91% del financiamiento del 2002 y el 86% del 2003. Esto justifica su duración hasta el año 2007 ya que se terminaría de construir una red nacional de Centros de Mediación y consolidado los equipos de mediadores y conciliadores a nivel nacional. Posteriormente a esa fecha el Programa será financiado con el presupuesto corriente de la Dirección del Trabajo.

Por sus características es explicable que sea intensivo en recursos humanos que representan un 70,3 % de los gastos

El componente conciliación, representa un 83,7 % del gasto total en el 2002 y un 83,0 % en el año siguiente. El componente mediación es el producto nuevo y ha estado incrementando su participación.

Para la evaluación de los costos de ejecución no se tuvo los datos por componentes por lo que hubo que prorratear alguna de las partidas entre ellos, por ejemplo, el de recursos humanos de acuerdo a las estimaciones que los propios funcionarios consideraban que destinaban a cada componente. Por lo tanto, emitir juicios fundados sobre los dos componentes respecto a la ejecución al menor costo posible no es factible ya que los datos existentes son de acuerdo a las estimaciones que hace el propio programa.

Con esa metodología se obtuvo que el costo promedio de una conciliación es de aproximadamente \$22.000 anuales y la de mediación fue de \$ 1.358.640 en el año 2002 disminuyendo a \$ 954.360 en el 2003. En la mediación laboral los costos aparentan ser mucho más altos, aunque esta impresión cambia si se toma como parámetro el número de beneficiarios. En este contexto, el costo por beneficiario efectivo es de \$ 11.860 en el año 2002 y de \$ 8.210 en el 2003. En Conciliación, los costos promedios por beneficiarios fueron de \$ 11.010.

En cuanto a la relación costos directos asociados a la producción de ambos componentes son aproximadamente de un 78% del total y los administrativos son un 22%, lo que se considera razonable.

Si se considera sólo al beneficiario que ha obtenido un resultado positivo, es decir de acuerdo entre las partes, los costos por beneficiario de conciliación suben a \$ 18.750 para el 2002 y a \$ 17,500 en el 2003. En mediación laboral estos guarismos son de \$ 17.120 para el año 2002 y \$ 12.200 en el 2003.

Respecto a la ejecución presupuestaria, el gasto efectivo en ambos años es en promedio del 98% Pero no se puede sacar conclusiones de mayor eficiencia, sino que los "otros gastos" (Aportes de la Dirección del Trabajo) se ejecutaron durante el año respectivo y posteriormente se han atribuido al Programa. Por lo tanto, no se trata de una meta presupuestaria que se plantea al principio del año, sino que se trata del gasto efectivo realizado en cada año y que, ex -post, se ha sumado al aporte directo.

Respecto a la ejecución presupuestaria directa del Programa, el gasto efectivo es del 95% en el año 2002 y de 81% en el 2003, lo que se considera insatisfactorio

2.5. Principales Conclusiones

Diseño

1. Es un Programa que apunta a prevenir y/o solucionar conflictos del trabajo y que son apropiados para enfrentar escenarios de mayor competitividad internacional.
2. El componente mediación y conciliación son apropiados para enfrentar el problema identificado: la prevención y solución de los conflictos laborales y desde el punto de vista de su diseño son adecuados.

3. La lógica vertical y horizontal se valida en su totalidad. Falta elaborar indicadores que midan el comportamiento regional e información de costo que permitan mejorar la medición de eficiencia y economía del Programa.

Organización

4. Desde el punto de vista organizacional, es anómalo que dos componentes que pretenden asumir un nuevo enfoque para enfrentar los conflictos laborales, dependan funcionalmente – por lo tanto, en las orientaciones – de dos departamentos distintos.

Eficacia y calidad

- 5 El Programa presenta un proceso de producción de componentes en expansión, con un aumento de la participación de las acciones de conciliación y mediación con niveles de logro positivo y eficaz.
- 6 El Programa no posee una población potencial y objetivo cuantificada. . Esta situación, dificulta determinar las capacidades técnicas, operativas y financieras, que deberá desarrollar el Programa para hacer frente a una demanda no conocida
- 7 El Componente de Mediación posee un sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios que refleja resultados altamente positivos a nivel de percepción de los mismos.

Eficiencia y Economía del Programa

- 8 El aporte fiscal directo al Programa sólo financia el 10% de los gastos totales. La mayor parte de los gastos (el 91% en el año 2002 y el 86% en el año 2003) son financiados por las transferencias de la Dirección del Trabajo. Por otro lado, el nivel de inversión de los gastos totales representa menos del 4 %. Históricamente el nivel de inversión de la Dirección del Trabajo, ha sido sustancialmente menor, del 1,4 % entre el año 2000 y el 2003. Por lo tanto, al haber logrado aumentar el nivel de un 1,4 a un 4 % es un logro, ya que ha permitido construir y equipar los centros y formar los cuadros de mediadores y conciliadores.
- 9 El sistema contable de la Dirección del Trabajo no tiene una contabilidad por componentes, por lo que se ha debido prorratear algunas partidas presupuestarias para asignarlas a cada componente. Ello hace que, necesariamente, los criterios sean convencionales y, por lo mismo, discutibles.
- 10 La totalidad de los servicios prestados son realizados por funcionarios del servicio y se ofrecen gratuitamente. Esto tiene la ventaja que son recursos humanos disponibles y con experiencia. Las desventajas son que requieren esfuerzos de reconversión para pasarlos de una filosofía de “inspector” a otra de “mediador - conciliador”. Esto se refleja en los similares costos promedio por beneficiario efectivo independientemente del componente. Por lo tanto, se deduce que existe un estilo y una forma de trabajo que hace que los productos tengan costos parecidos.
- 11 El despertar toda la demanda potencial, implicaría, darle servicios a muchos más beneficiarios independientemente de la posibilidad que tengan o no posibilidades de resolver sus conflictos con recursos propios. Esto implica tener que pensar en el futuro en alguna forma de discriminación o de selección de beneficiarios atendidos por el Programa y estudiar la posibilidad de cobrar por todos o algunos de los servicios.
- 12 El costo promedio de una conciliación individual es de alrededor de \$ 22.000 y, en el caso de la mediación laboral, el costo promedio es de aproximadamente \$ 1.000.000. En la mediación laboral los costos aparentan ser mucho más altos, aunque esta impresión

cambia si se toma como parámetro el número de beneficiarios ya que cada mediación involucra un grupo de trabajadores o uno o varios sindicatos. En este contexto, el costo por beneficiario efectivo de mediación fue de \$ 11.860 en el año 2002 y de \$ 8.210 en el 2003. En Conciliación, los costos promedios por beneficiarios fueron de \$ 11.010 en el 2002 y 8.210 en el 2003. Son datos relevantes para estudiar alternativas de operación en el futuro ya que avalan la alternativa de externalizar o establecer alguna forma de pago por el servicio.

- 13 El presupuesto directamente asignado se utilizó en un 95% en el año 2002 y solamente en un 81% en el año 2003. En tal sentido ha habido una gestión presupuestaria que no puede considerarse satisfactoria especialmente en el año 2003

Continuidad

La justificación de programa sigue vigente, en el sentido, que en una economía abierta como la chilena la competitividad mejorará en la medida que se logre una salida eficiente y eficaz a los legítimos intereses de los distintos actores del mundo del trabajo.

También el estado debe jugar un rol activo en esta mediación de las partes en conflicto tal como lo aborda este Programa. Sin embargo, es imposible que la Dirección del Trabajo y, este programa en particular, puedan abordar todos los conflictos laborales que se presenten en el futuro, porque no existe presupuesto que pueda satisfacer la demanda teóricamente ilimitada (los conflictos de intereses están potencialmente presentes en la relación entre empleadores y trabajadores). La paradoja del programa es que si es exitoso, es decir, si logra difundir que la mediación y conciliación son una actividad imprescindible para el mundo del trabajo, la demanda podría ser tal que no pudiera tener la oferta suficiente para satisfacer la demanda creciente para su rol de mediador.

Deben considerarse cambios en su diseño y en su organización para satisfacer las demandas futuras una vez que el programa esté completamente instalado en el año 2007. En otras palabras, su diseño actual resulta válido en tanto esté en proceso de instalación

2.6. Principales Recomendaciones Priorizadas

1. Estudiar y analizar una alternativa de rediseño organizacional destinada a unificar en una misma repartición, la gestión del Programa con sus dos componentes. Debiera realizarse un taller a fines del 2004 o comienzos del 2005 con diferentes actores involucrados dentro del Servicio, para analizar esta posibilidad.
2. Mejorar la estimación de la población potencial y cuantificar la población objetivo. Para afinar la actual estimación de la población potencial, se recomienda incorporar el registro del RUT de los usuarios: de los empleadores y trabajadores (Componente Conciliación), y sólo de los empleadores (Componente de Mediación), en los sistemas de información de los componentes. Para establecer la población objetivo, se debe considerar factores tales como: demandas que actualmente no se registran porque el reclamante no se inscribió (por razones no conocidas), o recursos que la Dirección del Trabajo pretende invertir en el Programa en el corto, mediano o largo plazo.
3. Al estimar la población potencial y objetivo, se debe implementar un indicador de cobertura del Programa.

4. Operacionalizar el plan de inversiones que se requiere para el desarrollo y extensión del Programa, especialmente en lo que dice relación con la instalación de otros Centros de Mediación y Conciliación, teniendo como horizonte el año 2007.
5. Establecer indicadores que permitan medir eficacia y eficiencia a nivel regional. Entre éstos considerar en el Propósito: Porcentaje de conflictos resueltos respecto del total de conflictos tratados por región; costo promedio del número total de atendidos por región y costo promedio por número de conflictos resueltos por región. A nivel de los componentes considerar: Porcentaje de mediaciones y conciliaciones efectuadas por región respecto del total de eventos realizados en el país; Porcentaje de mediaciones y conciliaciones resueltas en el año respecto del total realizadas en el año por región
6. Identificar y separar en el sistema contable los costos administrativos de los costos totales, así como los costos de cada componente.
7. Acopiar antecedentes para realizar comparación de costos y beneficios operativos antes y después del Programa para evaluar alternativas de administración u organización más eficiente.
8. Buscar alternativas de otorgamiento del servicio con un horizonte de mediano plazo para establecer criterios de discriminación entre beneficiarios que permitan focalizar los subsidios entre aquellos empleadores y trabajadores que lo requieran y establecer, eventualmente, cobros diferenciados por servicios o categoría de usuarios.
9. Estudiar la posibilidad de externalizar todo o alguna parte de los servicios como alguna forma de buscar alternativas más eficaces y eficientes.
10. Definir un sistema de medición de satisfacción de usuarios permanente para el Programa. Este sistema debe considerar: i) Implementar una medición de satisfacción para los usuarios de conciliación; ii) Incorporar a los instrumentos de medición de satisfacción de ambos componentes, variables que permitan efectuar estimaciones sobre el cumplimiento de las expectativas de los usuarios, además de las evaluaciones sobre la calidad del proceso de atención; iii) Diseñar indicadores de satisfacción que permitan estimar la variación anual de satisfacción de expectativas; iii) Perfeccionar y actualizar permanentemente la base de datos existente; iv) Incorporar al Programa organizacional y funcionalmente las tareas asociadas a este sistema, designando responsables y recursos de operación.

I ANTECEDENTES BÁSICOS DEL PROGRAMA

1 Descripción General del programa

Programa realizado por la Dirección del Trabajo, servicio dependiente del Ministerio del Trabajo. Comenzó en el año 2002 y tiene un horizonte de término el 2007. Es realizado por funcionarios adscritos a la planta institucional.

Tiene cobertura nacional y se realiza en todas las oficinas que tiene este servicio en el país. Asimismo, se comenzaron a crear sedes especializadas, los Centros de Conciliación y Mediación, siendo el primero en habilitarse el de Santiago. En la actualidad existen otros dos Centros en Valparaíso y Concepción.

Se define como un sistema alternativo para resolver o prevenir conflictos laborales y su propósito es que trabajadores y empleadores en situación de conflicto los resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual. El componente mediación está dirigido a empleadores y trabajadores organizados en sindicato o como grupo y se espera que a través de un proceso conducido por un mediador se facilite la búsqueda de soluciones compartidas el conflicto laboral que las afecta.

El componente conciliación está dirigido a trabajadores individuales y empleadores en disputa al término de una relación laboral, que con la ayuda de un conciliador esperan encontrar una salida consensuada al conflicto, dentro del marco de la legislación laboral.

El total de beneficiarios del Programa fueron 202.437 en el año 2002. Estos aumentaron a 240.394 en el 2003.

2 Justificación del Programa

Los conflictos laborales pueden ser Individuales o colectivos y pueden presentarse mientras la relación laboral está vigente o cuando ésta se termina (despido del trabajador).

No obstante la naturaleza distinta de los conflictos, ambos requieren de una solución consensuada que atenúe los posibles efectos negativos. En efecto, ya sea que se trate de un trabajador individual que interpone un reclamo por los dineros que le adeuda su empleador, o un grupo de trabajadores negociando colectivamente y que amenaza con la huelga para obtener los beneficios solicitados, lo que esperan es que sus demandas se vean satisfechas. Si el tiempo transcurre y no hay solución ambas partes salen perjudicadas. Por el lado de los trabajadores, lo más probable es que su resistencia se debilite y hacia el final estén dispuestos a concluir el conflicto con aspiraciones muy por debajo de las iniciales; y, por el lado del empresario mientras dure el conflicto se produce un desgaste en la relación laboral, se afecta la productividad y la competitividad de la empresa en un escenario creciente de mercados abiertos.

Desde el punto de vista de los conflictos laborales individuales existían dos instancias de resolución: el comparendo que realizaba la Dirección del Trabajo y el juicio laboral en los Tribunales del Trabajo.

El comparendo era una instancia extrajudicial que se originaba en la interposición de un reclamo y tenía por objeto requerir al empleador subsanar las infracciones constatadas en la

revisión de la documentación que efectuaba el fiscalizador en la propia inspección. Al año 2000 este procedimiento demoraba un tiempo promedio de 35 días, desde que se interpone el reclamo hasta que se efectúa el primer comparendo. **El juicio laboral es un proceso judicial que puede terminar en avenimiento (acuerdo entre las partes) o en sentencia y su duración promedio es de 286 días (9.5 meses).**

La siguiente tabla presenta un panorama de la demanda por este tipo de intervenciones y el resultado de las acciones de ambas instancias. Aunque ambas tablas no coinciden en los períodos, de todos modos es válida la comparación que muestra que la Dirección del trabajo recibe y encuentra solución a un mayor número de conflictos que los Tribunales del Trabajo.

Cuadro N° 1
Comparendos en la Dirección del Trabajo y juicios laborales en los Tribunales del Trabajo. 1994 - 2000

TRIBUNALES DEL TRABAJO* PERÍODO 1994-1998		COMPARENDOS DIRECCION DEL TRABAJO PERÍODO 1997-2000	
N° TOTAL DE CAUSAS INGRESADAS	148.202	N° TOTAL DE COMPARENDOS	414.827
N° DE JUICIOS TERMINADOS POR SENTENCIA	43.157 (29%)	N° DE COMPARENDOS CONCILIADOS	239.767 (58%)
N° DE JUICIOS TERMINADOS EN AVENIMIENTO	22.835 (15%)	N° DE COMPARENDOS NO CONCILIADOS	80.254 (19%)
N° DE JUICIOS POR RESOLVER	82.210 (55%)	N° DE COMPARENDOS DESISTIDOS	90.854 (22%)

Fuente. Programa. Ficha de Antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico. 2004

Aún cuando se evidencia que la efectividad de la Dirección del Trabajo en la resolución de conflictos mediante el comparendo es mayor que la de Tribunales mediante juicios, sigue existiendo un porcentaje importante de conflictos que no recibe solución. Esto ocurrió en el 55% de los casos tratados por los Tribunales del Trabajo y en el 19% de los comparendos de la Dirección del Trabajo.

Para mejorar la eficacia y eficiencia del producto de la Dirección del Trabajo se consideró indispensable separar los conceptos “fiscalización” del de “conciliación” con el objeto de que esta actuación privilegie la orientación de las partes para la solución del conflicto más que a la sanción impuesta por una causal de despido no ajustada a la ley.

En relación a los conflictos laborales que involucran al empleador con grupos de trabajadores, las estadísticas de la Dirección del Trabajo mostraban que, en el caso de las negociaciones colectivas, de un universo de 3.022 negociaciones realizadas durante el año 2001, 166 tuvieron dificultades en su desarrollo. De este conjunto, 102 casos, es decir, un 61% se pudo establecer que **las dificultades presentadas fueron causadas** principalmente por falta de capacidad negociadora.³ Se preveía que de no actuar de manera proactiva en este ámbito, conduciría a un agravamiento de los conflictos, no sólo de los derivados de la negociación colectiva, sino que a todos los que surgieran en las relaciones de trabajo.

Dada la situación antes descrita en relación a los conflictos colectivos y lo urgente que resultaba su modificación, en beneficio de todos los potenciales involucrados, es que se propuso como solución al conflicto colectivo la creación de un nuevo producto, denominado

³ Programa. Ficha de antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico. 2004

“**mediación**”. Este consiste en poner a disposición de colectivos de trabajadores, organizados o no, y empleadores, procedimientos que faciliten la comunicación y el diálogo para la búsqueda de soluciones aceptadas y compartidas por las partes.

Tanto el producto conciliación como de mediación apuntan a tener una cobertura nacional utilizando todas las oficinas que tiene la Dirección del Trabajo en el país. Además, se comenzaron a crear sedes especializadas, los Centro de Conciliación y Mediación, siendo el primero en habilitarse el de la ciudad de Santiago en diciembre del 2002. En el 2003 se abrieron Centros en Valparaíso y en Concepción.

La población potencial corresponde a dos tipos de beneficiarios. Por un lado, los trabajadores y trabajadoras a partir de los 15 años de edad, con relación laboral vigente (Componente Mediación) y aquellos otros en proceso de desvinculación laboral (Componente Conciliación). Por el otro, están los empleadores definidos como la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de una o más personas en virtud de un contrato de trabajo. Lo importante es que se consideran beneficiarios potenciales en la medida que entren en conflicto con su empleador (mediación) y su ex – empleador(conciliación)

En el componente Mediación los usuarios trabajadores que entran en conflicto pueden ser representados por Sindicato y Delegado de Personal, y Grupos de Trabajadores. Ambos, a su vez, pueden ser divididos de la siguiente forma:

Sindicato y delegado de personal

- Sindicato de Empresa que agrupa a trabajadores de una misma entidad productiva
- Sindicato Interempresa que agrupa a trabajadores que dependen de dos o más empleadores.
- Sindicato de trabajadores Eventuales o Transitorios que integra a trabajadores cuya relación laboral está restringida a un período de tiempo de carácter cíclico o intermitente.
- Delegado del personal que representa a los trabajadores que participaron en su elección.

Grupos de trabajadores

- Grupos de trabajadores reunidos para el efecto de una negociación colectiva
- Grupos de trabajadores reunidos para solucionar un conflicto que los afecta

Cuantitativamente la población potencial para el componente mediación, no puede ser determinada ya que no se conocen las cifras del total de trabajadores que tienen conflicto cada año con sus empleadores. Tampoco se conoce del número de personas finiquitadas, aquéllas que se consideran injustamente licenciadas de su trabajo y que podría recurrir a la conciliación para enfrentar su problema. Puede utilizarse como referencia de grupo de trabajadores y empleadores que tienen un potencial conflicto, a través del número de fiscalizaciones reactivas y programadas que se realiza al año. En el año 2003, por ejemplo, hubo 98.018⁴ fiscalizaciones que podría ser considerada la población potencial.

Por el lado, de la potencial población del componente conciliación puede considerarse el número de actuaciones del Ministro de Fe por finiquitos recepcionados en el 2003, cuyo detalle sería el siguiente:

⁴ Las cifras que se dan a continuación fueron entregadas por el Programa

Fiscalizador: 330.094
 Notario: 156.125 (Faltan aquí aproximadamente 200.000 finiquitos ingresados al sistema)
 Oficina del Registro Civil: 27.679
 Dirigentes: 277
 Secretario Municipal: 1.761.

Es decir, si extrapolamos estos datos y la consideramos como población potencial para ese año, la cantidad sería aproximadamente de 700.000 trabajadores. Los empleadores no se pueden calcular porque varios finiquitos pueden corresponder a un solo empleador.

3 Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Objetivo a nivel del fin

Contribuir a generar relaciones laborales armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores

Objetivos a nivel de Propósito

Trabajadores y empleadores en situación de conflicto los resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual.

4 Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El programa se encuentra inserto en la Dirección del Trabajo, servicio que se rige por las siguientes normas:

1. Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado.
2. Ley 18.834, Estatuto Administrativo.
3. DFL N° 2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo
4. DL N° 3.501 de 1981, que otorga al Servicio la calidad de descentralizado y de Institución Fiscalizadora.
5. Ley 19.240, que sustituyó las plantas del personal de la Dirección del Trabajo, estableciendo los requisitos vigentes para el ingreso y promoción de sus plantas.
6. Decreto N° 98 de 15 de Septiembre de 1999, del Ministerio del Trabajo, que establece un Reglamento especial de calificaciones para el personal de las Dirección del Trabajo.

Desde el punto de vista de las atribuciones, existen numerosas normas que otorgan facultades a la Dirección del Trabajo, siendo las más importantes las siguientes:

- 1 DFL N° 2 de 1967, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo
2. DFL N°1 de 1994, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo, modificado por la Ley N°19.759 publicada en el Diario Oficial de 05.de Octubre de 2001.
3. DL 3.500 de 1980, que establece la facultad de fiscalizar el cumplimiento de enterar las cotizaciones previsionales en las administradoras de fondos de pensiones.
4. Ley 18.933, que establece la facultad de fiscalizar el cumplimiento de declarar y pagar las cotizaciones en las Instituciones de Salud Previsional.-

5. DS N° 3 de 1984 del Ministerio de Salud, que aprueba el reglamento de autorización de licencias médicas.
6. DS N° 54 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que reglamenta la constitución y funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.

El programa de Conciliación prejudicial lo integra el componente conciliación individual y el de mediación colectiva. La conciliación individual se establece en la Orden de Servicio Número 4, del 12 de Junio del 2002 y el de mediación en la Orden de Servicio Número 1 del 30 de Enero del 2002 que “Crea y ordena un sistema de solución alternativa de conflictos laborales colectivos”.

Asimismo, el programa se vincula al objetivo estratégico N° 2 de la Dirección del Trabajo que es “Promover y facilitar la capacidad de los actores; Estado, empresarios y trabajadores para elevar la calidad y equidad de las relaciones laborales” y al Objetivo Estratégico N°3, “Mejorar la calidad del Servicio al Usuario”.⁵

5 Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Al componente Conciliación comparecen trabajadores individuales que han terminado su relación laboral y sus ex – empleadores que se encuentran en disputa y acceden a un procedimiento proactivo (Comparendo de conciliación) para la búsqueda de una salida consensuada al conflicto. Estas reuniones son dirigidas por funcionarios del Programa y los trabajadores acceden al servicio a través de las inspecciones del Trabajo del país y en los respectivos Centros de Conciliación.

El componente Mediación los trabajadores organizados o no, y empleadores con relación laboral vigente en audiencias estructuradas buscan soluciones aceptadas y compartidas por las partes. Al igual que el servicio Conciliación, el producto es realizado por funcionarios del Programa. Los trabajadores y empleadores involucrados acceden por una solicitud a las Inspecciones del Trabajo o por ofrecimiento del Programa para mediar entre las partes.

El cuadro N° 2 muestra el número de procesos de conciliación y mediación realizados en los años 2002 y 2003 por regiones.

Cuadro N° 2
Servicios producidos por regiones en el año 2002 y 2003

Región	Año			
	2002		2003	
	Nº Conciliaciones	Nº Mediaciones	Nº Conciliaciones	Nº Mediaciones
I	3092	5	2.983	17

⁵ Dirección del Trabajo. Balance de Gestión Integral. Año 2002. Santiago. Chile. www.dt.gob.cl

II	3652	15	3.926	36
III	2245	3	2.339	1
IV	2697	5	2.962	28
V	9357	18	10.152	40
VI	3864	24	4.243	74
VII	4693	4	5.015	24
VIII	9366	15	9.619	22
IX	4130	12	3.886	6
X	4937	14	5.695	26
XI	697	9	750	2
XII	1134	1	1.325	2
XIII	35003	143	41.406	152
Totales	84867	268	94.301	430

Fuente: Programa

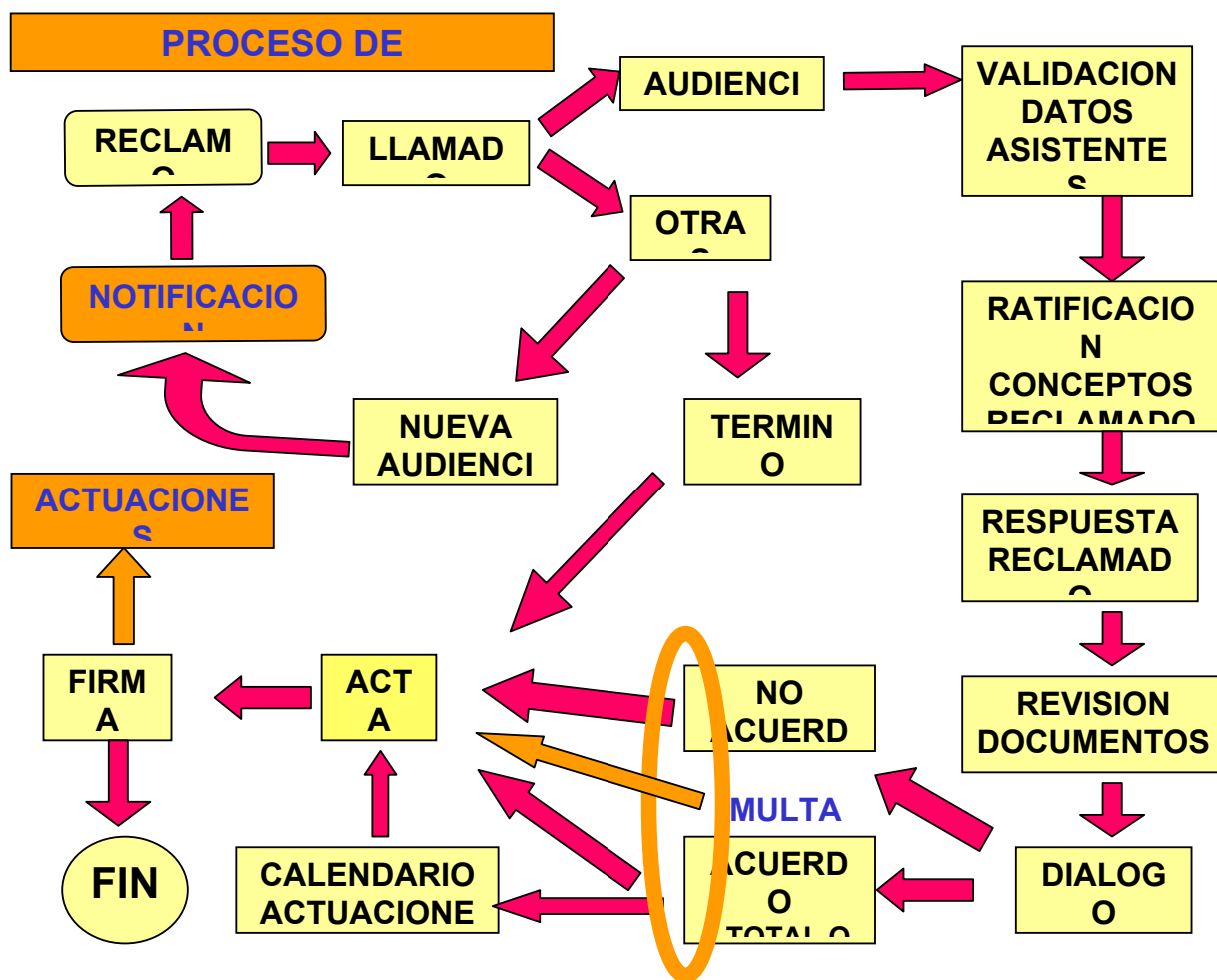
6 Procesos de producción de los componentes

Flujograma Proceso de Conciliación

El Componente Conciliación Individual deriva del antiguo producto denominado Comparendo. Se rediseñó insertándolo en la lógica de producción de un sistema alternativo de solución de conflictos laborales, generando las condiciones de producción para ofrecer este servicio con un enfoque centrado en la negociación y el avenimiento de las partes, disminuyendo así, las posibilidades del paso a instancias judiciales.

Entre las condiciones generadas para la realizar este componente se pueden señalar las siguientes:

- Cambio de la dependencia organizacional de producto Conciliación Individual (ex Comparendo), desde el Departamento de Fiscalización, al Departamento Jurídico, subordinando el factor punitivo o inspectivo que poseía el antiguo comparendo.
- Capacitación a los conciliadores en el nuevo enfoque.
- Diseño de una plataforma informática del proceso de Conciliación Individual.
- Creación y equipamiento de los Centros de Mediación y Conciliación.



La descripción de las etapas más importantes son las siguientes:

Reclamo: Acto en que uno o más trabajadores, que han cesado su relación laboral concurren personalmente o de un tercero premunido de poder simple a la Inspección del trabajo, manifestando verbalmente, un incumplimiento de las obligaciones laborales o provisionales por parte de su ex -empleador.

La recepción del reclamo siempre se consignará por escrito por la Unidad de Atención de Público de la Inspección del Trabajo. En esta instancia se orientara al trabajador sobre su derecho a reclamar judicialmente y los plazos de caducidad.

Al ingresar el reclamo se fija la fecha de la primera audiencia, notificando de inmediato y personalmente al trabajador mediante el comprobante respectivo. Esta fecha será la más próxima posible, debiendo, en todo caso, mediar tiempo suficiente para notificar oportunamente al ex - empleador. Se procura que la primera audiencia se celebre a más tardar, dentro de los 10 días corridos siguientes a la recepción del reclamo (**Llamado**). Se considera celebrar como máximo dos audiencias (**Nueva Audiencia**) y sólo en casos justificados podrá celebrarse un mayor número.

Audiencia: El proceso de Conciliación individual está concebido sobre la base de estructurar la Audiencia de Conciliación en las siguientes etapas:

- Contactos iniciales promoviendo la credibilidad y generando un compromiso de los participantes con el procedimiento en la búsqueda de una solución justa, oportuna y aceptable para los involucrados. **(Validación datos asistentes)**
- Información acerca del proceso, las reglas básicas y pautas de comportamiento.
- Recopilación de Información, mediante la exposición del problema por los interesados, análisis de la documentación y verificación de la misma. **(Ratificación conceptos reclamados, respuesta reclamado, revisión documentos)**
- Definición del problema y negociación: las partes orientadas hacia una definición compartida de la cuestión debatida. **(Diálogo)** Se promueve el acuerdo, generando opciones basadas en los intereses de las partes. El resultado puede ser el **no acuerdo, acuerdo total o parcial**. Eventualmente el empleador puede considerar la aplicación de **multas** administrativas. Al respecto, el Conciliador evaluará la pertinencia de la aplicación de la o las multas tipificadas en forma total o parcial, en función del resultado del reclamo.
- Redacción del Acuerdo y Término de la Audiencia en que el Conciliador formalizará los acuerdos, mediante un **Acta**. En el caso, que se hallan establecido indemnizaciones y otros derechos se redactarán considerando los plazos, modalidades de pago, cuotas, lugar de pago, etc. **(Calendario de actuaciones)**

De no haber acuerdo el trabajador puede recurrir a los Tribunales de Justicia y presentar como antecedentes, eventualmente, el Acta del proceso de Conciliación, por haberse celebrado ante un Ministro de Fe, que constituirá una presunción legal de veracidad para todos los efectos legales de la prueba judicial.

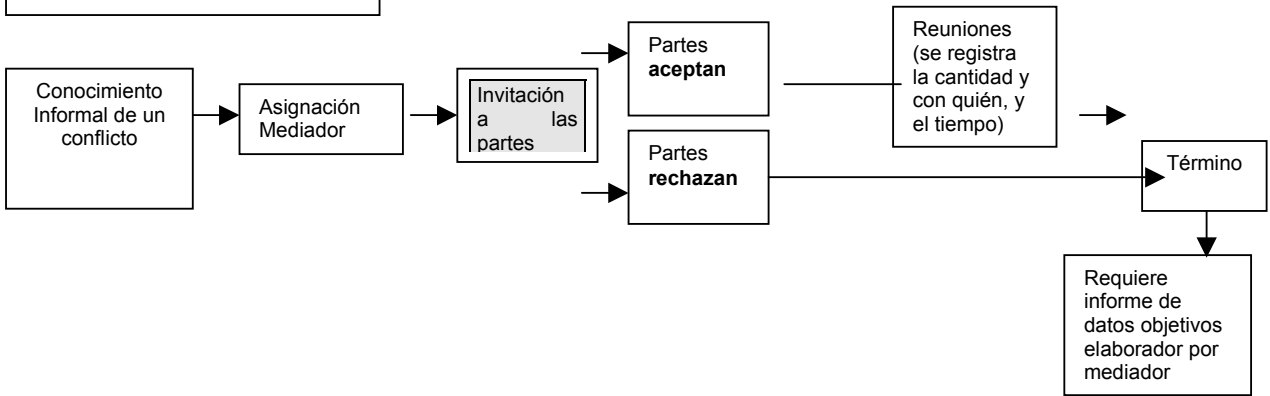
Flujograma Proceso Mediación

Este componente es un servicio totalmente nuevo, por lo que se debió generar las condiciones para la producción del componente. A saber:

- Dictación de la Orden de Servicio N° 1 del 30 de enero del 2002 que crea el Sistema de Solución Alternativo de Conflictos Laborales Colectivos, y establece su puesta en marcha a partir del 1° de marzo del año 2002.
- Elaboración del Manual de Funciones.
- Reasignación y capacitación de personal del Servicio, por cuanto no se contrató a personal nuevo.
- Diseño de un sistema informático de apoyo a la gestión del Componente.
- Creación y equipamiento de los Centros de Mediación y Conciliación.
- Diseño e implementación de campañas de Difusión del nuevo producto.

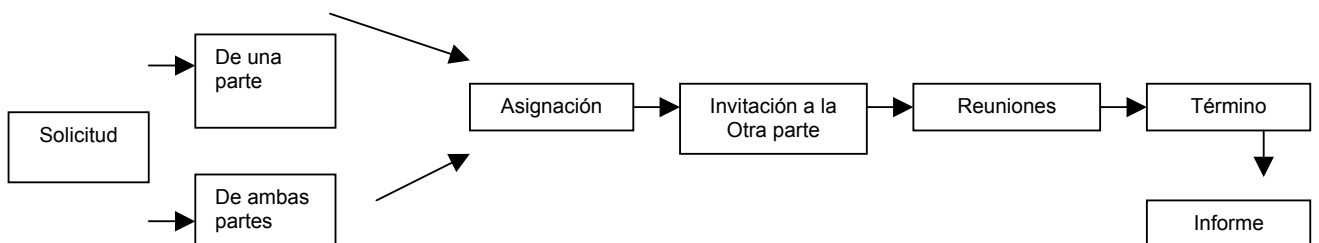
Este componente está todavía en proceso de instalación en la que se prevé crear nuevos Centros y continuar la capacitación interna y la difusión hacia el exterior.

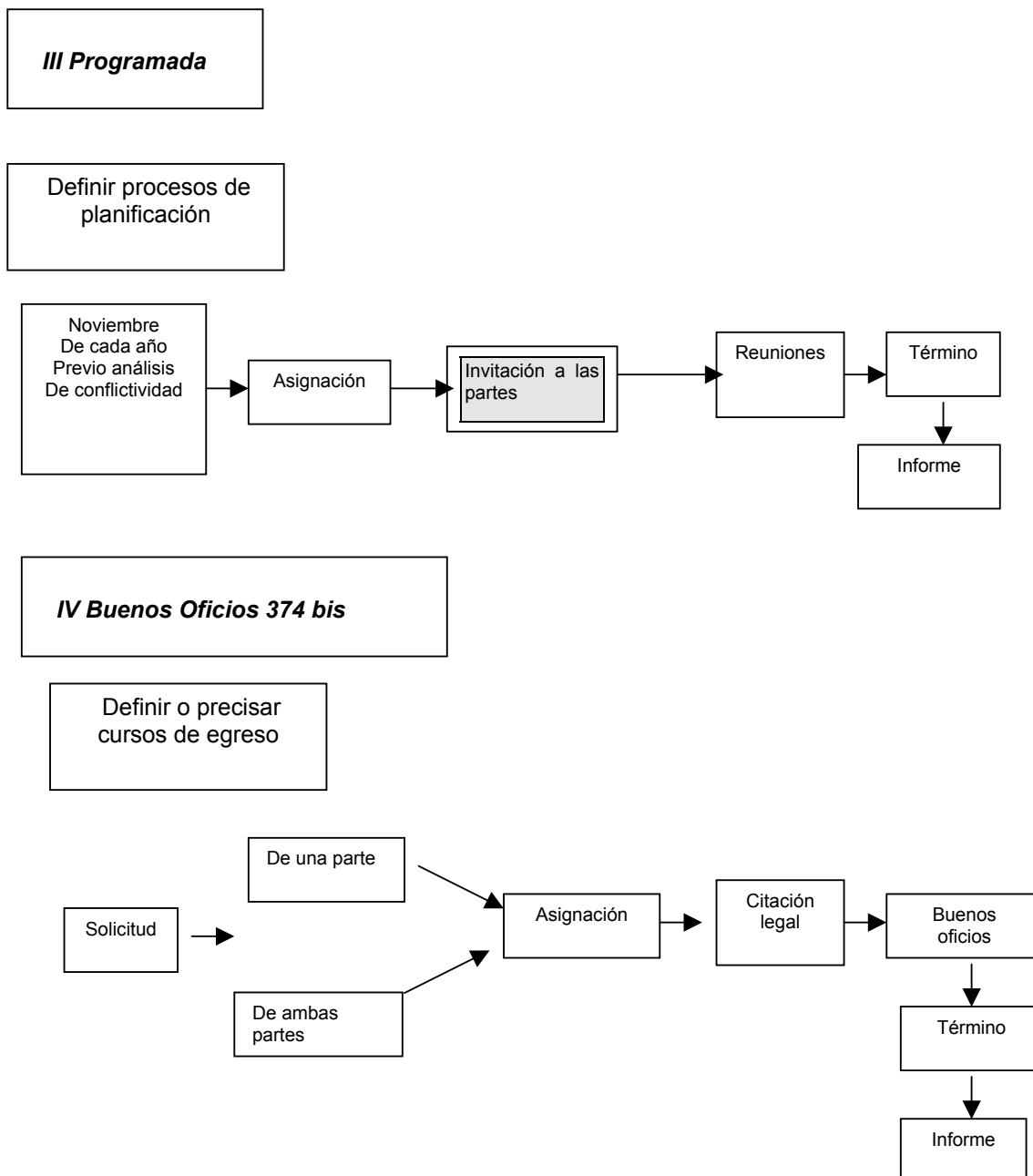
I Mediación Reactiva



II Mediación Solicitada

Definir la posibilidad de rechazo de alguna solicitud





La diferencia entre las mediaciones I, II y III respecto a la IV es que las primeras son voluntarias y la última está establecida en el Código del Trabajo, y corresponde a una actuación de buenos oficios, obligatoria a solicitud de una de las partes, en el marco de la negociación colectiva reglada. Esta actuación recibe igual tratamiento que las otras mediaciones.

Tanto en la Mediación Reactiva(I) como en la Programada(III) es el Servicio que invita a las partes involucradas. Por lo tanto, existe un diagnóstico previo de la Dirección del Trabajo en que ha detectado dificultades en la relación laboral. En la Mediación Solicitada (II) es una o ambas partes las que demandan el apoyo del programa para resolver el conflicto. Cuando una de las partes solicita la intervención la otra puede eventualmente no aceptar la invitación. En los 3 modelos existe previamente un proceso de promoción del Programa para dar a conocer esta nueva forma de intervención.

En la Mediación de Buenos Oficios 374 bis (IV) , está en el Código del Trabajo y puede ser solicitada por los trabajadores y/o empleadores. Su efecto más inmediato es que suspende la huelga y obliga a participar a la parte que no pidió la intervención. Tienen 5 días hábiles para llegar a acuerdos. Puede haber plazo adicional de 5 días corridos si ambas partes lo solicitan.

Cada componente tiene una planta de profesionales distribuido por regiones previamente establecidas. Sin embargo, no existe una asignación de recursos operacionales previa por regiones, sino que se distribuye de acuerdo a la libre demanda de los usuarios que tenga el servicio durante el año. Debe entenderse por recursos operacionales viáticos, movilización y gastos de administración. No se tiene contemplado el pago de los servicios por parte de los usuarios.

7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo

La caracterización de la población beneficiaria corresponde a la de la población potencial detallada en el punto 1.2

No se tiene definido previamente una población objetivo anual, sino que es de acuerdo a la demanda que los usuarios hagan del servicio.

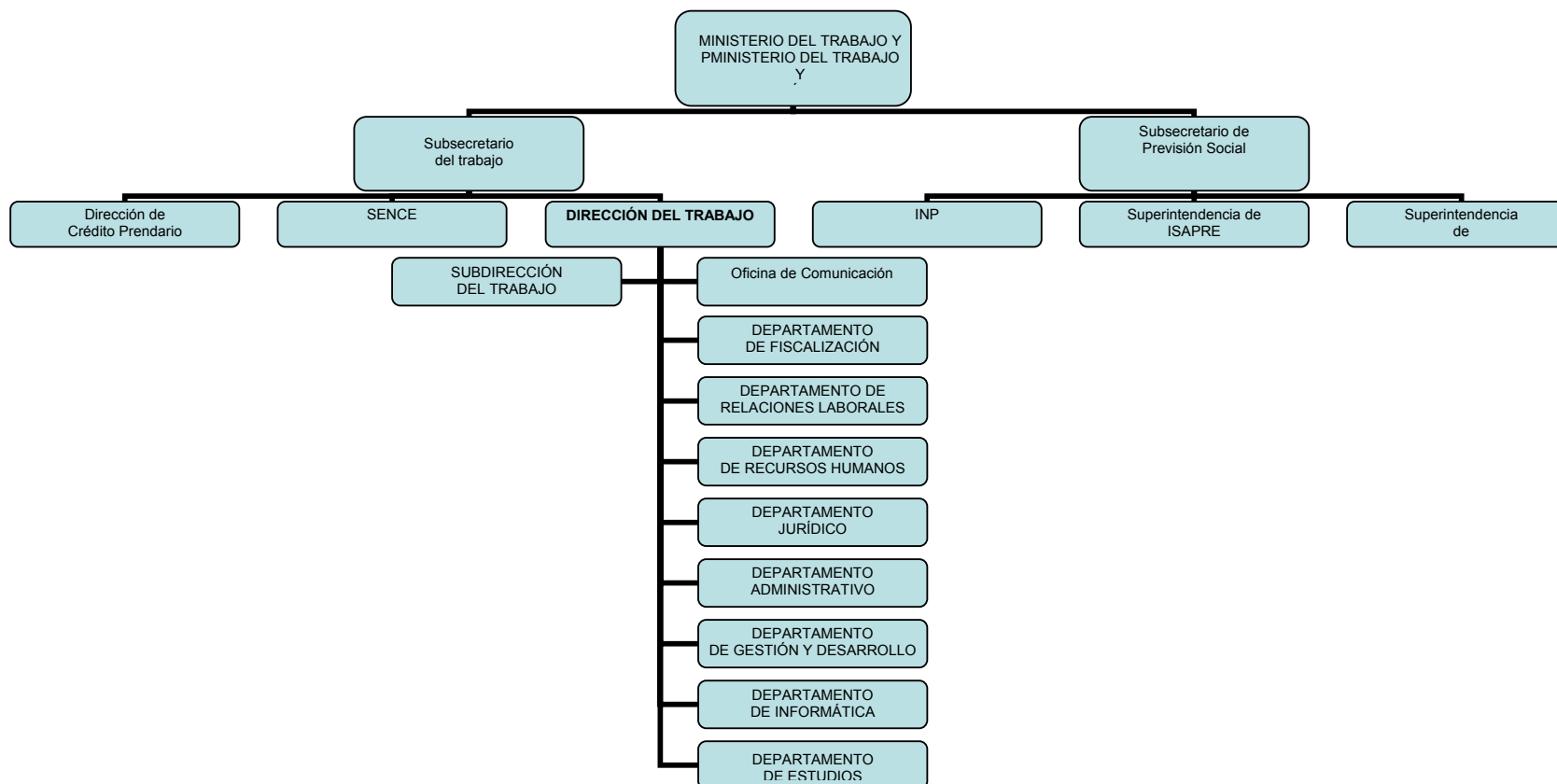
8 Período de ejecución del programa

El horizonte de funcionamiento del programa estaba diseñado para instalar a nivel nacional los procedimientos de mediación y conciliación hasta el año 2005. Sin embargo, del análisis de las tareas realizadas la Dirección del Trabajo concluyó que el programa debiera extenderse hasta el 2007. Lo anterior atendiendo a dos razones: la primera es que los requerimientos de capacitación de los funcionarios del servicio son mayores a los que originalmente se plantearon y; la segunda es que ha sido más dificultoso informar sobre el programa a los sectores no organizados y que constituyen la mayoría de los usuarios.

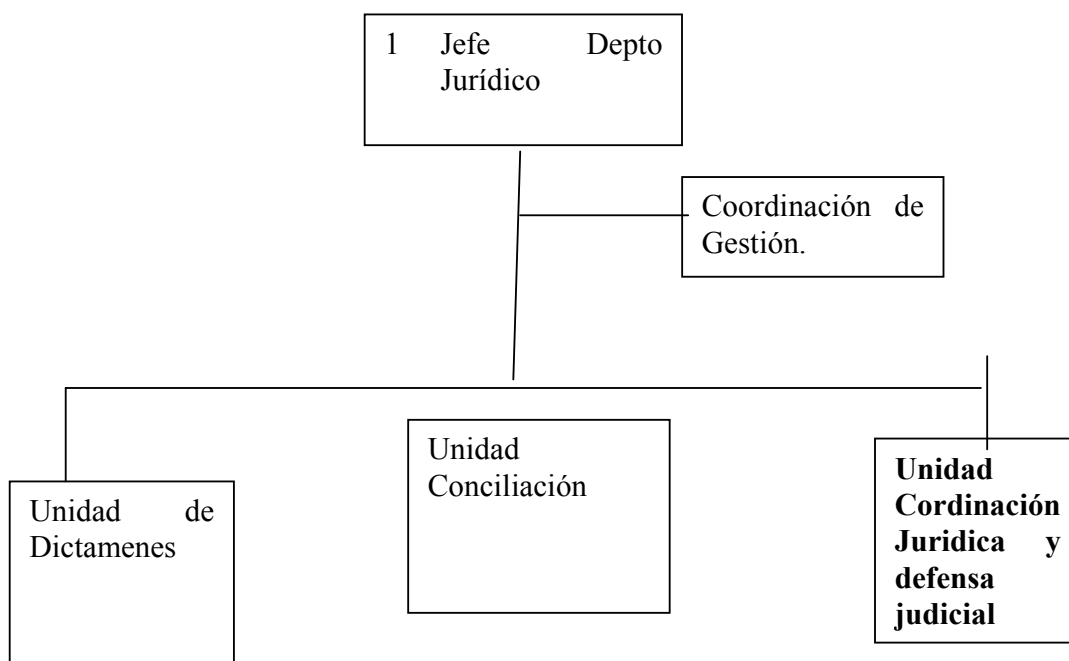
9 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La responsabilidad del Programa recae en dos instancias: una unidad de control dependiente del departamento de gestión y desarrollo (Unidad de Programa y Proyectos) y dos unidades ejecutoras, la de mediación adscrita al departamento de Relaciones Laborales y de conciliación dependiente del departamento Jurídico.

Tanto la unidad de control como las ejecutoras definen a principios de cada año los criterios de asignación de recursos para las actividades. La entrega de recursos la realiza el departamento administrativo de la Dirección del Trabajo a solicitud de las unidades ejecutoras. Durante el año 2002, la petición de recursos requería del visado de la unidad de control del departamento de gestión. Este procedimiento se eliminó durante el año 2003 para hacer más expedito el sistema.



Unidad de Conciliación



En cada Inspección del Trabajo a lo largo del país existe una Unidad de Conciliación Individual, a cargo de un Jefe o encargado de Unidad. Depende jerárquicamente del Inspector Provincial o Comunal del Trabajo respectivo.

La dependencia funcional de estas Unidades es con la Unidad de Conciliación a través del respectivo Encargado de la Coordinación Jurídica Regional. La Unidad de Conciliación existente en el Departamento Jurídico imparte las instrucciones para el funcionamiento eficiente y oportuno de las labores de conciliación individual, la gestión del área y diseña las actividades para el desarrollo de las mismas.

Los Inspectores Comunales o Provinciales que son los superiores jerárquicos de las Unidades de Conciliación tienen las siguientes tareas:

- La conducción de la gestión de las tareas asociadas al área de Conciliación individual.
- Designan al Jefe o encargado de la Unidad de Conciliación individual.
- Velan por el adecuado funcionamiento de las Unidades de Conciliación y, en particular, por el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los Jefes o Encargados de ésta.
- Representa al Director Regional las deficiencias detectadas en materias de Conciliación Individual en relación a las funciones, dotación o recursos materiales cuya solución no se encuentra dentro del ámbito de sus competencias.
- Representar al Jefe o Encargado de la Unidad de Conciliación las deficiencias detectadas.

Las tareas del Encargado de la Coordinación Jurídica Regional son las siguientes:

- Colaborar con el Director Regional en la difusión de la doctrina administrativa vigente, en particular a los funcionarios que efectúan labores de Conciliación individual
- Informar de las deficiencias detectadas en las Unidades de Conciliación
- Sugerir al Director Regional las medidas que favorezcan las metas institucionales asociadas a la Conciliación individual, para lo cual coordinará su gestión con las tareas propias de los diversos estamentos de Inspección (Jefe de Inspección y Jefes o Encargados de Unidades de Conciliación individual)
- Coordinar la vinculación institucional con agentes externos, como las Corporaciones de Asistencias Judicial o los Programas de Asistencia Jurídica y los Tribunales de Justicia.

El Jefe o encargado de la Unidad de Conciliación individual tiene las siguientes responsabilidades:

- Velar por el funcionamiento de la Unidad en relación a los cumplimientos de los tiempos, la realización de las audiencias prefijadas, entre otras materias
- Supervisar el trabajo de los Conciliadores realizando una revisión selectiva.
- Atender los reclamos y consultas que formulen los usuarios
- Velar por un óptimo nivel de capacitación de los Conciliadores y funcionarios de apoyo.
- Velar por el óptimo funcionamiento de su Unidad.
- Velar por el manejo de la información estadística pertinente y proporcionarla en los tiempos apropiados.

Cada Unidad de Conciliación Individual está dotada de funcionarios preferentemente del escalafón fiscalizador, denominados Conciliadores, que poseen un acabado conocimiento de la legislación laboral y previsional. La cantidad de Conciliadores se determina en relación con la carga de reclamos que se reciben en la respectiva Inspección y del número de audiencias que se celebren diariamente. Esta función es exclusiva y la polifuncionalidad es excepcional.

Principales funciones de las Unidades de Conciliación:

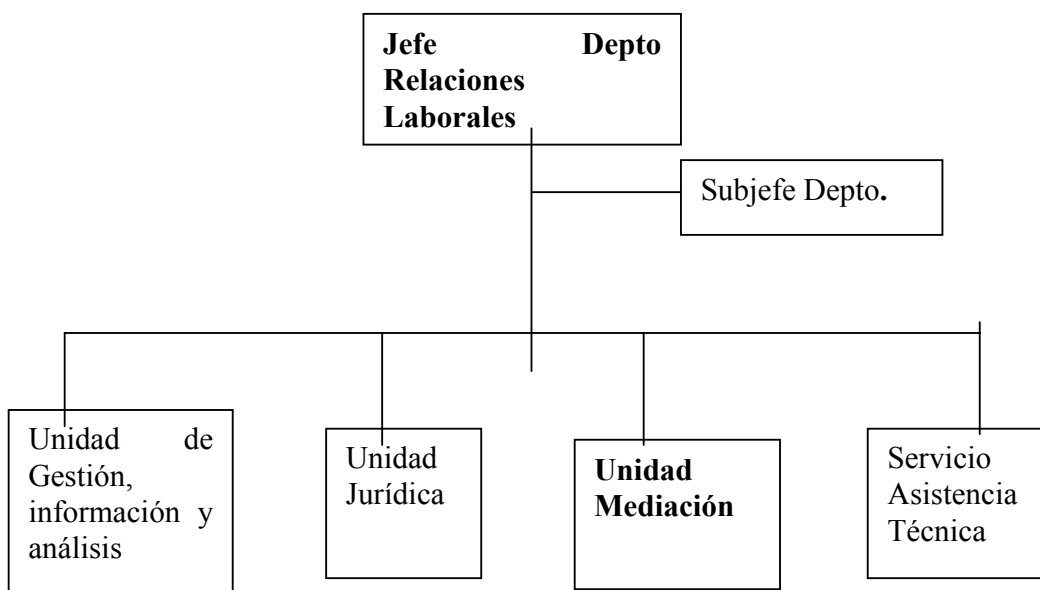
- Evaluar el cumplimiento de las obligaciones laborales y provisionales de los empleadores que han sido objeto de un Reclamo
- Sancionar las infracciones a las normas laborales y previsionales. Medida que se adopta con el mayor criterio, favoreciendo los acuerdos y la solución del conflicto.
- Gestionar los reclamos formulados e ingresar cada evento al Sistema Informático.
- Disponer la notificación de las citaciones para celebrar las audiencias
- Celebrar como máximo dos audiencias para atender el reclamo. Excepcionalmente se celebra un mayor número de audiencias
- Orientar al trabajador en el caso que deba recurrir a los Tribunales y otorga las copias autorizadas de Reclamos y Actas cuando sean requeridos por los mismos tribunales.

En Conciliador tiene las siguientes tareas y responsabilidades:

- Citar a las partes y recibirlas adecuadamente durante la realización de la audiencia.
- Identificarse, individualizar a los comparecientes y explicar el propósito de la audiencia y los derechos y obligaciones.
- Diagnosticar el estado del conflicto e intentar la solución.
- Requerir la documentación laboral y contable necesaria para abordar el reclamo.

- Aplicar las sanciones a las infracciones detectadas, sin perjuicio de sus facultades para privilegiar la obtención de un acuerdo por sobre el ejercicio de las facultades sancionatorias, excepto en el caso de las infracciones previsionales.
- Informar la eventual solicitud de reconsideración administrativa, en virtud de la enmienda de conductas sancionadas.

Unidad de Mediación



El sistema de Mediación Laboral, depende administrativamente del Director del Trabajo, autoridad con la cual se vincula a través del Departamento de Relaciones Laborales, encontrándose adscrita a la Unidad de Mediación.

La Unidad de Mediación dependiente del Departamento de Relaciones Laborales tiene entre sus funciones las siguientes:

- Fundamentar y delinear las políticas o líneas de acción de trabajo
- Crear los mecanismos que permitan la revisión y la adecuación de los procedimientos, a través de reuniones técnicas de apoyo.
- Prestar apoyo permanente a las Direcciones Regionales
- Definir el perfil del mediador, efectuar la convocatoria a concurso, en conjunto con el Departamento de Recursos Humanos.
- Definir la dotación y distribución de mediadores.
- Planificar, diseñar y ejecutar las acciones de capacitación necesarias para la adecuada preparación y desempeño de los funcionarios que integran el Cuerpo de Mediadores, con el apoyo del Departamento de Recursos Humanos. Esto ocurre durante el desarrollo del Programa.
- Registrar y procesar información estadística de mediación y difundir resultados.
- Recepcionar encuestas a usuarios, procesarlas y difundir resultados.

- Apoyar y orientar metodológicamente las actividades regionales y locales de diálogo social.
- Establecer cualquier acción estimada procedente para el debido funcionamiento del sistema.

Las Direcciones Regionales, a través de la Coordinación de Relaciones Laborales, les corresponden velar por la administración del sistema. Entre sus funciones están:

- Conocer y resolver los casos en que sea procedente la mediación de oficio reactiva.
- Elaborar programa de mediación
- Prestar apoyo permanente al mediador en relación a los recursos humanos, a los apoyos técnico o legal, a las coordinaciones con autoridades regionales y locales y a la convocatoria de los involucrados o de personas relacionadas con la mediación.
- Asignar los casos de mediación a los funcionarios
- Mantener al día la base de datos del Sistema de Mediación Relaciones Laborales (Sirela).⁶
- Facilitar los medios físicos, informáticos y materiales necesarios.

A la Unidad de Relaciones Laborales les corresponde:

- Concertar la entrevista, con cada una de las partes, para que el mediador formule la invitación al proceso, con la excepción de lo relativo a la situación especial del art. 374 bis del Código del Trabajo.
- Dar a conocer a los usuarios la existencia de la Mediación como sistema alternativo de solución de conflictos laborales colectivos.
- Ofrecer el sistema alternativo a los usuarios.

La ejecución del procedimiento Mediación se efectúa por funcionarios del Servicio, que cumplan por el perfil definido para estos efectos por el Departamento de Relaciones Laborales, con el apoyo técnico del Departamento de Recursos Humanos.

⁶ EL SIRELA es un programa computacional que registra los datos de todos los procesos de mediación que incluye datos tales como: Fecha de ingreso, modalidad de la mediación, nombre del funcionario responsable, datos de la empresa y de los trabajadores, resultados, etc.

10 Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 3
Presupuesto Total del Programa 2000-2004 (miles de \$ año 2004)]

Año	Presupuesto Servicio responsable	Presupuesto Programa ⁷	
		Monto	%
2000	17.314.217	0	0 %
2001	18.546.460	0	0 %
2002	19.204.341	203.570	1,06 %
2003	21.403.709	316.845	1,48 %
2004	22.634.000	321.653	1,42 %

Fuente : Anexo Nr. 2 Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de costos, y Departamento Administración ; unidad de presupuestos, sistema informático BROWSE

11 Reformulaciones del Programa

No ha habido modificaciones del Programa desde sus inicios en el año 2002 y no se tiene contemplado realizarlas

12 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Las funciones y actividades de monitoreo las realizan las unidades ejecutoras del programa directamente o a través de las Direcciones Regionales del Trabajo. Se llevan registros de las actividades a nivel regional y nacional. Esta información sirve para establecer los compromisos regionales en la planificación nacional de la Dirección del Trabajo.

Para el componente conciliación la información se registra diariamente en la base de datos SF2000. Considera la identificación de los reclamantes y reclamado, características del reclamo y sus resultados. Esta información es analizada cada cuatro meses para controlar la evolución de la carga de trabajo y de tiempos de respuesta al usuario. Los registros se van completando por el funcionario que recibe la solicitud del demandado y por aquellos que realizan el proceso de conciliación. Esta información se tiene desde el inicio del Programa, aunque se considera que los grados de confiabilidad son mayores a partir del segundo semestre del 2003. Se han emitido periódicamente informes de control de actividades por regiones y, además, un informe de auditoria en gestión al Centro de Conciliación y Mediación de Santiago.

En el caso del componente mediación la información se lleva en registros de planilla Excel que considera los datos del profesional a cargo, tipo de mediación, nombre de la empresa y actividad económica, número de trabajadores y los resultados. Este registro se realiza por los funcionarios encargados del componente en cada región o centro. Luego se hace un consolidado nacional de la información en la unidad de mediación.

⁷ En rigor se trata de un presupuesto específico adicional para la implementación del Programa.

Además, los usuarios que participan en la mediación al término del proceso contestan una encuesta de opinión del servicio ofrecido. Esta es respondida por los empleadores y trabajadores. Al momento de realizar esta evaluación se encontraban disponible 432 encuestas respondidas por los trabajadores y 285 por los empleadores. En el marco de la evaluación de la DIPRES se tabularon los resultados de las encuestas y se elaboró un índice para medir satisfacción

Se han elaborado tres informes de seguimiento sobre la implementación de las mediaciones en regiones para su análisis. Esta información que apoya las reuniones sobre de la marcha del Programa que se realizan durante el año ha permitido detectar atrasos, dificultades en la instalación de funcionarios en regiones, entre otras materias.

13 Otros programas relacionados

En el caso del componente Conciliación los trabajadores despedidos que no llegan a acuerdo con sus ex – empleadores y no tienen recursos para iniciar acciones legales, son orientados a solicitar apoyo a la Corporación de Asistencia Judicial.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa identifica un problema que el panel considera correcto, a saber: que la existencia y prolongación de los conflictos laborales afectan tanto a los trabajadores y empleadores, especialmente en un país que está abierto a la competencia externa y basa su desarrollo económico en las exportaciones. En este sentido, los conflictos laborales que no encuentran pronta solución hacen que se pierda competitividad.

Se establece en el diagnóstico que en el año 2001⁸, el 61% de las negociaciones colectivas que tuvieron dificultades se debió a problemas en la capacidad de dialogar entre las partes.

En ese contexto, es pertinente haber generado un programa que ayude a trabajadores y empleadores a encontrar solución a sus conflictos. Además, la negociación colectiva contemplada en la legislación laboral, ya considera la intervención de la Dirección del Trabajo cuando no se obtienen acuerdos y una de las partes la solicita. En este caso, se amplía el apoyo a todos aquellos actores del trabajo que no necesariamente están en negociación colectiva en los términos anteriores, pero igualmente tienen conflictos laborales⁹.

Por otra parte, se incluye dentro del Programa un producto histórico de la Dirección del Trabajo que son los comparendos. Este consistía en el reclamo de un trabajador despedido que no estaba conforme en los términos que lo realizó su ex-empleador. Se aportan datos clarificadores y convincentes para demostrar que las demandas de los trabajadores que llegan con sus diferencias hasta los tribunales del trabajo, tienen una eficacia menor en su resolución y en plazos más largos que los que se obtienen mediante la fórmula de comparendo de la Dirección del Trabajo. La variación que se le hizo a este producto – ahora llamado conciliación - y que el panel está de acuerdo a que puede potenciar su eficacia - es que se separó el componente de fiscalización a los empleadores de la búsqueda de solución adecuada, justa y oportuna a los conflictos que se pueden producir al término de la relación laboral, dentro del marco legal vigente. Incluso, en ciertos casos, puede aminorarse o bien no cursar una multa a un empleador infractor privilegiando la obtención del acuerdo, evitando continuar el conflicto ante los tribunales del trabajo.

Dos observaciones pueden hacerse, pero que no invalidan la justificación que tuvo el programa para realizarse. El primero, es que la proporción de conflictos laborales que

⁸ Ficha de Antecedentes. Op. cit

⁹ En la encuesta laboral del 2002 de la Dirección del trabajo se entrega un dato relevante sobre las huelgas fuera de los marcos legales: “Pese a la baja incidencia de la huelga, es interesante observar que casi la mitad de los conflictos se realizaron por fuera de los marcos legales admitidos. En este sentido, la propia limitación del recurso de los trabajadores al derecho a la huelga parece explicar el que algunos de ellos lo hagan recurriendo a paralizaciones de facto para enfrentar sus conflictos con los empresarios”. Dirección del Trabajo. ENCLA 2002. Relaciones de trabajo y empleo en Chile. 2003. Pág 59

tuvieron dificultades dentro del total de negociaciones colectivas contemplada en el marco de la legislación laboral es baja – en torno al 3% -; y, la segunda, es que no se sabe si los empleadores puedan considerar a la dirección del trabajo como un actor neutral ya que históricamente ha ejercido un rol de fiscalizador de las infracciones que comete el sector patronal a la legislación laboral.

Respecto a la población objetivo definida por el Programa como aquellos empleadores y trabajadores asalariados en situación de conflicto tiene la limitante de no tener dimensionada el universo de involucrado.

En principio y de acuerdo al número de huelgas los niveles de conflictividad laboral en Chile son bajos. Sin embargo, es evidente que este indicador no refleja la dimensión de conflictos debido, entre otras razones, a la baja participación organizada que se refleja en la tasa de sindicalización que tiene el país. En el año 1992 los trabajadores sindicalizados eran el 22,4% en el año 1999 descendió al 15,3% cifras que se mantienen en la actualidad¹⁰. Datos que tienen su consecuencia, por ejemplo, en las negociaciones colectivas: “Tanto los datos nacionales que incluyen información de todas las negociaciones colectivas, como los datos de la ENCLA, en sus dos versiones 1998 y 1999, reafirman la convicción que las negociaciones colectivas están directamente relacionadas con la existencia de sindicato. En 1999, el total de trabajadores involucrados en negociaciones colectivas (tanto en contratos colectivos como en convenios) sumó la cantidad de 161.834. De éstos, el 73% pertenecen a negociaciones de sindicatos y el 27% a grupos negociadores. Es decir, dos tercios de los trabajadores cubiertos, están representados por sindicatos.”¹¹

Evidentemente, las estadísticas no reflejan las agrupaciones que surgen por problemas puntuales o para responder a situaciones que los trabajadores consideran injustas en un momento determinado. Lo que importa destacar es que esta ausencia de trabajadores organizados para defender sus intereses se debe a factores ligados a los procesos de modernización, el individualismo, etc., pero que en ningún caso a que no haya diferencias ni conflictos entre empleadores y trabajadores.

En otra encuesta laboral de la Dirección del Trabajo se pone en evidencia lo anteriormente señalado añadiendo otros factores explicativos: “... no obstante que, en principio, bajos niveles de incidencia de la huelga podría ser un indicador de baja conflictividad laboral y de un sistema de relaciones laborales que privilegia el entendimiento antes que el conflicto entre las partes de la relación laboral, es evidente que las limitadas condiciones en que el derecho a huelga se puede aplicar en la legislación laboral chilena inciden en la magnitud del fenómeno. Por otra parte, es razonable pensar que, en un contexto en el que las lógicas de acción sindical han sido estigmatizadas como tradicionales o poco modernas en el marco de la modernización neoliberal, el debilitamiento de la huelga como herramienta de presión real para los trabajadores hoy resulte una alternativa que no ofrece las mismas oportunidades para ellos.”¹²

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a postular que existen niveles de conflictividad bastante mayor de lo que reflejan las estadísticas. Eventualmente al no estar canalizado y manifestado públicamente, pueden derivar en explosiones sociales futuras afectando el desarrollo nacional.

¹⁰ Dirección del Trabajo. ENCLA 1999. Encuesta laboral. Informe de resultados. Departamento de Estudios 2000

¹¹ Ibid. Pág 81

¹² Dirección del Trabajo. ENCLA 2002. Op cit. Pág. 58

Con respecto a la población objetivo, no se tienen estimaciones cuantitativas, lo que constituye una debilidad de diseño, puesto que no permite conocer la cobertura y los plazos asociados de cumplimiento de metas al respecto. Relacionado con esto, el programa carece de un sistema de información que permita conocer la demanda insatisfecha, por ejemplo, no se manejan estadísticas sobre la situación de las conciliaciones pendientes, es decir, de los reclamos registrados en el sistema, pero que por alguna razón no entran al proceso de conciliación en el año respectivo.

Finalmente no se considera el enfoque de género y dada las características del programa no tiene sentido incluirlo. En efecto, los conflictos laborales afectan tanto a hombres como a mujeres, por lo que en principio no se justifica incluirlas como un grupo especial dentro del programa. Esto no quiere decir que no existan problemas específicos que afectan las condiciones laborales de las mujeres – guarderías infantiles, horarios de trabajo y otros – pero eso significaría elaborar otro programa con otros componentes que escapan a las posibilidades y objetivos del que se está evaluando en esta oportunidad.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Es una Matriz de Marco Lógico que el Panel considera coherente y que tiene una relación de causa – efecto clara. Efectivamente, el cumplimiento del componente 1 de mediación entre empleadores y trabajadores y el componente 2 de conciliación entre trabajadores despedidos y sus ex – empleadores, debiera llevar al cumplimiento del propósito de resolución o prevención de conflictos entre las partes. A su vez, el cumplimiento del propósito debiera contribuir a generar relaciones laborales más armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores.

La única observación que el panel hace es que, en rigor, el componente 2 de conciliación el cumplimiento del producto para los empleadores es un beneficio teórico, ya que el que reclama es el trabajador. Cuando esto ocurre su ex - empleador está obligado a concurrir a la Inspección del Trabajo para hacer sus descargos y demostrar que el despido está ajustado a la ley laboral y cumple con todos los beneficios que le corresponden al despido. El reclamado probablemente no debiera sentirse como beneficiario del programa, puesto que la convocatoria le significa una cierta dedicación a un asunto que probablemente había dado por terminado. Incluso pudiera recibir una sanción por algún incumplimiento administrativo o de otro orden y considerar otros montos en dinero que no contempló inicialmente.

De todos modos, el panel acepta que este componente ayuda al cumplimiento del propósito de construir relaciones más armónicas entre las partes. En efecto, la resolución acordada de un conflicto entre ex colaboradores al término de una relación, puede evitar al empleador cometer el mismo error con sus actuales trabajadores y que le significa un ahorro de no tener que concurrir a la inspección del trabajo cada vez que despide a un trabajador. Además, la conciliación – a diferencia del antiguo comparendo – privilegia lograr el acuerdo entre las partes sobre la fiscalización, hasta el punto de no considerar, en algunos casos, cursar multas al empleador que ha cometido una infracción. Todo lo anterior se sustenta en el supuesto que los involucrados actúan de buena fe y que consideran haber actuado correctamente.

En resumen, la lógica vertical de la matriz del Programa se valida en su totalidad.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Tanto el propósito como los componentes tienen un número adecuado de indicadores para su medición. Sin embargo, en la eficacia del propósito falta un indicador muy importante en relación a la cobertura del programa por no tener cuantificada la población a la que se llega. Con la inclusión de afinar la estimación de población potencial y también estimar la población objetivo como se propuso en el punto anterior, podría subsanarse esta carencia.

Tampoco se tienen formulados indicadores de comportamiento regional que, sin duda, deberían considerarse para comparar eficiencia y eficacia.

Respecto a los medios de verificación la base de datos para medir eficacia tanto del propósito como de los componentes tiene una información actualizada y adecuada que permite medirlos. No ocurre lo mismo con los indicadores de eficiencia en que no se tiene separado, por ejemplo, los ítems del costo administrativo del programa de los costos totales. Tampoco se tiene identificado los gastos de cada componente. Para enfrentar estas limitaciones hubo que hacer estimaciones durante la evaluación por parte del propio panel con la colaboración de los encargados del programa.

En los indicadores de calidad - como ocurre frecuentemente en los programas del Estado - faltan medios de verificación. Sin embargo, debe reconocerse que en el componente mediación existe una encuesta que apuntó a medir satisfacción de los usuarios desde el inicio. Aunque tiene algunas debilidades técnicas de elaboración y aplicación¹³, sirvió para hacerse una idea aproximada de la opinión de los usuarios de este producto y que el panel valida.

En cuanto a los supuestos nos parecen apropiados y se validan totalmente.

1.1.4. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

No corresponde

¹³ Los problemas a que se aluden son: la carencia de una metodología que permitiera testear desde el inicio las preguntas antes de ser incluida en las encuestas, la falta de un instructivo que explique la forma de aplicar la encuesta de opinión que homogenice las condiciones en que es respondida, los cambios en algunas preguntas que hubo entre del primer al segundo año de aplicación y, por último, no fue respondida por todos los usuarios.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

Por lo menos, desde comienzos de la última década del siglo XX, diversos especialistas dieron cuenta de los efectos de la mundialización o globalización en el desarrollo de los estados nacionales.¹⁴ En lo que atañe al trabajo también sus efectos son importantes, por ejemplo, el predominio del sector servicios, la creciente importancia de las jornadas de tiempo parcial, desempleo de larga duración, aumento en la disparidad de salarios, etc. Esta creciente heterogeneidad del trabajo hace que el mundo sindical pierda importancia y las relaciones laborales también se tornen complejas.

Chile no está ajeno a este contexto¹⁵ y sobre todo por su modelo de desarrollo hacia afuera, el diseño de programas del estado, como el que aquí se analiza, que tiendan a prevenir y/o solucionar conflictos del trabajo son apropiados para enfrentar estos escenarios. Como se vio en el diagnóstico inicial, la prolongación de conflictos laborales por muy legítimos que sean, significa pérdida para los involucrados. Probablemente el mundo del trabajo - al tener una organización debilitada - inicialmente pierda más que su contraparte empresarial, pero a la larga también la empresa es afectada, al resentir su competitividad ante un clima laboral enrarecido.

El componente mediación que es una creación propiamente del Programa y el componente de conciliación que es una modificación de los antiguos comparendos son apropiados para enfrentar el problema identificado: la prevención y solución de los conflictos laborales. Más adelante se discutirá los problemas en la organización que tienen – tal vez explicado por razones de su génesis histórica – pero desde el punto de vista del diseño, el panel considera que son adecuados.

La lógica vertical y horizontal se validan en su totalidad, sólo a esta última le falta elaborar indicadores que permitan medir comportamiento regional, así como información de costo que permitan afinar la medición de eficiencia y economía del Programa.

El Programa tiene una carencia importante respecto a la forma en que estima la población potencial y no tiene esta estimación para la población objetivo, lo que impide estimar la cobertura de usuarios a la que realmente está llegando.

¹⁴ Algunos textos que pueden citarse son los siguientes: J Wyn – P Dwyer. Nuevas pautas en la transición de la juventud en la educación. Revista Internacional de Ciencias Sociales. N° 164. UNESCO. 2000. Autores que identifican la reestructuración de las oportunidades del empleo y sus efectos para la educación de los jóvenes en los países desarrollados; L Thurow. El futuro del Capitalismo. Javier Vergara Editor. 1996. Hace un análisis del capitalismo americano y la búsqueda de soluciones para las dificultades que enfrenta “El principal remedio para las desigualdades ha perdido efecto”; E. Ottone. La modernidad problemática. Estudios Internacionales. N° 111. Universidad de Chile. 1995. Realiza un repaso los efectos conflictivos de la modernidad en distintas culturas a nivel mundial.; C Furtado. El nuevo capitalismo. Revista de la CEPAL. 1998. Analiza el proceso de globalización actual y la desarticulación de las fuerzas que en el pasado garantizaron en el pasado el dinamismo de los sistemas económicos nacionales: Innovación técnica dependiente de la acción de los empresarios y su esfuerzo por maximizar sus utilidades, y la expansión del mercado que refleja la presión de las fuerzas sociales que luchan por elevar los salarios.

¹⁵ Una visión interesante sobre la situación del trabajo para Chile puede verse en O Aguilar. Tendencias y visiones del trabajo. Documento N° 4. PREDES. Universidad de Chile. 2001. Además están las encuestas del trabajo y empleo en Chile de la Dirección del Trabajo citadas anteriormente. ENCLA 1999 y 2002.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

Aparece poco comprensible desde un punto de vista organizacional que las Unidades funcionales para el cumplimiento de los dos componentes dependan de departamentos distintos. La Unidad de Conciliación está adscrita al Departamento Jurídico y la de Mediación al Departamento de Relaciones Laborales. Esta separación no parece la más adecuada para gestionar un Programa que busca generar servicios de naturaleza semejante, en el contexto de implementación de una nueva oferta de servicios y de cambios de énfasis de la gestión de la Dirección de Trabajo. Si la propuesta es plantear una nueva mirada a la solución de los conflictos laborales, sería más coherente que ambos componentes fueran orientados y apoyados por una sola unidad.

A juzgar por los informes internos de puesta en marcha del sistema de Mediación ofrece resistencia este nuevo enfoque ante la tradicional visión de fiscalización y sanción de las infracciones por parte de los empleadores. Se producen miradas contrapuestas como se verifica en el siguiente comentario de un informe interno del servicio: “Si bien la Orden de Servicio N° 1 estableció los criterios según los cuales debían ofrecerse estas modalidades de mediación, la experiencia obtenida hasta ahora en la aplicación del sistema, ha puesto en evidencia la necesidad de definir con precisión, en conjunto con el Departamento de Fiscalización, **un procedimiento de asignación de mediaciones, en aquellos casos en que deba determinarse si las solicitudes o denuncias pueden ser objeto de mediación o de fiscalización, e igualmente definir aquellas situaciones en que no obstante haberse actuado vía fiscalización, es necesario y conveniente ofrecer mediación a las partes por el conflicto, precisamente como una vía alternativa para resolverlos.**”¹⁶

Otro de estos informes plantea la resistencia al nuevo servicio: “...hay Directores Regionales que no han facilitado la integración del sistema de mediación en todas sus dimensiones a la labor operativa de la institución - se agrega más adelante –no se ha desarrollado un trabajo de prevención de los conflictos mediante el ofrecimiento de mediaciones programadas, ni la derivación de materias que ingresan por denuncias y que pueden ser tratadas por mediación”¹⁷.

Asimismo, ha habido problemas con la asignación de viáticos y de movilización para los mediadores, de infraestructura adecuada, etc. Incluso en el informe ya citado se añade en las conclusiones que hay cierto riesgo que “... integrantes del actual equipo de mediadores, decida en Marzo del 2004 buscar alternativas distintas de desempeño funcionario...”¹⁸.

¹⁶ Informe N° 3. Informe sobre sistema alternativo de solución de conflictos colectivos laborales en la Dirección del Trabajo. Sin autor ni año. Es un informe que entrega antecedentes de las actuaciones realizadas entre Enero y Septiembre de 2002. El ennegrecido es del panel de evaluadores.

¹⁷ Informe N° 4. Sistema alternativo de solución de conflictos colectivos. Sin Autor y sin año. Plantea la situación a Noviembre de 2003.

¹⁸ Ibid

Este panel no está en condiciones de verificar la magnitud del problema planteado en estos informes y, por lo demás, estas dificultades pueden considerarse normales en cualquier proceso de cambio de enfoque institucional. La sola preocupación planteada es que los componentes de la solución alternativa de conflictos tienen dificultades para validarse desde distintos departamentos.

Además, esta tensión entre el rol de fiscalización y de mediación que también se refleja externamente en los usuarios. La Dirección del trabajo es vista desde fuera como una entidad que sanciona a los infractores de la ley laboral más que como mediador.

Esta preocupación por la nueva identidad se manifiesta en el Informe N° 2 cuando se señala muy ajustadamente la necesidad de contar con una credencial que los identifique en esta nueva modalidad: “Considerando que el Sistema Alternativo de Solución de Conflictos Colectivos constituye, una nueva forma de vinculación del Servicio con los actores laborales, circunstancia que se encuentra claramente asumida por este Departamento y todos quienes son parte del equipo nacional de mediación, **se hace necesario constar con una identificación propia que de cuenta de lo anterior**”¹⁹.

Es importante que la formulación del diseño de dos componentes que apuntan a un propósito sea coherente con la estructura organizacional. En este caso, al generar una orgánica que junte ambos componentes, debiera ayudar a impulsar la nueva forma de enfrentar los conflictos laborales, que tiene lógicas resistencias internas debido a la tradición institucional, conflictos de roles, pérdidas de poder, sesgos políticos u otras. Asimismo, debiera buscarse la forma de permear, desde el punto de vista organizacional, este nuevo enfoque propio de la mediación - que es la creación estrictamente nueva del programa - y fortalecer al componente Conciliación que por su génesis y las personas que la integran, debe tender al enfoque de fiscalización a los empleadores propios de los Comparendos que el de resolución de conflictos propios de la Conciliación.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

En este punto insistimos que las coordinaciones a nivel regional del Departamento Jurídico que depende funcionalmente la Unidad de Conciliación y el Departamento de Relaciones laborales de la que depende la Unidad de Mediación, tendrían mayor efectividad para superar la resistencia al nuevo enfoque si estuvieran unidas entregando una orientación de la nueva doctrina sobre resolución de conflictos laborales.

Especialmente la mediación es un enfoque en desarrollo que va a contrapelo de la cultura del servicio que es de fiscalización. El nombramiento de conciliadores y mediadores surgen de concursos internos que tienen que reconvertirse en su nuevo rol y no seguir con la impronta de fiscalizadores. El panel ha constatado que el servicio está haciendo un importante esfuerzo de capacitación, tanto a los conciliadores como mediadores y de difusión externa e interna de la nueva modalidad. Sin embargo, el sistema requiere probar y

¹⁹ Informe N° 2. Sistema alternativo de solución de conflictos colectivos. Sin Autor y sin año. El punto uno del informe se subtitula. Estado de instalación de mediadores al 31.05.2002. El subrayado es del panel de evaluadores.

validarse internamente como una alternativa más apropiada para enfrentar las relaciones laborales.

Además, en inspecciones comunales por falta de personal, un mismo funcionario puede ser en la mañana conciliador y en la tarde fiscalizador, lo que obviamente afecta la eficiencia y desconcierta a los usuarios. También, el trabajar en estas unidades significa una merma económica para los funcionarios respecto, por ejemplo, de los fiscalizadores, al no salir a terreno no perciben ni viáticos ni reciben horas extraordinarias. Esto genera malestares y puede atentar con la continuidad del actual personal que está siendo capacitado y adquiriendo experiencia.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

El programa tiene alguna complementariedad con la Corporación de Asistencia Judicial, en el sentido que, en la conciliación, al no llegar los trabajadores despedidos a acuerdos con sus ex – empleadores los afectados siendo personas de escasos recursos son orientados a solicitar apoyo a dicha corporación para defenderse por la vía judicial.

Por otra parte, la misma Corporación de Asistencia Judicial tiene un componente denominado Resolución alternativa de conflictos²⁰ que realiza mediación entre partes con conflictos legales que puede incluir conflictos laborales individuales. Sin embargo, la Corporación apunta a conflictos de todo tipo que afecte a sectores carenciados que no tienen recursos para contratar su defensa. Dentro de los 30.000 casos que atiende en promedio anualmente, existen beneficiarios que podrían ser atendidos por el componente conciliación de este programa, pero no están cuantificados. En estricto rigor, puede hablarse de una duplicidad circunstancial que, por lo mismo, no amerita una crítica como tal, aunque por lo mismo debiera pensarse en esfuerzos más sistemáticos de coordinación entre ambas entidades.

2.1.2. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

No existen criterios establecidos respecto a la distribución de los recursos entre los componentes y las regiones. Debe considerarse que al estar los componentes radicados en distintos Departamentos dentro de la organización, por lo tanto, la asignación de recursos se hace a estas unidades. Luego internamente se otorgan los recursos que corresponden a los componentes.

Desde el punto de vista del Programa es un mal sistema y que no responde en principio a ninguna planificación previa establecida y, al estar en distintas unidades no tiene una lógica que le de coherencia. Se corre el riesgo que la mayor o menor asignación se de por situaciones coyunturales y no corresponda a una planificación que responda a la racionalidad del programa.

Por otra parte, no se tiene considerado modalidades de pago, lo que debiera considerarse en el futuro y que argumentamos en el punto 4.3.3 como una alternativa a considerar.

²⁰ Ver DIPRES. Programa de Asistencia Jurídica, Corporación de Asistencia Judicial. Ministerio de Justicia. 2003

2.1.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

El panel se ha formado la impresión de que el Programa genera una información, especialmente a partir del año 2003, bastante útil que les ha permitido hacer un seguimiento del número de productos y beneficiarios, así como también de los resultados. Es una información que se mantiene en una base de datos, actualizada y podría servir como guía para ponerse metas por región, sobre, por ejemplo, número mínimo de conciliaciones a ofrecer o para evaluar el desempeño de los conciliadores o mediadores. Todos estos datos han permitido realizar el capítulo de Eficacia de esta evaluación sin mayores dificultades²¹.

En este ámbito, la carencia está en la medición de los aspectos más cualitativos sobre la calidad del servicio y la satisfacción de expectativas de los usuarios. Es decir, no se observa que junto con medir la calidad del proceso de atención, también se mida el nivel de satisfacción del logro alcanzado por los usuarios, en cuanto al cumplimiento de su nivel de expectativas al solicitar el servicio. Aunque el componente mediación estableció una encuesta para medir satisfacción de los usuarios, esta no estaba procesada y analizada al inicio de esta evaluación, por lo tanto, no había sido utilizada por el Servicio para tomar decisiones.

También en mediación se han elaborado informes durante el año para verificar el estado de situación de la puesta en marcha del sistema. Informes que este panel ha citado y que efectivamente ha servido para que las jefaturas y departamentos hagan un seguimiento de las dificultades encontradas.

Por el contrario, la información Presupuestaria y de costo no está disponible ni separada por componente. Por lo tanto, el Programa no maneja la información para detectar los costos del servicio.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

Desde el punto de vista organizacional, es anómalo que dos componentes que pretenden asumir un nuevo enfoque para enfrentar los conflictos laborales, dependan funcionalmente – por lo tanto, en las orientaciones – de dos departamentos distintos.

²¹ La encuesta de satisfacción de usuarios aplicada por el Servicio durante los años 2002 y 2003, fue procesada estadísticamente en el contexto de esta evaluación. Este trabajo permitió la elaboración de un Índice de Satisfacción de los usuarios del componente de Mediación, el que es utilizado en el análisis de calidad del mismo.

Se ha constatado, especialmente en el nuevo producto de mediación, las dificultades que ha tenido en su implementación por incomprensiones al interior del servicio. Situación que el panel comprende, aún más, considera que es propia de cualquier cultura organizacional que sufre cambios. Sin embargo, se considera que la asignación de los componentes en dos departamentos dificulta encontrar las soluciones a los problemas detectados.

Lo fundamental y el tronco común es la mediación entre dos partes en una nueva modalidad de solución de los conflictos laborales. Secundario es que una sea atención individual y la otra a grupos, o que una este referida a una relación laboral terminada y la otra vigente o que los conciliadores tengan la potestad de sancionar y los mediadores no.

Hacemos mención a lo anterior, porque es la objeción que suele darse cuando el panel planteó la posibilidad de insertar en una sola Unidad dentro de la organización ambos componentes. Los elementos que llamamos secundarios son tales, cuando se ve la actividad en el Centro de Mediación de Santiago, en que estas características no influyen, ante el hecho que esta nueva mirada del servicio se ve reflejada en una infraestructura cómoda y agradable tanto para los funcionarios como usuarios.

Por las características de esta evaluación sólo se puede vislumbrar algunas dificultades que ha habido en la gestión como, por ejemplo, la pérdida de ingresos recibida por los funcionarios que vienen de distintos servicios al pasar a mediación. Problema que debe producir descontento e, incluso, una potencial deserción de actuales mediadores. La actual división de los componentes no ayuda a resolverlos.

3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

El Programa de Conciliación Prejudicial ha logrado implementar, en sus dos años de ejecución (2002 y 2003), un sistema alternativo de solución de conflictos laborales a nivel nacional. Sus dos componentes: Sistema de Mediación Colectiva y Sistema de Conciliación Individual, poseen hoy día una oferta con cobertura nacional. En efecto, en su segundo año de ejecución (2003), el Programa es ejecutado en todas las regiones del país.

(a) Componente Conciliación Individual

Respecto a los niveles de producción alcanzados por este componente, podemos observar el siguiente cuadro, en que se presenta el porcentaje de resolución de conciliaciones en el año 2002:

CUADRO N ° 4

PORCENTAJE (%) DE RESOLUCION DE CONCILIACIONES AÑO 2002

Región	Total Reclamos Terminados	TIPO DE CONCILIACION RESUELTA				N° Total de Conciliaciones resueltas ²²	% de Resolución
		Parcialmente Conciliado	Conciliado	Desistido con Conciliación Previa	Infundado		
1	3092	257	1384	163	148	1952	63,13 %
2	3652	190	1302	140	422	2054	56,24 %
3	2245	34	1472	61	52	1619	72,11 %
4	2697	186	1297	118	121	1722	63,84 %
5	9357	591	3816	636	517	5560	59,42 %
6	3864	368	1702	203	145	2418	62,57 %
7	4693	280	1866	301	204	2651	56,48 %
8	9366	380	4730	337	562	6009	64,15 %
9	4130	193	1906	268	146	2513	60,84 %
10	4937	292	2296	323	192	3103	62,85 %
11	697	59	399	29	51	538	77,18 %
12	1134	104	664	65	45	878	77,42 %
13	35003	2941	13380	1544	948	18813	53,74 %
Total Nacional	84867	5875	36214	4188	3553	49830	58,71 %

Fuente: Base de Datos del Programa

²² Para los fines de esta evaluación, se ha definido en conjunto con el Servicio que se entenderá por Conciliaciones Resueltas a los siguientes casos: Conciliados (las partes llegan a un mutuo acuerdo), Parcialmente Conciliados (se logran acuerdo sólo en parte de los puntos en disputa), Infundados (el Programa determina que las partes no se sometan al proceso de conciliación por corresponder a una situación que legalmente no es viable o pertinente), y Desistidos con Conciliación Previa (se logran acuerdo en la fase previa al inicio del proceso de conciliación).

Este cuadro muestra que el Componente Conciliación Individual logró un 58,71 % de resolución efectiva en el año 2002. Ello quiere decir que las actuaciones de conciliación que lograron un nivel de resultado positivo fueron cerca del 60 % de todas las conciliaciones efectuadas por el Programa en ese año. En regiones se destaca el comportamiento de la XI y la XII con más del 77 % de resolución logrado. Ninguna posee menos del 53% de resolución, promedio alcanzado por la Región Metropolitana.

CUADRO Nº 5

PORCENTAJE (%) DE RESOLUCION DE CONCILIACIONES AÑO 2003

Región	Total Reclamos Terminados	TIPO DE CONCILIACION RESUELTA				Nº Total de Conciliaciones resueltas ²³	% de Resolución
		Parcialmente Conciliado	Conciliado	Desistido con Conciliación Previa	Infundado		
1	2,983	270	1,444	121	126	1961	65,57 %
2	3,926	225	1,533	187	295	2240	57,05 %
3	2,339	72	1,522	104	74	1772	75,75 %
4	2,962	216	1,572	110	117	2015	68,02 %
5	10,152	874	4,534	590	384	6382	62,86 %
6	4,243	347	2,062	158	102	2669	62,90 %
7	5,015	346	2,196	394	163	3099	61,79 %
8	9,619	477	5,143	446	373	6439	66,94 %
9	3,886	286	1,932	325	105	2648	68,14 %
10	5,695	334	2,855	330	216	3735	65,58 %
11	750	67	413	19	29	528	70,40 %
12	1,325	110	732	112	59	1013	76,45 %
13	41,406	3,936	15,565	1,870	1,141	22,512	54,36 %
Total Nacional	94,301	7,560	41,503	4,766	3,184	57,013	60,45 %

Fuente: Base de Datos del Programa

El año 2003 muestra un aumento en la resolución de las conciliaciones ejecutadas. En efecto, se logra el 60,45 % de resolución a nivel nacional. En las regiones se destacan las mismas que en el año 2002, es decir, la XI y la XII, las que no obstante poseer pocas actuaciones, presentan un alto porcentaje de resolución. Se constata así, que el programa ofrece un servicio eficaz, en que la mayoría de los casos son resueltos en forma positiva o con algún nivel de logro.

Con respecto a la calidad del Componente de Conciliación Individual, no obstante carecer de una medición de satisfacción usuarios, se cuenta con indicadores de calidad asociados a los tiempos de ejecución y de espera de los usuarios. Tal es el caso de los indicadores "Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de conciliación en el año" y "Tiempo promedio de duración del proceso de conciliación". En los siguientes cuadros elaborados por el Programa, se aprecia la información al respecto:

²³ Para los fines de esta evaluación, se ha definido en conjunto con el Servicio que se entenderá por Conciliaciones Resueltas a los siguientes casos: Conciliados, Parcialmente Conciliados, Infundados y Desistidos con Conciliación Previa.

CUADRO N° 6
TIEMPO DE DURACION DEL PROCESO DE CONCILIACION
A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL AÑO 2002

Región	Cantidad de Reclamos con Fechas Válidas	Tiempo 1° Audiencias (N° de días)	Promedio de Días 1° Audiencia	Tiempo Total Duración Origen a Término (N° de días)	Promedio de días Duración Total Proceso de Conciliación
1	2,874	36,304	12.63	57,193	19.90
2	3,325	70,051	21.07	108,420	32.61
3	2,134	14,603	6.84	27,797	13.03
4	2,520	20,401	8.10	38,653	15.34
5	8,643	186,592	21.59	264,371	30.59
6	3,582	49,207	13.74	79,202	22.11
7	4,367	67,559	15.47	95,234	21.81
8	8,801	142,593	16.20	204,611	23.25
9	3,954	44,617	11.28	90,827	22.97
10	4,601	79,617	17.30	143,575	31.21
11	648	5,651	8.72	12,485	19.27
12	1,051	7,192	6.84	14,397	13.70
13	32,429	736,053	22.70	1,055,794	32.56
Total general	78,929	1,460,440	18.50	2,192,559	27.78

NOTA: CUADRO EN BASE A 78.929 RECLAMOS CON FECHAS VÁLIDAS.

Fuente: Unidad de Conciliación

En el cuadro anterior, se puede apreciar que el promedio de días que transcurren para la primera audiencia - desde el momento en que el usuario interpone el reclamo - ascendieron en el año 2002 a 18.50 días a nivel nacional. Las regiones que poseen los mejores tiempos son la III y XII Región cada una con un promedio de 6,84 días.

La duración total del proceso asciende en promedio nacional a 27,78 días corridos. A nivel regional destacan la III y la XII con un promedio de 13,03 y 13,70 días corridos respectivamente.

De acuerdo a los datos históricos detallados en el diagnóstico (Ver este informe en I.2 Justificación) la actual Conciliación tiene un plazo más breve de resolución que los Comparendos (35 días) y que los Juicios Laborales (Más de 9 meses). El panel no tiene elementos para saber si estos plazos de demora pudieran acortarse. De acuerdo a los datos del cuadro 6 existe una tendencia positiva entre mayor número de casos atendidos en la región y mayores plazos en la demora de los procesos. En efecto, para el 2002 de las cuatro regiones con mayor número de casos (XIII, VIII, V y X) en tres de ellas se dan los mayores tiempos de resolución (XIII, X y V). En el 2003 estas relaciones se producen en la XIII y V regiones. Otros casos como la X región aunque aumentó el número de casos en un 20% desde el 2002 al 2003, sus tiempos disminuyeron de 31 días a 22 días entre ambos años. Esto indicaría que intervienen otros elementos en los plazos aparte del número de casos. De

todos modos, se consideran plazos razonables ya que en cualquier escenario los procesos considerando días hábiles demoran siempre menos de un mes.

CUADRO N° 7

TIEMPO DE DURACION DEL PROCESO DE CONCILIACION A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL AÑO 2003

Región	Cantidad de Reclamos con Fechas Válidas	Tiempo 1° Audiencias (N° de días)	Promedio de Días 1° Audiencia	Tiempo Total Demora Origen a Término (N° de días)	Promedio Demora Total
1	2,669	35,046	13.13	54,622	20.47
2	3,533	72,048	20.39	110,158	31.18
3	2,117	17,826	8.42	30,139	14.24
4	2,584	21,589	8.35	41,485	16.05
5	9,124	180,143	19.74	269,844	29.58
6	3,801	57,352	15.09	104,722	27.55
7	4,545	61,265	13.48	88,268	19.42
8	8,672	127,942	14.75	199,817	23.04
9	3,634	33,692	9.27	72,781	20.03
10	5,039	67,315	13.36	112,268	22.28
11	674	4,838	7.18	12,959	19.23
12	1,144	11,774	10.29	16,788	14.67
13	37,162	1,077,648	29.00	1,451,743	39.07
Total I	84,698	1,768,478	20.88	2,565,594	30.29
NOTA: CUADRO EN BASE A 84.698 RECLAMOS CON FECHAS VÁLIDAS					

Fuente: Base de Datos del Programa

Con respecto al año 2003 se registra un aumento de los tiempos, con un promedio de 20,88 días corridos para la celebración de la primera audiencia. Por su parte, la duración total del proceso, desde su origen hasta la fecha de término, asciende a un promedio nacional de 30,29 días corridos desde la interposición del reclamo. Estos aumentos en los tiempos de un año a otro son poco significativos y que podría estar ligado al aumento del número de actuaciones y a una mayor exigencia al Programa. Por falta de datos, no se pudo comparar estos tiempos con los que demoraban los comparendos.

(b) Componente Mediación Colectiva:

A continuación, se exponen cuadros que dan cuenta de la distribución general de las acciones de mediación según sus resultados obtenidos en los años 2002 y 2003:

CUADRO N° 8

REGION	DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE MEDIACIONES POR RESULTADOS AÑO 2002 ²⁴						
	Acuerdo total	Acuerdo parcial	Sin acuerdo	Abandono	Desistimiento	Retiro del mediador	N° total de Mediaciones
1	4	0	1	0	0	0	5
2	8	3	0	1	3	0	15
3	1	2	0	0	0	0	3
4	1	2	0	0	2	0	5
5	12	0	6	0	0	0	18
6	12	0	11	0	1	0	24
7	4	0	0	0	0	0	4
8	12	0	3	0	0	0	15
9	8	2	1	0	1	0	12
10	10	1	0	0	0	3	14
11	5	3	0	0	1	0	9
12	0	0	1	0	0	0	1
13	97	0	36	0	10	0	143
TOTAL	174	13	59	1	18	3	268

Fuente: Bases de Datos del Programa

El cuadro 8 muestra que el total de acciones de mediación realizadas en el año 2002 ascendió a la cifra de 268. Las mediaciones que fueron terminadas con algún grado de acuerdo entre las partes corresponden a 174 de acuerdo total y a 13 de acuerdo parcial, totalizando 187 mediaciones con resultados positivos.

CUADRO N° 9

²⁴ Se entiende por mediaciones con: **Acuerdo total**, casos en que las partes logran un total avenimiento en todos los puntos en controversia; **Acuerdo parcial**, en que se logran acuerdo en algunos puntos de la controversia; **Sin acuerdo**, las partes concluyen el proceso de mediación sin lograr ningún tipo de concordato; **Abandono**, en que una de las partes o ambas no concurren a dos reuniones continuas sin justificación, habiéndose establecido previamente las fechas de común acuerdo; **Desistimiento**, en que una de las partes o ambas, manifiestan la decisión de no permanecer en el proceso; **Retiro del mediador**, el Servicio decide poner término a la mediación, previa solicitud del mediador, debido a cambio de mediador o determinar que no se están cumpliendo los objetivos del componente.

REGION	DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE MEDIACIONES POR RESULTADOS AÑO 2003						
	Acuerdo total	Acuerdo parcial	Sin acuerdo	Abandono	Desistimiento	Retiro del mediador	Nº total de Mediaciones
1	13	3	1	0	0	0	17
2	25	4	3	0	3	1	36
3	0	0	1	0	0	0	1
4	25	0	2	0	1	0	28
5	29	1	10	0	0	0	40
6	32	4	18	11	8	1	74
7	12	3	5	1	3	0	24
8	17	0	5	0	0	0	22
9	3	1	2	0	0	0	6
10	19	2	4	1	0	0	26
11	2	0	0	0	0	0	2
12	2	0	0	0	0	0	2
13	84	8	46	4	9	1	152
TOTAL	263	26	97	17	24	3	430

Fuente: Bases de Datos del Programa

El cuadro anterior muestra la situación de resolución del Componente de Mediación durante el año 2003. Se realizaron un total de 430 mediaciones, de las cuales tuvieron resultado positivo 289 (acuerdo parcial más acuerdo total). Las regiones que presentan un mayor número de actuaciones de mediación registradas, son la Metropolitana, con 152, y la VI Región, con 74 mediaciones.

Es relevante analizar el comportamiento de las mediaciones resueltas, es decir, las que lograron un acuerdo total o parcial, con respecto al total de mediaciones realizadas. Los siguientes cuadros muestran esta situación para los años 2002 y 2003:

CUADRO Nº 10

REGIÓN	PORCENTAJE (%) MEDIACIONES RESUELTAS SOBRE EL TOTAL DE MEDIACIONES REALIZADAS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2002		
	Nº total de Mediaciones Realizadas	Nº total de Mediaciones Resueltas	
1	5	4	80 %
2	15	11	73,33 %
3	3	3	100 %
4	5	3	60 %
5	18	12	66,66 %
6	24	12	50 %
7	4	4	100 %
8	15	12	80%
9	12	10	83,33 %
10	14	11	78,57 %
11	9	8	88,88 %
12	1	0	0 %
13	143	97	67,83 %
TOTAL NACIONAL	268	187	69,97 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de Datos del Programa

El año 2002 en que se inició el Programa, se obtuvo un 69,97 % de mediaciones resueltas, es decir, con algún grado de acuerdo. Este indicador refleja que la mayoría de las acciones del componente fueron exitosas o lograron un resultado positivo.

CUADRO N° 11

REGIÓN	PORCENTAJE (%) MEDIACIONES RESUELTAS ²⁵ SOBRE EL TOTAL DE MEDIACIONES REALIZADAS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2003		
	Nº total de Mediaciones Resueltas	Nº total de Mediaciones Realizadas	
1	16	17	94,11%
2	29	36	80,55 %
3	0	1	0 %
4	25	28	89,28 %
5	30	40	75 %
6	36	74	49,64 %
7	15	24	62,50 %
8	17	22	77,27 %
9	4	6	66,66 %
10	21	26	80,76 %
11	2	2	100 %
12	2	2	100 %
13	92	152	60,52 %
TOTAL NACIONAL	289	430	67,20 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de Datos del Programa

En el 2003, el porcentaje de acciones de mediación que obtienen un resultado positivo desciende levemente respecto del año anterior, no obstante que en términos numéricos aumentaron. Este año se obtienen un 67,20 % contra casi el 70 % que se obtuvo el año 2002. Llama la atención que a nivel regional, existen caso en que prácticamente no se ejecutaron acciones de mediación (Regiones III, XI, y XII). De acuerdo a información proporcionada por el Servicio, esto se debe a diversos factores, tales como: escaso número de mediadores, retiro o renuncia de los mismos, bajo número de empresas en la región, desconocimiento y/o desinterés por el uso del servicio por parte de los potenciales usuarios.

Otro indicador que mide comportamiento del componente es la capacidad del Programa de responder a la demanda efectiva, es decir, a las mediaciones que fueron requeridas directamente por los propios usuarios. Los siguientes cuadros muestran el porcentaje de mediaciones requeridas sobre el total de mediaciones efectuadas.

²⁵ Las mediaciones resueltas corresponde a las actuaciones en que se logró acuerdo total o parcial.

CUADRO N° 12

REGIÓN	PORCENTAJE (%) MEDIACIONES REQUERIDAS SOBRE EL TOTAL DE MEDIACIONES EFECTUADAS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2002				
	N° total de Mediaciones Efectuadas por región	Mediaciones Requeridas			
		(a) Solicitadas	(b) 374 Bis	Sumatoria (a) + (b)	
1	5	1	4	5	100 %
2	15	4	5	9	60 %
3	3	0	3	3	100 %
4	5	2	3	5	100 %
5	18	9	9	18	100 %
6	24	10	12	22	91,66 %
7	4	1	3	4	100 %
8	15	0	10	10	66,66 %
9	12	7	5	12	100 %
10	14	10	4	14	100 %
11	9	3	3	6	66,66 %
12	1	0	1	1	100 %
13	143	35	101	136	95,10 %
TOTAL NACIONAL	268	82	163	245	91,41 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de Datos del Programa

El cuadro muestra que más del 91 % de las mediaciones efectuadas en el año 2002, correspondieron a las solicitadas por los propios usuarios. Ello da cuenta de un cierto alineamiento entre la demanda y la capacidad de respuesta del Programa. Se está atendiendo principalmente mediaciones solicitadas, y secundariamente se abordaron casos en que el Programa ha ofrecido sus servicios.

Con respecto a las mediaciones reactivas y programadas de oficio²⁶, podemos señalar que estas corresponden al 8,59 % del total nacional de mediaciones efectuadas, es decir 23 mediaciones efectuadas en el año 2002. A nivel regional, se destaca la Región de Antofagasta, con un 40% de mediaciones reactivas y de oficio, las que corresponde a 5 mediaciones reactivas de oficio y a una programada de oficio.

²⁶ La **Mediación programada** es la que emana desde la propia planificación interna de la Dirección del Trabajo. La **Mediación reactiva** se aplica frente a situaciones de emergencia. Se estudia su factibilidad por el Director Regional o el Inspector Provincial o Comunal.

CUADRO Nº 13

REGIÓN	PORCENTAJE (%) MEDIACIONES REQUERIDAS SOBRE EL TOTAL DE MEDIACIONES EFECTUADAS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2003				
	Nº total de Mediaciones Efectuadas por región	Mediaciones Requeridas			
		(a) Solicitadas	(b) 374 Bis	Sumatoria (a) + (b)	
1	17	5	2	7	41,17 %
2	36	5	5	10	27,77 %
3	1	0	1	1	100 %
4	28	8	3	11	39,28 %
5	40	19	15	34	85 %
6	74	62	11	73	98,64 %
7	24	7	8	15	62,50 %
8	22	3	17	20	90,90 %
9	6	2	2	4	66,66 %
10	26	10	9	19	73,07 %
11	2	0	0	0	0 %
12	2	0	1	1	50 %
13	152	32	117	149	98,02 %
TOTAL NACIONAL	430	153	191	344	80 %

Fuente: Elaborado con información de Base de Datos del Programa

La situación se modificó en el año 2003, en que el 80 % de las actuaciones correspondieron a mediaciones solicitadas y 374 bis. Esto implica que las mediaciones reactivas y programadas de oficio, subieron al 20 % del total nacional de mediaciones efectuadas, es decir, 86 mediaciones fueron efectuadas en el año 2003, bajo esta modalidad de un total nacional de 430. Esta variación puede deberse a que el Programa ha mejorado sus capacidades de ofrecer servicios de mediación en una acción proactiva, sobre todo, en un contexto en que las acciones de mediación ejecutadas aumentaron de 268 en el 2002, a 430 en el año 2003, lo que equivale a una variación anual del 60,44 % de acciones de mediación efectuadas.

Un factor a considerar, que actualmente no está formalmente explicitado es la creación e implementación de nuevos Centros de Mediación y Conciliación en regiones. Hasta el momento se han implementado tres – Santiago, Valparaíso y Concepción. El panel constató que el Centro de Mediación instalado en Santiago es beneficioso para la marcha del Programa ya que separa físicamente las funciones de mediación y conciliación, de las de fiscalización que realiza la Dirección del Trabajo en las oficinas comunales.

Sin embargo, se observa una falta de planificación con relación a un plan de inversiones detallado en un horizonte de mediano plazo – entiéndase el periodo proyectado por el propio Programa hasta el año 2007 – En este sentido, el Programa tiene pensado abrir otros Centros de Conciliación y Mediación - en Antofagasta, La Serena, Rancagua y Puerto Montt²⁷ – debido al volumen de la demanda a nivel regional. Esta proyección carece de

²⁷ Fue comentado por los responsables del Programa en reuniones de trabajo con el Panel.

análisis y estimaciones sistematizadas que consideren los requerimientos y orientaciones estratégicas del Programa y del Servicio (misión y objetivos estratégicos), y de elementos tales como cuantificación de la población objetivo, definición de metas de cobertura asociadas, densidad de población regional, costos de instalación, reasignación, reclutamiento y capacitación de personal, equipamiento e infraestructura y estimación de costos de operación anual regional global y por componente, entre otros factores a considerar.

No se identifican componentes o actividades que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otras más eficaces.

3.2 Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1 Análisis de Cumplimiento de Propósito

El Programa cumple su objetivo en el nivel del propósito. En efecto, los trabajadores y empleadores que hacen uso de los componentes, disponen de un sistema alternativo de solución de conflictos laborales, tanto en el ámbito colectivo como en el individual.

Podemos señalar que la producción de los componentes es adecuada para tal efecto, puesto que guardan una relación directa e inequívoca con el logro del mismo. Además se trata de productos estratégicos de la Dirección del Trabajo, que son ofrecidos a trabajadores y empleadores que están en situación de conflicto laboral. Esto es avalado por los indicadores que señalan el nivel de eficacia de los componentes y el positivo porcentaje de resolución de conflictos que se obtienen.

Los siguientes cuadros, presentan los porcentajes de conflictos resueltos respecto del total de conflictos tratados en el Programa, tanto a nivel regional como nacional, para los años 2002 y 2003:

CUADRO Nº 14

REGIÓN	PORCENTAJE (%) DE CONFLICTOS RESUELTOS RESPECTO DEL TOTAL DE CONFLICTOS TRATADOS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2002		
	TOTAL CONFLICTOS RESUELTOS ²⁸	TOTAL CONFLICTOS TRATADOS ²⁹	
1	1956	3097	63,15 %
2	2065	3667	56,31 %
3	1622	2248	72,15 %
4	1725	2702	63,84 %
5	5572	9375	59,43 %
6	2430	3888	62,50 %
7	2655	4697	56,52 %
8	6021	9381	64,18 %
9	2523	4142	60,91 %
10	3114	4951	62,89 %
11	546	706	77,33 %
12	878	1135	77,35 %
13	18910	35146	53,80 %
TOTAL NACIONAL	50017	85135	58,75 %

Fuente: Elaborado con información de Base de Datos del Programa

CUADRO Nº 15

²⁸ Corresponde a la suma de las mediaciones resueltas y de las conciliaciones resueltas en un año. (Conciliaciones resueltas: conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa; Mediaciones resueltas: acuerdo total y acuerdo parcial).

²⁹ Corresponde a la sumatoria de todas las acciones de mediación y conciliación realizadas en el año respectivo.

REGIÓN	PORCENTAJE (%) DE CONFLICTOS RESUELTOS RESPECTO DEL TOTAL DE CONFLICTOS TRATADOS A NIVEL REGIONAL EN EL AÑO 2003		
	TOTAL CONFLICTOS RESUELTOS ³⁰	TOTAL CONFLICTOS TRATADOS ³¹	
1	1977	3000	65,90 %
2	2269	3962	57,26 %
3	1772	2340	75,72 %
4	2040	2990	68,22 %
5	6412	10192	62,91 %
6	2705	4317	62,65 %
7	3114	5039	61,79 %
8	6456	9641	66,96 %
9	2652	3892	68,13 %
10	3756	5721	65,65 %
11	530	752	70,47 %
12	1015	1327	76,48 %
13	22604	41558	54,39 %
TOTAL NACIONAL	57302	94731	60,48 %

Fuente: Elaborado con información de Base de Datos del Programa

Al comparar ambos cuadros, se observa que se produjo un incremento en la capacidad de resolución de conflictos, desde un 58,75 % de los caso tratados en el 2002, a un 60,48 %, en el año 2003. En ambos periodos, se obtiene un porcentaje cercano al 60 % de resolución positiva o exitosa de los casos tratados. A nivel regional, se observa que la XII Región, presenta el mayor porcentaje de resolución, con más del 77% de los casos en el año 2002, y con más del 76 % en el año 2003. Ello demuestra que el programa ofrece una alternativa efectiva de solución prejudicial de conflictos laborales.

Con respecto a la calidad del Programa en el nivel del propósito, específicamente sobre satisfacción de usuarios, podemos señalar que sólo existen indicadores para el componente de mediación, los que se presentan en ese nivel.

³⁰ Corresponde a la suma de las mediaciones resueltas y de las conciliaciones resueltas en un año. (Conciliaciones resueltas: conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa; Mediaciones resueltas: acuerdo total y acuerdo parcial).

³¹ Corresponde a la sumatoria de todas las mediaciones y conciliaciones realizadas en el año respectivo.

3.2.2 a) Beneficiarios Efectivos del Programa

El siguiente cuadro presenta una cuantificación de los beneficiarios efectivos del Programa.

CUADRO N ° 16

VARIACIÓN (%) BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA PERIODO 2002-2003

COMPONENTE	AÑOS		% DE VARIACIÓN 2002-2003
	2002	2003	
MEDIACIÓN	30.701	49.789	62,17 %
CONCILIACIÓN	169.734 ³²	188.602	11,11 %
TOTAL	200.435	238.391	18,93 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de datos del Programa

La tasa nacional de variación de usuarios para el periodo 2002-2003, considerando la suma de usuarios de los dos componentes en cada año, es positiva, alcanzando el 18.93 % de incremento. El mayor aporte lo realiza el Componente Mediación, con una variación anual de más del 62 % de crecimiento de sus beneficiarios efectivos. Este indicador, confirma el nivel de eficacia que presenta el Programa, por cuanto tiene un crecimiento efectivo del número de usuarios. Este incremento puede estar influido por el funcionamiento del primer Centro de Conciliación y Mediación, en el año 2003, en la Región Metropolitana.

Con respecto a otras características de los beneficiarios, se puede señalar que se trata de trabajadores y empresarios que se encuentra en situaciones de conflicto laboral y que hacen uso de los servicios que ofrece el Programa. Sólo el Componente Conciliación registra el tipo de sexo de los trabajadores correspondientes al total de reclamos inscritos en el año, cifra que sirve de referencia para conocer la distribución por sexo de los usuarios del componente

Con respecto a la distribución por sexo de los beneficiarios del Componente Conciliación, podemos señalar que las bases de datos del programa permiten conocer este atributo para los trabajadores beneficiarios de los años 2002 y 2003, que registraron reclamos en el sistema SF 2000, que utiliza el Servicio (reclamos realizados + reclamos pendientes), independientemente de si se realizaron los procesos de conciliación en esos años. En efecto, tenemos que para el año 2002, se registraron 28.479 mujeres y 72.561 hombres. En tanto, para el año 2003, se registraron 33.536 mujeres y 77.841 hombres.

³² Las bases de datos del Programa no especifican en forma exacta el número de beneficiarios correspondientes a las conciliaciones ejecutadas durante un año calendario. El dato que se posee corresponde al total de usuarios asociados a los reclamos inscritos en el sistema informático de apoyo a la gestión SF 2000 que utiliza el Servicio. De este total de reclamos inscritos, un porcentaje no es ejecutado en el año correspondiente, quedando en la categoría de casos pendientes a ser ejecutados en el año siguiente. Por ello, el Panel ha decidido considerar una relación proporcional entre el número de conciliaciones efectivamente realizadas (total de Reclamos Terminados), y los usuarios involucrados. Esto implica que se considera como usuarios del componente a un trabajador y un empleador por cada conciliación efectivamente realizada en el año respectivo.

La distribución por sexo de los beneficiarios, favorece a los hombres en más de un 50 % de diferencia en ambos años. Esta relación, se puede explicar en que es proporcional a la distribución por sexo observada en la fuerza de trabajo a nivel nacional³³. No hay más información disponible sobre caracterización de los beneficiarios efectivos en este componente.

Resulta interesante observar algunos datos sobre la situación de usuarios efectivos con mediaciones y conciliaciones resueltas.

Cuadro N° 17

TASA (%) DE VARIACION DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS DE MEDIACIONES RESUELTAS³⁴ AÑOS 2002-2003

	TASA (%) DE VARIACION		
	2002	2003	
TRABAJADORES	21.095	33.206	57,41 %
EMPLEADORES	176	278	57,95 %
TOTAL	21.271	33.484	57,41 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de datos del Programa

La tasa de variación de usuarios del Componente de mediación asciende al 57,41 % en el periodo 2002-2003, por lo que constituye el componente que mayor contribución hace a que la tasa de variación general de usuarios sea positiva.

Cuadro N° 18

TOTAL DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS³⁵ DE CONCILIACIONES RESUELTAS³⁶ AÑOS 2002-2003

	TASA (%) DE VARIACION		
	2002	2003	
TRABAJADORES	49.830	57.013	14,41 %
EMPLEADORES	49.830	57.013	14,41 %
TOTAL	99.660	114.026	14,41 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de datos del Programa

³³ Fuerza de Trabajo Trimestre Febrero-Abril del 2003: i) Hombres 4.077,44 millones; ii) Mujeres: 2.064,48 millones. Fuente INE 2004

³⁴ Las mediaciones resueltas corresponden a las actuaciones en que se logró acuerdo total o parcial.

³⁵ Las bases de datos disponibles no permiten discriminar el número exacto de usuarios que corresponden a las conciliaciones resueltas. Por ello, el Panel asume como equivalente el número de acciones de conciliación de cada año, multiplicado por dos (cada acción de conciliación corresponde a un trabajador y a un empleador)..

³⁶ Las conciliaciones resueltas corresponden a los siguientes casos: conciliados, parcialmente conciliados, infundados y desistidos con conciliación previa.

Por su parte, la tasa de variación de los usuarios del Componente de Conciliación sólo asciende al 14,41 %. Ello implica que es el componente que en menor medida contribuye a que la tasa de variación general de usuarios del sistema de mediación y conciliación sea positiva.

CUADRO N° 19

TASA (%) DE VARIACION DE USUARIOS EFECTIVOS DE MEDIACIONES RESUELTAS³⁷ AÑOS 2002-2003

	% DE VARIACION		
	2002	2003	
TOTAL USUARIOS EFECTIVOS	120.931	147.510	21.97 %

Fuente: Elaborado con información de Bases de datos del Programa

En el cuadro N° 19 se observa que la tasa de variación de la sumatoria de usuarios del sistema de mediación y conciliación asciende al 21,97 %. Ello demuestra que se registra un incremento positivo en la capacidad del Programa de proporcionar resultados positivos en sus acciones.

b) Análisis de Cobertura

La población potencial del Programa son todos los trabajadores y empresarios formales del país, que presentan situaciones de conflicto laboral. No se dispone de un dimensionamiento cuantitativo con algún grado de certeza de esta población potencial. Como se argumentó en el análisis del diagnóstico, la estimación indirecta de la población potencial, a través de los registros de fiscalizaciones y finiquitos, no considera a los empleadores y no se dispone del dato de las veces que se pueden repetir los mismos beneficiarios. Por estas razones, no es posible dimensionar su cobertura.

Tampoco se han establecido metas cuantitativas específicas en lo que respecta a la población objetivo. En el capítulo de evaluación del diseño señalamos que al panel le parece un error no tener perfilada cuantitativamente la población potencial y la efectiva. El Programa está orientado a la expansión de la oferta sin considerar una población efectiva a la que llegar. Esta situación, presenta la dificultad que se desconoce la real capacidad técnica y de recursos financieros, necesarios para atender a la totalidad de la población que podría reunir los requisitos y características que le permitan acceder a la utilización de los componentes y que así lo demanden. En efecto, se presenta la interrogante sobre el alcance de la expansión de la oferta del Programa (por ejemplo: mediante campañas de promoción y difusión), y la capacidad real de respuesta del mismo, frente al nivel de demanda que se levante como reacción.

c) Grado de Satisfacción de los beneficiarios efectivos

³⁷ Corresponde a la suma de beneficiarios y usuarios de ambos componentes: Mediación y Conciliación, tanto trabajadores como empleadores con acciones resueltas en el año respectivo.

El Programa cuenta con una medición del nivel de satisfacción de los beneficiarios efectivos solamente para el Componente Mediación. Se trata de una encuesta que es aplicada por el Servicio cada vez que termina un proceso de mediación. La encuesta es respondida por los trabajadores y empleadores. Se comenzó a aplicar en el año 2002.

La encuesta permitió construir un índice de satisfacción usuaria, que se presenta a continuación:

CUADRO N° 20

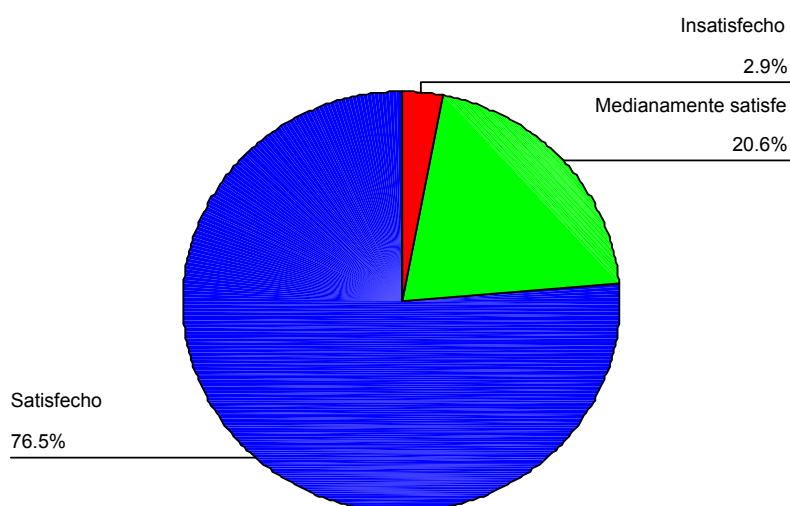
INDICE DE SATISFACCION DEL TOTAL DE USUARIOS COMPONENTE MEDIACION AÑOS 2002-2003

NIVEL DE SATISFACCION	NUMERO DE USUARIOS	%
INSATISFECHO	21	2,9
MEDIANAMENTE SATISFECHO	148	20,6
SATISFECHO	561	76,5
TOTAL	720	100

Fuente: Índice de Satisfacción 2004.

El cuadro anterior, muestra que más del 76 % de los usuarios que respondieron la encuesta, entre el año 2002 y el 2003, se mostraron satisfechos con el Componente Mediación. Sólo un 2,9 %, se declaró insatisfecho. En tanto, si de suman las personas que se declaran algún nivel de satisfacción, se obtiene más de un 97 % de satisfacción en algún grado. A continuación, un gráfico muestra lo señalado:

Indice de satisfaccion



Si se analiza el comportamiento del índice de satisfacción usuaria como tasa de variación anual, podemos observar el siguiente cuadro:

CUADRO N° 21

TASA (%) DE VARIACION DE LOS NIVELES DE SATISFACCION DE USUARIOS DEL COMPONENTE MEDIACION, AÑOS 2002-2003

NIVEL DE SATISFACCION	Nº DE USUARIOS 2002	%	Nº DE USUARIOS 2003	%	TASA (%) VARIACION ANUAL
INSATISFECHO	5	4 %	16	2,7 %	- 32 %
MEDIANAMENTE SATISFECHO	34	27 %	114	19,2 %	- 28,88 %
SATISFECHO	87	69 %	464	78,1 %	13,18 %
TOTAL	126	100 %	594	100 %	--

Fuente: Índice de Satisfacción. 2004

El nivel de satisfacción se incrementa en un año en más de un 13 %, es decir, el máximo nivel conformidad de los usuarios del Componente de Mediación, ha experimentado un incremento positivo. En tanto, los niveles de insatisfacción han decrecido significativamente: el nivel “medianamente satisfecho”, decrece en más del 28 %, y el nivel “Insatisfecho”, baja en un 32 %. Este comportamiento podría indicar una tendencia positiva en la percepción sobre el Componente Mediación.

Al observar el índice de satisfacción de acuerdo al tipo de usuario y año, podemos ver el siguiente cuadro:

CUADRO N° 22

NIVEL DE SATISFACCION DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES SOBRE EL SISTEMA DE MEDIACION AÑOS 2002 Y 2003

NIVEL DE SATISFACCION	2002						2003					
	Trabajadores		Empleador		Total		Trabajadores		Empleador		Total	
INSATISFECHO	2	2.6%	3	6.1%	5	4.0%	12	3.4%	4	1.7%	16	2.7%
MEDIANAMENTE SATISFECHO	24	31.2%	10	20.4%	34	27.0%	85	23.9%	29	12.3%	114	19.3%
SATISFECHO	51	66.2%	36	73.5%	87	69.0%	258	72.7%	203	86.0%	461	78.0%
Total	77	100%	49	100%	126	100%	355	100%	236	100%	591	100%

Fuente: Índice de Satisfacción. 2004

No obstante que el número de encuestados del año 2002 es más pequeña que la del Año 2003, igual se puede observar una tendencia hacia una percepción positiva sobre el componente. Tanto trabajadores como empleadores califican en forma positiva al componente. En ambos casos, hay un incremento del nivel de satisfacción. En efecto, los trabajadores pasan del 66,2 en el 2002, al 72,7 en el

2003. Por su parte, los empleadores marcan un 73,5 %, en el 2002, que se incrementa a un 86 % de satisfacción, en el 2003.

3.3 Desempeño del Programa a nivel del Fin

El Programa ha contribuido al logro del fin. En efecto, los indicadores señalan que la mayoría de las acciones de mediación colectiva y de conciliación individual que se emprenden, son finalizadas en forma exitosa, evitándose así llegar a las instancias judiciales. Ello colabora con el fortalecimiento de relaciones laborales armónicas y equilibradas entre trabajadores y empleadores. Ello se ve respaldado por el incremento en la cobertura que muestra el Programa en el periodo 2002-2003. También se debe mencionar el nivel de satisfacción registrado por la encuesta aplicada a los usuarios del Componente de Mediación. Con este instrumento se proporciona información que permite señalar que los usuarios del componente, valorizan positivamente el aporte del Programa como instancia de entendimiento y avenimiento pre judicial.

El personal del Servicio señala que el Componente Conciliación ha generado un efecto no planeado por el Programa, en lo que respecta a contribuir a disminuir los juicios laborales, por lo que se habría producido una baja en la demanda de los tribunales respectivos. Esto, no puede ser corroborado por el Panel debido a que estos Tribunales no poseen un sistema de registro que permita identificar las causas laborales tratadas por ellos. Esta situación, que de ser efectiva, constituiría un efecto no planeado por el Programa, puesto que no se explicita en los objetivos y fundamentos del mismo.

3.4 Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

El Programa presenta un proceso de producción de componentes en expansión, con un aumento de la participación de las acciones de conciliación y mediación con niveles de logro positivo y eficaz.

Se ajusta y alinea adecuadamente al objetivo a nivel del propósito. Tiene componentes y acciones que buscan cumplir explícitamente con el objetivo buscado.

El Programa no posee una población potencial y objetivo cuantificada. No obstante poseer una focalización de beneficiarios, basada en que sólo se atenderá a trabajadores y empleadores en situación de conflicto laboral, ésta no cuenta con un dimensionamiento cuantitativo. Se trata entonces, de un criterio de focalización descriptivo, que al carecer de un correlato cuantitativo, no permite dimensionar adecuadamente el segmento de beneficiarios al que pretende llegar. Esta situación, dificulta determinar las capacidades técnicas, operativas y financieras, que deberá desarrollar el Programa para hacer frente a una demanda no conocida.

La calidad del Componente de Conciliación fue medido en relación a los tiempos de ejecución y de espera de los usuarios fue en el año 2002 de 18,5 días, respecto del tiempo que transcurren para la primera audiencia y la duración total del proceso fue en promedio de 27,78 días. En el año 2003 hubo un aumento de los tiempos, con un promedio de 20,88 días para realizar la primera audiencia y con una duración total promedio de 30,29 días. Estas diferencias se consideran poco significativas. Se ha considerado que los plazos de demora son razonables considerando que, en cualquier caso, son inferiores a un mes considerando día hábiles de trabajo.

El Componente de Mediación posee un sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios que refleja resultados altamente positivos a nivel de percepción de los mismos.

El propósito contribuye directamente al logro del fin. El Servicio cuenta hoy con un Programa con productos innovadores, de cobertura nacional y con indicadores que lo muestran con niveles crecientes de eficacia y con mediciones desiguales de la satisfacción usuaria, debido principalmente a la falta de un sistema de medición en el Componente de Conciliación.

No cuenta con un plan de inversiones sobre la instalación de otros Centros de Mediación en regiones. Esto a pesar que se reconoce que su existencia potencia el perfilamiento y ejecución del Programa como forma alternativa de enfrentar los conflictos laborales, más allá del tradicional rol de fiscalización que hace la Dirección del Trabajo.

4. ANALISIS DE ASPECTOS FINANCIEROS

4.1. Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Análisis Fuentes de Financiamiento del Programa

A primera vista parecería que se ha estado operando con un pequeño aporte fiscal directo de 203.5 millones en el año 2002 y 316.8 millones en el 2003. Se califica de “pequeño” este aporte fiscal comparado con el importante número de actividades que el Programa es capaz de promover. Analizando la aplicación de estos aportes fiscales directos, que aparecen consignados en la Ley de Presupuestos a la institución responsable, se constata que sólo han financiado partidas especialmente de instalación para ambos componentes, por ejemplo: Una campaña comunicacional para la difusión de "Mediación", impresos, campañas en medios de comunicación y en lugares donde se produce un alto impacto para conciliación; contratación de servicios y honorarios de capacitación para a mediadores y funcionarios de la mediación; diseño y elaboración de software de para el Centro de Mediación; encuentros y talleres de coordinación para mediadores y funcionarios encargados de la implementación y desarrollo de la Mediación, etc.

Sin embargo, estos aportes fiscales no logran explicar todo el funcionamiento pues, por esa vía, no se han financiado ni los sueldos de los mediadores, ni los de los conciliadores, ni los servicios de apoyo. Tales partidas las ha financiado la Dirección del Trabajo a través de su presupuesto corriente.

Los dos componentes, “mediación laboral” y “conciliación individual” reciben aportes y subsidios de la Dirección del Trabajo en materia de personal y servicios como, por ejemplo: administración, remuneraciones, contabilidad, etc. Los aportes directos solamente han financiado una parte menor de los componentes. Si se suman los aportes fiscales directos de la Dirección del Trabajo, que están clasificadas presupuestariamente “en otras partidas no relacionadas con el Programa”, se ve su verdadera dimensión y alcance, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 23
Aporte Fiscal Directo del Programa
(En miles de \$ de 2004)

Fuentes de Financiamiento	2002	2002	2003	2003	2004
1.1. Aporte Fiscal Directo al Programa	203.570	9,12 %	316.845	13,18 %	321.653
1.2. Aporte Fiscal de la Dirección del Trabajo, y de ésta al Programa	2.029.202	90,88 %	2.086.941	86,82 %	No se conoce
2. Transferencias de otras instituciones públicas	0	0 %	0	0 %	0
3. Otras Fuentes (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)	0	0 %	0	0 %	0
TOTAL	2.232.772	100%	2.403.786	100%	321.653

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por el Programa

Se constata que los gastos en su mayor parte (el 91% en el año 2002 y el 87% en el año 2003) fueron financiados con recursos de la Dirección del Trabajo. Correspondieron a partidas como: remuneraciones, honorarios, horas extras, viáticos, combustible, materiales de uso y consumo, servicios generales, gastos en computación, capacitación y perfeccionamiento, inversiones en informática y vehículos. Lo que corresponde a los subtítulos 21 gastos generales y 22 gastos en servicios y bienes de consumo.

También, en el año 2003, la Dirección del Trabajo de la IX Región obtuvo \$ 500.000 vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para implementar avisos y publicaciones para la licitación pública de la construcción del Centro de Mediación Laboral, Conciliación Individual y Asistencia Técnica en la ciudad de Temuco. La V y VIII Región también postularon al FNDR durante ese año pero desconocemos los montos y si se lograron esos aportes. El problema del espacio físico para desarrollar las actividades de mediación en algunas regiones deberá ser enfrentado, por cuanto atenta contra la calidad del servicio ofrecido, la imagen institucional y la motivación de los funcionarios.

Cuadro N° 24
Gasto Efectivo Total del Programa
(Miles de \$ 2004)

AÑO	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos	Total Gasto Efectivo del Programa
2002	2.232.772	0	2.222.354
2003	2.403.786	0	2.342.570

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por el Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Análisis de Gasto Efectivo Total del Programa

Los aportes fiscales directos que fueron asignados (aproximadamente 204 millones en el año 2002 y 317 millones en el año 2003) han permitido financiar actividades e inversiones complementarias que no estaban en el presupuesto normal de la Dirección de Trabajo. De esa manera, el panel de evaluación ha concluido que fueron precisamente estos fondos directos los que permitieron establecer el Programa, a través de la formación y capacitación a los equipos de mediadores y conciliadores, adquisición de software para la gestión, instalación de los Centros de Mediación y Conciliación de Santiago, Valparaíso y Concepción, adquisición del mobiliario de oficina y equipamiento computacional necesario, etc.

Lo anterior justifica que el Programa tenga una duración finita en el tiempo (se ha postulado que se extienda hasta el año 2007) ya que, para entonces, se habrá terminado de construir una red nacional de Centros de Mediación y Conciliación y consolidado la red de equipos de mediadores y conciliadores a nivel nacional. El plan de la Dirección del Trabajo es que, a partir de entonces, la operación de los Centros y sus actividades pasarán a ser financiados completamente por el presupuesto operativo normal de la Dirección del Trabajo. En el capítulo anterior nos referimos a la ausencia de un plan de inversiones formalizado al respecto.

Análisis del Desglose del Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N° 25
Desglose del Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros
(Miles de \$ 2004)

	2002	%	2003	%
1. Personal	1.570.330	70,3 %	1.564.882	65,1 %
2. Bienes y Servicios de Consumo	573.699	25,7 %	725.287	30,2 %
3. Inversión	81.517	3,7 %	101.841	4,2 %
4. Otros	7.222	0,3 %	11.776	0,5 %
Total Gasto Efectivo Ppto. Asignado	2.232.767	100%	2.403.786	100%

Fuente: Elaboración del panel a partir de registros entregados por el Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Por las características propias del Programa es explicable que sea intensivo en recursos humanos ya que sobre un 70,3 % de los gastos son sueldos, salarios, honorarios, horas extras y viáticos. En materia de Bienes y Servicios de Consumo que representa sobre el 25,7 % del gasto, hay una gran variedad de cuentas, por ejemplo: Textil, vestuario y calzado (ropa de trabajo para funcionarios de servicios menores); Combustible y lubricante para vehículos; Materiales de consumo; Mantenimiento y reparación; Gastos de computación; Servicios generales; Capacitación y perfeccionamiento; etc. En materia de inversión, que representa menos del 4 % del gasto, hay vehículos, informática y una partida global de inversiones para el funcionamiento. Respecto del monto de inversión anual de la Dirección del Trabajo, cabe destacar sin embargo que, este ha sido sólo del 0,7% en el año 2000, 2,3% en el 2001, 0,6% en el 2002 y de un 2% en el 2003. Esos niveles tan bajos de inversión es precisamente lo

que ha justificado realizar el Programa pues, han sido los aportes fiscales directos, los que han permitido construir y equipar los centros y formar los cuadros de mediadores y conciliadores. Si bien el nivel de inversión sigue siendo relativamente bajo, logró un aumento notable de un 25,51% entre el año 2002 y el año 2003. Otro aspecto destacable es el crecimiento de un 8,2% del gasto total efectivo entre el año 2002 y 2003 lo cual indica que el Programa está creciendo.

Análisis del Gasto Total prorrateado por Componente

Cuadro N° 26
Gasto Total por Componente (miles de \$ 2004)

Año	2002	%	2003	%
Conciliación Individual	1.868.651	83,7%	1.995.132	83,0 %
Mediación Laboral	364.116	16,3%	408.654	17,0 %
Total	2.232.767	100%	2.403.786	100 %

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Un problema es que la Dirección del Trabajo no tiene todavía una contabilidad por componente, de manera que el panel de evaluación, en conjunto con los funcionarios de la Dirección del Trabajo, ha debido prorratear algunas partidas presupuestarias para asignarlas a cada uno. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto de personal para el cual se ha debido realizar una estimación basada en las respuestas dadas por cada funcionario respecto al porcentaje de su jornada destinada a cada componente.

El cuadro 26 muestra que el componente conciliación, representa un 83,7 % del gasto total en el 2002 y un 83,0 % en el año siguiente. Ello ratifica la conclusión del panel que la Dirección del Trabajo está otorgando un servicio tradicional, como eran los comparendos, bajo un nuevo nombre y un nuevo estilo de "conciliación individual". Este componente, en estricto rigor, sólo sustituye el antiguo producto del comparendo, hecho importante de tener en cuenta cuando se evalúe el valor agregado que la conciliación individual ha generado por sobre los antiguos comparendos.³⁸

En cambio, el componente de mediación laboral, recién está comenzando a darse a conocer y sólo representa sobre un 17 % del total. Sin embargo, este componente ha experimentado un saludable crecimiento de un 12,8 % en el segundo año.

³⁸ Véase en capítulo I 6 Proceso de Producción de los componentes, flujograma proceso de Conciliación

4.2. Análisis de Eficiencia del Programa

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Emitir juicios fundados sobre cualquiera de los dos componentes respecto a una ejecución, administración u organización al menor costo posible no es factible de hacer ya que los únicos datos existentes son los del propio Programa. Tampoco fue posible comparar la eficiencia contra los resultados que lograba el Servicio antes de que se implementara.

Para determinar si existe una forma alternativa de otorgar los actuales servicios de una manera optimizada habría que comparar los costos y tiempos de cada componente contra algún estándar internacional (benchmarking) o contra procesos sustitutos teniendo siempre presente las debidas diferencias como el porcentaje de sindicalización en distintos países. Por ejemplo, en el caso de la mediación, se podría comparar contra los costos y tiempos de las mediaciones comerciales realizadas en el sector privado por estudios jurídicos. Información comparada que el panel no dispone en la actualidad.

No se ha identificado ningún componente que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del Programa. Tampoco se han identificado componentes, actividades o procesos que puedan ser prescindibles.

Actualmente la totalidad de los servicios prestados son realizados íntegramente por funcionarios adscritos a la planta institucional y se otorgan gratuitamente. A priori, parecería que los complejos procesos de mediación entre grandes empresas y sus sindicatos serían factibles de ser resueltos sin que sean gratuitos o requieran de algún subsidio estatal. Económicamente se puede suponer que ambos componentes generan externalidades positivas que no estarían totalmente reflejadas en el precio del servicio, ello justificaría el financiamiento parcial o total por parte del Estado. Sin embargo, también sería plausible pensar que una buena parte de los beneficios generados por cada componente son internalizados directamente por las partes en conflicto, en cuyo caso habría suficiente disposición a pagar, lo que no justificaría subsidio alguno. En tal sentido habría que definir el rol de un Estado subsidiario y los criterios para establecer un punto de corte entre una legítima acción que busca igualar oportunidades entre distintos actores sociales y una actividad que le corresponde ejecutar al sector privado.

En todo caso, como se trata de un servicio nuevo, como es el caso de la mediación laboral, y de un servicio que ha sufrido una profunda re-ingeniería, como lo es la conciliación individual, se justificaría que, durante esta etapa de introducción en el mercado, el Estado asuma íntegramente la operación hasta lograr la plena validación y maduración de los productos.

Paradójicamente si el Programa llegase a ser plenamente exitoso, logrando eventualmente despertar toda la demanda potencial por estos dos componentes, ello implicaría, a la vez, su desaparición o reformulación. En otras palabras si tuviese que llegar a atender a un mercado potencial de “todos los trabajadores activos que están en situación de conflicto”, sería literalmente imposible que el Estado pudiese atender gratuitamente a toda esa población. Entonces, al ir creciendo la demanda, inevitablemente chocará con los límites presupuestarios del Programa, de la Dirección del Trabajo, del Ministerio del Trabajo, del Estado, etc. Por lo tanto, habría que afinar la metodología que permita identificar la demanda insatisfecha y definir una estrategia de crecimiento de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

Análisis del Costo Promedio por Unidad de Producto

Cuadro N° 27
Costo Promedio por Unidad de Producto (Miles de \$ 2004)³⁹

	2002	2003
Conciliación Individual	22,02	21,16
Mediación Laboral	1.358,64	950,36

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Del cuadro 27 se puede ver entonces que el costo promedio de una conciliación individual es de \$22.020 en el año 2002 y de \$ 21.160 en el 2003. El costo promedio de una conciliación disminuyó por lo tanto en un 3,9%. La mediación laboral, en cambio, disminuyó su costo promedio desde \$ 1.358.640 en el año 2002 a \$ 950.360 en el año siguiente, ello representa una caída de un poco más del 30%. Esta importante diferencia de disminución de costos promedios se puede deber a dos factores: en primer lugar, que la conciliación individual es un producto relativamente maduro, en cambio, la mediación laboral es totalmente nueva. En segundo lugar, a un mayor énfasis y concentración de esfuerzos a los procesos de mediación.

En todo caso, en términos absolutos, el costo de \$22.020 por conciliación es bastante competitivo. En el caso de la mediación laboral los costos aparentan ser mucho más altos; de \$ 1.358.640 por mediación en el año 2002 y de \$ 954.760 en el año 2003. Esto es así puesto que los gastos totales del componente se dividieron por 268 mediaciones en el año 2002 y por 430 mediaciones en el año 2003. Sería erróneo pensar que este componente es menos eficiente ya que cada mediación involucra un grupo de trabajadores o uno o varios sindicatos, todos los cuales son beneficiarios de ese componente (además del resto de los trabajadores de la empresa que se benefician indirectamente). En el cuadro siguiente se expresa más claramente esta condición.

³⁹ El cuadro 27 se construye a partir de los datos de gastos del cuadro 26 y de los cuadros 4 y 5: Porcentaje de Resolución de Conciliaciones Año 2002 y Año 2003, y de los cuadros 8 y 9: Distribución Regional de Mediaciones por Resultados Año 2002 y Año 2003, respectivamente. Por ejemplo, los datos de conciliaciones correspondiente al año 2002 están en el cuadro 4 en que el "Total de Reclamos Terminados" ese año es de 84.867. Los datos, correspondientes al año 2003 están en el cuadro 5, donde el total de reclamos terminados es de 94.301. El número total de mediaciones correspondiente al año 2002 está en el cuadro 8, en que el número total de mediaciones es de 268. Los datos del año 2003 están en el cuadro 9, donde el total de mediaciones es de 430.

Análisis del Costo Promedio por Beneficiario

Cuadro N° 28
Costo Promedio por Beneficiario Efectivo
(Miles de \$ 2004)⁴⁰

	2002	2003
Conciliación Individual	11,01	10,58
Mediación Laboral	11,86	8,21

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

En el cuadro 28 se confirma claramente que la mediación es eficiente, a un costo de \$ 11.860 por beneficiario en el año 2002 y \$ 8.210 en el año 2003. En el caso de la Conciliación, los costos promedios por beneficiarios parecen ser bajos, con \$ 11.010 por beneficiario. Sin embargo, hay que ponderar que la definición de “beneficiario” en este componente incluye al empleador aun cuando, es posible que, consultados, estos últimos no se consideren beneficiarios del servicio. Sin embargo, como se argumentó en el análisis de diagnóstico y que el panel valida los empleadores son beneficiarios puestos que, en el fondo, están dejando de pagar costos más altos en el caso de tener que optar por la alternativa de un juicio laboral. Un elemento que distorsiona los costos promedios en el componente conciliación, es el hecho de que los trabajadores y los empleadores pueden ser contados más de una vez como beneficiarios.

Análisis del Costo Total Componentes por Beneficiario

Cuadro N° 29
Costo Total Componentes por Beneficiario Resuelto y
Costo Total del Programa por Beneficiario Resuelto
(miles de \$ año 2004)⁴¹

Año	Costo Total Componentes por Beneficiario Resuelto⁴²	Costo Total Programa por Beneficiario Resuelto⁴³
2002	14,44	18,38
2003	12,70	15,88

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

En las cifras del cuadro 29, no debe extrañar que el costo total de los dos Componentes/beneficiario sea menor al costo total del Programa/beneficiario, dado que, por metodología, se han imputado y prorrateado sólo los gastos administrativos de ambos

⁴⁰ Se construye a partir de los datos de gastos del cuadro 26 y del cuadro N° 16

⁴¹ El Costo Total Componentes por Beneficiario Resuelto consiste en los gastos operativos de los dos componentes dividido por el número de beneficiarios resueltos. En cambio, el “Costo Total del Programa por Beneficiario Resuelto” considera todos los gastos operativos de los componentes y le suma todos los gastos administrativos, esa cantidad se divide por el número de beneficiarios resueltos.

⁴² El costo total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de costo de producción de los componentes del programa por el n° de beneficiarios efectivo.

⁴³ El costo total del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto efectivo del programa por el n° de beneficiarios efectivo. El total de gasto efectivo del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.

componentes, en cambio el Costo Total del Programa también incluye los gastos operacionales. Una conclusión que se puede extraer de este cuadro es que, en términos absolutos, los costos de los Componentes por beneficiario han disminuido en 12%, en cambio los costos del Programa bajaron en 13,6%, ello significa que disminuyeron los gastos administrativos.

Es posible que se trate de una tendencia en el sentido que, a medida que el Programa entra en etapa de maduración, sus costos totales promedio comienzan a disminuir por economías de escala hasta llegar a su punto de equilibrio pero que, dentro de los costos totales la incidencia de los gastos administrativos podría ir aumentando, como es usual que ocurra en programas de gobierno.

4.2.2 Gastos de Administración

Los costos totales del Programa se pueden desglosar en dos grandes categorías. En primer lugar los costos directamente asociados a la producción de los dos componentes, conciliación individual y mediación laboral. En segundo lugar están los costos asociados a generar los servicios de apoyo que el Programa necesita para funcionar y para producir los componentes. Las Notas Técnicas definen los costos administrativos como: "...todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de servicios de apoyo a la producción de los componentes del Programa".

Metodología

Al no contar con una contabilidad por producto (o por los dos componentes del Programa) se ha debido prorratear algunas partidas. Para repartir la remuneración se hizo una estimación basada en las respuestas dadas por cada funcionario respecto al porcentaje de su jornada asignada a cada componente.

Para definir el gasto por componentes se prorrateó las cuentas: Centro de Mediación-Conciliación, Control de Gestión y Contingencia. El criterio utilizado fue por volumen de actividad realizada, ello permitió calcular un ponderador de 79% para conciliación individual y 21% para mediación laboral. En el año 2003, el mismo ejercicio dio un ponderador de 69% para conciliación y 31% para mediación. Estos porcentajes se utilizaron para prorratear los gastos de las cuentas del Consolidado del Servicio del año correspondiente: 1.3 Centro de Conciliación-Mediación, 1.4 Control de gestión y 1.5 Contingencias. De tal manera se llegó a los siguientes cuadros resumen.

Análisis de Gastos de Administración y Operacionales de Mediación Laboral

Cuadro N° 30
Gasto Operacional vs. Administrativo por Componente : Mediación Laboral
 (miles de \$ año 2004)

Año	Gasto Administrativo	Gasto Operacional	Gasto Total	% Gasto Administrativo	% Gasto Operacional
2002	80.921	283.195	364.116	22,2 %	77,8 %
2003	90.904	319.641	410.545	22,1 %	77,9 %

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo;
 Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Del análisis del cuadro 30 se puede observar que, en el componente mediación laboral los costos directamente asociados a la producción representan el 77,8% en el año 2002 y 77,9% en el 2003. Los costos administrativos, asociados a generar los servicios de apoyo que el componente necesita para funcionar es el complemento, es decir, un 22,2 % en el año 2002 y un 22,1 % en el año 2003. Esta estructura de costos aparece como normal, en un componente intensivo en recursos humanos, donde los sueldos y salarios son siempre el ítem más importante.

Análisis de Gastos de Administración y Operacional de Conciliación Individual

Cuadro N° 31
Gasto Operacional vs. Administrativo por Componente : Conciliación Individual
 (miles de \$ año 2004)

Año	Gasto Administrativo	Gasto Operacional	Gasto Total	% Gasto Administrativo	% Gasto Operacional
2002	405.598	1.463.053	1.868.651	21,7 %	78,3 %
2003	448.479	1.544.762	2.004.368	22,5 %	77,5 %

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo;
 Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

En el componente conciliación individual los costos directamente asociados a la producción representan el 78,3 % en el año 2002 y 77,5 % en el 2003. Los costos administrativos, asociados a generar los servicios de apoyo que el componente necesita para funcionar es el complemento, es decir, un 21,7 % en el año 2002 y un 22,5 % en el año 2003. Puede llamar la atención la similitud de la estructura de costos entre los dos componentes, pero se explica porque es el mismo Servicio Público el que está otorgando ambos productos, por lo tanto, la escala de sueldos y características, estilo y condiciones del trabajo son similares. En otras palabras, es posible pensar que cualquier producto que otorgue la Dirección del Trabajo contará con estructura de gastos, eficiencia, etc., similares. Ello refuerza aún más la conveniencia de buscar formas alternativas de dar el servicio con el objeto de ver si es posible descubrir estructuras de costos radicalmente diferentes.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

Análisis del Costo Promedio por Unidad de Producto-Resuelto

Cuadro N° 32
Costo Promedio por Unidad de Producto- Resuelto
(Miles de \$ 2004)⁴⁴

	2002	2003
Conciliación Individual	37,50	34,99
Mediación Laboral	1.947,14	1.414.030

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

Del análisis del cuadro 32, se puede observar que, si bien en los cuadros anteriores se indicó que el costo promedio de una conciliación individual es de \$ 22.020 en el año 2002 y de \$ 21.250 en el año 2003, ambos en pesos del 2004, si le restan a este indicador las conciliaciones que no terminaron en acuerdo total o parcial tendremos una idea más precisa de la eficiencia del componente.

Por lo tanto, si se divide el costo total de cada componente por el número de “conciliaciones o mediaciones resueltas”, aumenta el costo promedio. En el caso de la conciliación queda en \$ 37.500 para el año 2002 y \$ 34.990 en el 2003 y en la mediación laboral queda en \$ 1.947,140 para el año 2002 y de \$ 1.414.030 para el 2003. Si se comparan las cifras del cuadro 32 con las del cuadro 27, se observa que la conciliación individual presenta el 65 % el costo promedio por unidad de producto, en que “producto” se define como producto exitoso o efectivo. En el caso de la mediación representa el 48,8 % al considerar sólo las mediaciones que llegan a acuerdo.

Análisis del Costo Promedio por Beneficiario-Resuelto

Cuadro N° 33
Costo Promedio por Beneficiario efectivo – Resuelto
(Miles de \$ 2004)⁴⁵

	2002	2003
Conciliación Individual	18,75	17,50
Mediación Laboral	17,12	12,20

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

⁴⁴ El cuadro 30, “Costo Promedio por Unidad de Producto-Resuelto”, se construye a partir del cuadro 26 “Gastos Totales por Componentes” y del cuadro 4 en que aparecen conciliaciones resueltas el 2002 (49.830) y el cuadro 5 las resueltas el 2003 (57.103). En mediación laboral las mediaciones resueltas se tomaron del cuadro 10 para el 2002 (187) y el cuadro 11 para el 2003 (289).

⁴⁵ Se construye a partir del cuadro 26 “Gastos Totales por Componentes” y del Cuadro 18 sobre Conciliaciones resueltas en ambos años. El número de beneficiarios con mediaciones resueltas aparecen en el cuadro 17

El mismo análisis anterior se puede realizar para el caso de los beneficiarios. Si define al beneficiario, ya no como alguien que simplemente ha sido atendido por el sistema, sino como un “cliente satisfecho”, se deben restar todos los usuarios que no llegaron a obtener, por esta vía, un acuerdo con la contraparte.

En el cuadro 28 de Costo Promedio por Beneficiario Efectivo se indicó que el costo promedio/beneficiario de conciliación es de \$ 11.010 en el año 2002 y de \$ 10.580 en el año 2003, ambos expresados en pesos del 2004. Si se le resta a este indicador los beneficiarios que no terminaron en acuerdo total o parcial, sube el costo promedio a \$ 18.750 para el año 2002 y en \$17,500 en el 2003. Ello aparenta ser más razonable en términos de valores absolutos puesto que se acerca un poco a los costos que, eventualmente, podría tener el sector privado.

En el caso de la mediación laboral se indicó que el costo promedio por beneficiario era de \$ 11.860 para el año 2002 y de \$ 8.210 para el 2003. Descontándole al indicador todos los beneficiarios que no llegaron a un acuerdo durante el proceso, se corrige quedando en \$ 17.120 para el año 2002 y \$ 12.200 en el 2003.

4.3. Análisis de Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Análisis del Aporte Fiscal Directo del Programa y su Gasto Efectivo

Cuadro N° 34
Aporte Fiscal Directo del Programa y su Gasto Efectivo (Miles de \$ 2004)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
2002	203.570	193.152	94,88
2003	316.845	255.629	80,68

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

El presupuesto directamente asignado al Programa se utilizó en un 95% en el año 2002 y solamente en un 81% en el año 2003. En tal sentido ha habido una gestión presupuestaria que no puede considerarse satisfactoria especialmente en el año 2003

Por el otro lado, habría que analizar el Gasto Total, incluyendo las transferencias realizadas por la Dirección del Trabajo, con el objeto de determinar la capacidad de ejecución presupuestaria del Programa.

Análisis del Aporte Fiscal Directo del Programa y su Gasto Efectivo

Cuadro N° 35
Presupuesto del Programa y su Gasto Efectivo
(Miles de \$ 2004)

	Presupuesto Asignado	Otros gastos	Gasto Efectivo	%
2002	2.232.772	0	2.222.352	99,5
2003	2.403.786	0	2.342.570	97,5

Fuente: Panel evaluador y Departamento de Administración de la Dirección del Trabajo; Unidad de Presupuestos, sistema informático contable Browse

El gasto total es la suma del presupuesto directamente asignado al Programa incluyendo los aportes realizados por la Dirección del Trabajo que, en el cuadro 35 aparecen sumadas en la primera columna (Presupuesto Asignado). El gasto efectivo en ambos años aparece con prácticamente el 100%, lo que no puede ser atribuido a eficiencia de economía ya que los "otros gastos" se ejecutaron durante el año respectivo y, solo posteriormente, se han atribuido al Programa. Por lo tanto, no se trata de una meta presupuestaria que se plantea al principio del año, sino que se trata del gasto efectivo realizado en cada año y que, ex -post, se ha sumado al aporte directo. De manera que, por definición y mientras se mantenga esta metodología, se tendrá, siempre un 100% de ejecución presupuestaria. El verdadero manejo presupuestario se puede ver en las cifras de presupuesto asignado (Cuadro 34) y ahí vimos que la ejecución presupuestaria fluctúa entre un 95% y 81%.

4.3.2 Aportes de Terceros

No hay.

4.3.3 Recuperación de Costos

En la Dirección del Trabajo no se contemplan políticas de recuperación de costos. Los productos estratégicos que ofrece son los siguientes: fiscalización, dictámenes, conciliación individual, atención y orientación normativa, mediación, estudios laborales, asistencia técnica, actuaciones y certificaciones, defensoría judicial. En el documento del Servicio, "Matriz de Definiciones Estratégicas 2004" se señalan diversos indicadores de desempeño en ninguno está considerado el concepto de recuperación de gastos parcial o total. Ello estaría demostrando que, la Dirección del Trabajo ha tomado una decisión de considerar que, por ahora, todos sus productos son gratuitos.

Obviamente, en el caso de las fiscalizaciones puede haber multas a los infractores pero, en estricto rigor, ello no constituye una política de recuperación de gastos propiamente tal.

Un punto a tener en consideración es que actualmente la totalidad de los servicios prestados por los dos componentes, son realizados íntegramente por funcionarios adscritos a la planta institucional y se ofrecen gratuitamente. La ventaja de esta situación es que son recursos humanos que están disponibles en la Dirección del Trabajo, con experiencia en los temas laborales y probados en aspectos, técnicos, éticos, etc. Las desventajas es que justamente su vasta experiencia obliga a reconvertirlos desde un enfoque de "inspector" a una de "mediador - conciliador". Esto queda reflejado en los costos promedio por beneficiario efectivo en que para ambos componentes los costos promedio son similares. Se deduce que se tiene un estilo y una forma de producir los servicios en la Dirección del trabajo que hace que los productos tengan costos parecidos. Lo que correspondería es la ruptura del paradigma con el objeto de explorar maneras alternativas de hacer estas mismas cosas, por ejemplo, externalizando (outsourcing) .

La pregunta es: ¿Qué pasará si el Programa tiene éxito? El despertar toda la demanda potencial, implicaría, dar servicios a muchos más beneficiarios que en la actualidad. Lo lógico sería destinar los recursos a aquellos que realmente no están en condiciones de pagar total parcialmente el costo de este servicio. Lo anterior significa que se pueda pensar en el futuro, dado un cierto nivel de instalación del Programa hacia el año 2007, alguna de las siguientes alternativas. Discriminar o seleccionar beneficiarios de acuerdo a ciertos criterios como: volumen de ventas de las empresas, número de trabajadores, número de veces que los beneficiarios han sido atendidos en el pasado o durante el mismo año, tener políticas especiales para las PYME, etc. Otra alternativa - que no es excluyente con la anterior - es cobrar por los servicios o una parte de ellos considerando también criterios diferenciadores.

Otro punto a considerar es la posibilidad de estudiar alternativas de externalización como una forma de mejorar eficiencia. El panel esta consciente que esta propuesta requiere modificación de leyes ya que significaría delegar una función propia que es privativa de la Dirección del Trabajo. De todas maneras, esta modalidad se usa en otros Ministerios como en educación a través de los colegios subvencionados en que se paga por alumno atendido.

En cualquier caso las alternativas planteadas no pueden implementarse cuando se crea un Producto como es el de mediación pero, una vez generada la demanda, debe pensarse

como afrontarla discriminando positivamente a aquellos que no pueden pagarla y traspasarles los costos a otros que si pueden hacerlo.

4.4 Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

El aporte fiscal directo al Programa (203 millones en el 2002 y 316,8 millones en el 2003) sólo financia el 10% de los gastos totales. El grueso de los gastos (el 91% en el año 2002 y el 86% en el año 2003) son financiados por la transferencias de la Dirección del Trabajo. El tal sentido este Programa es absolutamente marginal al servicio. Por lo anterior, resulta coherente que se postule que el Programa pueda tener una duración hasta el año 2007, suponiendo que a esa fecha se habrá terminado la red nacional de Centros de Mediación y Conciliación con sus correspondientes equipos de mediadores y conciliadores. A partir del 2007 los dos componentes serán financiados con el presupuesto corriente de la Dirección del Trabajo.

El nivel de inversión de los gastos totales representa menos del 4 %, incluyendo vehículos, informática y una partida global de inversiones para el funcionamiento. Sin embargo, el nivel de inversión de la Dirección del Trabajo, ha sido históricamente sustancialmente menor, del 1,4 % entre el año 2000 y el 2003. Por lo tanto, al haber logrado aumentar el nivel de un 1,4 a un 4 % es un todo un logro, ya que ha permitido construir y equipar los centros y formar los cuadros de mediadores y conciliadores. Entonces, si bien el aporte del Programa es marginal, ha permitido al mismo tiempo invertir que, con el presupuesto corriente de la Dirección del Trabajo, resultaba casi imposible.

Un problema es que el sistema contable de la Dirección del Trabajo no tiene una contabilidad por componentes, por lo que se ha debido prorratear algunas partidas presupuestarias para asignarlas a cada componente. Ello hace que, necesariamente, los criterios sean convencionales y, por lo mismo, discutibles.

El Programa es intensivo en recursos humanos, sobre un 70,3 % de los gastos están destinados a sueldos, salarios, honorarios, horas extras y viáticos. Comprensible dada la naturaleza del Programa.

Actualmente la totalidad de los servicios prestados son realizados por funcionarios del servicio y se ofrecen gratuitamente. Esto tiene la ventaja que son recursos humanos disponibles y con experiencia en los temas laborales. Las desventajas es requiere un esfuerzo de reconversión para pasarlos de una filosofía de "inspector" a otra de "mediador - conciliador". Esto se refleja en los similares costos promedio por beneficiario efectivo independientemente del componente. Por lo tanto, se deduce que existe un estilo y una forma de trabajo de la Dirección del trabajo que hace que los productos tengan costos parecidos. Debiera, por lo tanto, buscarse maneras alternativas de hacer estas mismas, ya sea externalizando, cobrar por los servicios y seleccionar por tipo de beneficiarios.

El despertar toda la demanda potencial, implicaría, prestar servicios a muchos más beneficiarios independientemente de las posibilidades que tengan de resolver sus conflictos con recursos propios. Esto implica tener que pensar en el futuro en alguna forma de discriminación o de selección de beneficiarios atendidos por el Programa y estudiar la posibilidad de cobrar por todos o algunos de los servicios.

El componente conciliación, representa aproximadamente un 83 % del gasto total. Lo que confirma que, en el fondo, se está otorgando un servicio tradicional, como eran los comparendos, bajo un nuevo nombre y un nuevo estilo de "conciliación individual". Con esto se ha logrado obtener nuevos fondos mediante una vieja idea remozada, por el otro lado, es destacable que un Servicio se re-invente y logre interesar a los funcionarios.

El costo promedio de una conciliación individual es de alrededor de \$ 22.000 y, en el caso de la mediación laboral, el costo promedio es de aproximadamente \$ 1.000.000. En la mediación laboral los costos aparentan ser mucho más altos, aunque esta impresión cambia si se toma como parámetro el número de beneficiarios ya que cada mediación involucra un grupo de trabajadores o uno o varios sindicatos. En este contexto, el costo por beneficiario efectivo de mediación fue de \$ 11.860 en el año 2002 y de \$ 8.210 en el 2003. En Conciliación, los costos promedios por beneficiarios fueron de \$ 11.010 en el 2002 y 8.210 en el 2003. Son datos relevantes para estudiar alternativas de operación en el futuro ya que avalan la alternativa de externalizar o establecer alguna forma de pago por el servicio.

El presupuesto directamente asignado se utilizó en un 95% en el año 2002 y solamente en un 81% en el año 2003. En tal sentido ha habido una gestión presupuestaria que no puede considerarse satisfactoria especialmente en el año 2003

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

5.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

El programa tiene el problema que no tiene fijada una meta de cobertura del mismo. De este modo, si la difusión del programa y los procesos de Mediación y Conciliación son exitosos, corre el riesgo que los recursos que tiene actualmente no den abasto ante la demanda que eventualmente se produzca.

Además, se debe considerar que los beneficiarios del año anterior puedan recibir de nuevo un apoyo al Programa. Incluso pueden solicitarlo más de una vez en el mismo año. En ese sentido, los beneficiarios pueden cada año o en el mismo año solicitar el apoyo, es decir, se suman los antiguos y nuevos empleadores y trabajadores.

¿Qué ocurre si en los próximos años sigue aumentando la demanda sostenidamente en un 20% por año, como lo fue el año 2002 al 2003?. El panel considera que el volumen total de gastos que demandaría atender a todo aquel trabajador y empleador que lo solicite, pondría en riesgo la sostenibilidad del programa en el mediano plazo. De todos modos, habría que estar atento al crecimiento de demanda en los próximos dos años, ya que este crecimiento actual podría deberse al factor inicial del Programa y después podría estabilizarse.

6. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

6.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

Los sistemas de arbitraje y mediación en distintas áreas del quehacer económico y social es una tendencia cada vez más creciente en el país. En efecto, en el ámbito de los negocios suele considerarse la figura del árbitro que dirima el conflicto de intereses entre las partes, con el fin que resuelva las diferencias en el menor tiempo posible, tratando de evitar recurrir a los siempre costosos juicios ante tribunales.

La Corporación de Asistencia Judicial tiene un componente que se denomina “Resolución Alternativa de Conflictos” que se define como: “...una vía alternativa a la judicial de resolver conflictos jurídicos con participación de las partes involucradas, tales como la negociación, la conciliación y especialmente la Mediación”⁴⁶ En este último caso, puede eventualmente atender conflictos laborales que ve este Programa, aunque su objetivo es atender la demanda de los sectores pobres que tienen conflictos y desean recurrir a los tribunales.

Por lo tanto, la filosofía de Conciliación y Mediación como solución alternativa de conflictos se aplica en otras áreas, pero resulta innovador en el ámbito laboral. Históricamente la Dirección del Trabajo ha tenido una misión de fiscalización de las infracciones de la legislación del trabajo respecto de los empleadores y, por ende, aparece protegiendo el derecho de los trabajadores. En este Programa la novedad del diseño es que tiene dos componentes que apuntan a la mediación no favoreciendo a ninguna de las dos partes, privilegiando solucionar el conflicto laboral a la brevedad posible.

⁴⁶ DIPRES. Programa de Asistencia Jurídica, Corporación de Asistencia Judicial. Ministerio de Justicia. Junio 2003. Pág 3

7. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

7.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

No existe ninguna duda que el problema detectado respecto a la existencia de conflictos laborales que requieren un árbitro que ayude a las partes a solucionar el problema a la brevedad posible es imperativo. La argumentación dada en la justificación de programa sigue vigente, en el sentido, que en una economía abierta como la chilena la competitividad mejorará en la medida que se logre una salida eficiente y eficaz a los legítimos intereses de los distintos actores del mundo del trabajo.

También el estado debe jugar un rol activo en esta mediación de las partes en conflicto tal como lo aborda este Programa. Sin embargo, el Panel considera que es imposible que la Dirección del Trabajo y, este programa en particular, puedan abordar todos los conflictos laborales que se presenten en el futuro, porque no existe presupuesto que pueda satisfacer la demanda teóricamente ilimitada (los conflictos de intereses están potencialmente presentes en la relación entre empleadores y trabajadores). La paradoja del programa es que si es exitoso, es decir, si logra difundir que la mediación y conciliación son una actividad imprescindible para el mundo del trabajo, la demanda podría ser tal que no pudiera tener la oferta suficiente para satisfacer la demanda creciente para su rol de mediador.

La conclusión es que deben considerarse cambios en su diseño y en su organización para satisfacer las demandas futuras una vez que el programa esté completamente instalado en el año 2007. En otras palabras, su diseño actual resulta válido en tanto esté en proceso de instalación

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Diseño

- 1 Es un Programa que apunta a prevenir y/o solucionar conflictos del trabajo y que son apropiados para enfrentar escenarios de mayor competitividad internacional.
- 2 El componente mediación y conciliación son apropiados para enfrentar el problema identificado: la prevención y solución de los conflictos laborales y desde el punto de vista de su diseño son adecuados.
- 3 La lógica vertical y horizontal se valida en su totalidad, sólo a esta última le falta elaborar indicadores que permitan medir comportamiento regional, así como otros indicadores de costo que permitan afinar la medición de eficiencia y economía del Programa.

Organización

- 4 Desde el punto de vista organizacional, es anómalo que dos componentes que pretenden asumir un nuevo enfoque para enfrentar los conflictos laborales, dependan funcionalmente – por lo tanto, en las orientaciones – de dos departamentos distintos.

Eficiencia y calidad

- 5 El Programa presenta un proceso de producción de componentes en expansión, con un aumento de la participación de las acciones de conciliación y mediación con niveles de logro positivo y eficaz.
- 6 El Programa no posee una población potencial y objetivo cuantificada. No obstante poseer una focalización de beneficiarios, basada en que sólo se atenderá a trabajadores y empleadores en situación de conflicto laboral, ésta no cuenta con un dimensionamiento cuantitativo. Se trata entonces, de un criterio de focalización descriptivo, que al carecer de un correlato cuantitativo, no permite dimensionar adecuadamente el segmento de beneficiarios al que pretende llegar. Esta situación, dificulta determinar las capacidades técnicas, operativas y financieras, que deberá desarrollar el Programa para hacer frente a una demanda no conocida
- 7 El Componente de Mediación posee un sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios que refleja resultados altamente positivos a nivel de percepción de los mismos.

Eficiencia y Economía del Programa

- 8 El aporte fiscal directo al Programa sólo financia el 10% de los gastos totales. La mayor parte de los gastos (el 91% en el año 2002 y el 86% en el año 2003) son financiados por las transferencias de la Dirección del Trabajo. Por otro lado, el nivel de inversión de los gastos totales representa menos del 4 %. Históricamente el nivel de inversión de la Dirección del Trabajo, ha sido sustancialmente menor, del 1,4 % entre el año 2000 y el 2003. Por lo tanto, al haber logrado aumentar el nivel de un 1,4 a un 4 % es un logro, ya que ha permitido construir y equipar los centros y formar los cuadros de mediadores y conciliadores.

- 9 El sistema contable de la Dirección del Trabajo no tiene una contabilidad por componentes, por lo que se ha debido prorratear algunas partidas presupuestarias para asignarlas a cada componente. Ello hace que, necesariamente, los criterios sean convencionales y, por lo mismo, discutibles.
- 10 La totalidad de los servicios prestados son realizados por funcionarios del servicio y se ofrecen gratuitamente. Esto tiene la ventaja que son recursos humanos disponibles y con experiencia. Las desventajas son que requieren esfuerzos de reconversión para pasarlos de una filosofía de “inspector” a otra de “mediador - conciliador”. Esto se refleja en los similares costos promedio por beneficiario efectivo independientemente del componente. Por lo tanto, se deduce que existe un estilo y una forma de trabajo que hace que los productos tengan costos parecidos.
- 11 El despertar toda la demanda potencial, implicaría, darle servicios a muchos más beneficiarios independientemente de la posibilidad que tengan o no posibilidades de resolver sus conflictos con recursos propios. Esto implica tener que pensar en el futuro en alguna forma de discriminación o de selección de beneficiarios atendidos por el Programa y estudiar la posibilidad de cobrar por todos o algunos de los servicios.
- 12 El costo promedio de una conciliación individual es de alrededor de \$ 22.000 y, en el caso de la mediación laboral, el costo promedio es de aproximadamente \$ 1.000.000. En la mediación laboral los costos aparentan ser mucho más altos, aunque esta impresión cambia si se toma como parámetro el número de beneficiarios ya que cada mediación involucra un grupo de trabajadores o uno o varios sindicatos. En este contexto, el costo por beneficiario efectivo de mediación fue de \$ 11.860 en el año 2002 y de \$ 8.210 en el 2003. En Conciliación, los costos promedios por beneficiarios fueron de \$ 11.010 en el 2002 y 8.210 en el 2003. Son datos relevantes para estudiar alternativas de operación en el futuro ya que avalan la alternativa de externalizar o establecer alguna forma de pago por el servicio.
- 13 El presupuesto directamente asignado se utilizó en un 95% en el año 2002 y solamente en un 81% en el año 2003. En tal sentido ha habido una gestión presupuestaria que no puede considerarse satisfactoria especialmente en el año 2003

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

1. Estudiar y analizar una alternativa de rediseño organizacional destinada a unificar en una misma repartición, la gestión del Programa con sus dos componentes. Para lo cual se debiera realizar un taller a fines del 2004 o comienzos del 2005 con diferentes actores involucrados dentro del Servicio, para analizar tal posibilidad. (Se anexa una orientación metodológica para la realización del taller. Anexo 5)
2. Mejorar la estimación de la población potencial y cuantificar la población objetivo. Para afinar la actual estimación de la población potencial, se recomienda incorporar el registro del RUT de los usuarios: de los empleadores y trabajadores (Componente Conciliación), y sólo de los empleadores (Componente de Mediación), en los sistemas de información de los componentes. Para establecer la población objetivo, se debe considerar factores tales como: demandas que actualmente no se registran porque el reclamante no se inscribió (por razones no conocidas), o recursos que la Dirección del Trabajo pretende invertir en el Programa en el corto, mediano o largo plazo.
3. Al estimar la población potencial y objetivo, se debe implementar un indicador de cobertura del Programa.
4. Operacionalizar el plan de inversiones que se requiere para el desarrollo y extensión del Programa, especialmente en lo que dice relación con la instalación de otros Centros de Mediación y Conciliación, teniendo como horizonte el año 2007. Debe considerar todos los factores involucrados en dicha decisión: definiciones estratégicas, aspectos financieros y costos de operación, requerimientos de recursos humanos y su capacitación, focalización territorial de acuerdo a demanda estimada, entre otros.
5. Establecer indicadores que permitan medir eficacia y eficiencia a nivel regional. Entre éstos considerar en el Propósito: Porcentaje de conflictos resueltos respecto del total de conflictos tratados por región; costo promedio del número total de atendidos por región y costo promedio por número de conflictos resueltos por región. A nivel de los componentes considerar: Porcentaje de mediaciones y conciliaciones efectuadas por región respecto del total de eventos realizados en el país; Porcentaje de mediaciones y conciliaciones resueltas en el año respecto del total realizadas en el año por región
6. Identificar y separar en el sistema contable los costos administrativos de los costos totales, así como los costos de cada componente.
7. Acopiar antecedentes para realizar comparación de costos y beneficios operativos antes y después del Programa para evaluar alternativas de administración u organización más eficiente.
8. Buscar alternativas de otorgamiento del servicio con un horizonte de mediano plazo para establecer criterios de discriminación entre beneficiarios que permitan focalizar los subsidios entre aquellos empleadores y trabajadores que lo requieran y establecer, eventualmente, cobros diferenciados por servicios o categoría de usuarios.

9. Estudiar la posibilidad de externalizar todo o alguna parte de los servicios como alguna forma de buscar alternativas más eficaces y eficientes.
10. Definir un sistema de medición de satisfacción de usuarios permanente para el Programa. Este sistema debe considerar: i) Implementar una medición de satisfacción para los usuarios de conciliación; ii) Incorporar a los instrumentos de medición de satisfacción de ambos componentes, variables que permitan efectuar estimaciones sobre el cumplimiento de las expectativas de los usuarios, además de las evaluaciones sobre la calidad del proceso de atención; iii) Diseñar indicadores de satisfacción que permitan estimar la variación anual de satisfacción de expectativas; iv) Perfeccionar y actualizar permanentemente la base de datos existente; v) Incorporar al Programa organizacional y funcionalmente las tareas asociadas a este sistema, designando responsables y recursos de operación.
11. Establecer y explicitar los criterios de asignación de recursos para ambos componentes a nivel central y regional.
12. Analizar las razones de la baja ejecución presupuestaria, especialmente para el año 2003.
13. Establecer de manera sistemática coordinaciones con la Corporación de Asistencia Judicial en lo que atañe a la derivación de personas del proceso de Conciliación, intercambio de información, apoyo en infraestructura, etc.

V. REFERENCIAS

1. Bibliografía

O. AGUILAR. Tendencias y visiones del trabajo. Documento N° 4. PREDES. Universidad de Chile. 2001

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO. Programa de Asistencia Jurídica, Corporación de Asistencia Judicial. Ministerio de Justicia. 2003

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Balance de Gestión integral año 2002. www.dt.gob.cl

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Circular que establece Manual de Procedimientos de Conciliación. 2002.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Crea y ordena un sistema de solución alternativo de conflictos laborales colectivos. Orden de servicio N° 1. 30 Enero – 2002.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. ENCLA 1999. Encuesta laboral. Informe de resultados. Departamento de Estudios. 2000.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. ENCLA 2002. Relaciones de trabajo y empleo en Chile. Departamento de Estudios. 2003

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Establece bases de funcionamiento del sistema de conciliación individual. Orden de Servicio N° 4. 12 de Junio 2002.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Ficha de Antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico. 2004

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Informe N° 2. Sistema alternativo de solución de conflictos colectivos.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Informe N° 3. Informe sobre sistema alternativo de solución de conflictos colectivos laborales en la Dirección del Trabajo

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Informe N° 4. Sistema alternativo de solución de conflictos colectivos. Sin Autor y sin año. Plantea la situación a Noviembre de 2003.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Manual de Procedimiento de Conciliación.

DIRECCION DE PRESUPUESTO. Estudio Complementario. Índice de satisfacción encuesta mediación. Evaluación dirección del trabajo. Marzo 2004

C FURTADO. El nuevo capitalismo. Revista de la CEPAL. 1998

INE . Trimestre Octubre – Diciembre 2001, 2003 y 2003

E. OTTONE. La modernidad problemática. Estudios Internacionales. N° 111. Universidad de Chile. 1995.

SERCOTEC. Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile. Comité de Fomento de la MYPE. 2003

L THUROW. El futuro del Capitalismo. Javier Vergara Editor. 1996

J WYN – P DWYER. Nuevas pautas en la transición de la juventud en la educación. Revista Internacional de Ciencias Sociales. N° 164. UNESCO. 2000

2. Entrevistas Realizadas

19-1-2004. Reunión presentación panel de evaluación y descripción del programa.

Participantes:

Julio Salas. Departamento Gestión y Desarrollo

Rafael Pereira. Departamento Jurídico

Jacob Sandoval. Departamento Gestión.

Joaquín Cabrera. Departamento de Relaciones Laborales.

Cristian Dinamarca. Unidad de Evaluación

Mónica Valenzuela. Unidad de Conciliación

Leonor Arroyo. Unidad de Mediación

María Teresa Hamuy. DIPRES

Roy Rogers. DIPRES

Panel de Evaluación.

Reuniones de Análisis equipo central Dirección del Trabajo

23 y 28 de Enero; 1 de Marzo ; 14 de Abril 2004; 25 de Mayo 2004

Cristian Dinamarca. Unidad de Evaluación

Mónica Valenzuela. Unidad de Conciliación

Leonor Arroyo. Unidad de Mediación

Roy Rogers. DIPRES

Panel de Evaluación.

Entrevista con Conciliadores y Mediadores

11 de Marzo 2004

Patricio Paredes. Jefe del Centro de Mediación RM

Paula Ortega. Mediadora RM

Margarita Swinburn. Conciliadora VI región.

ANEXO 1

MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Programa: PROGRAMA DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL			
Servicio: DIRECCION DEL TRABAJO, MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL			
1	2	3	4
Enunciado del Objetivo	Indicadores/Información	Medios de Verificación	Supuestos
FIN:			
Contribuir a generar relaciones laborales armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores			
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Trabajadores y empleadores en situación de conflicto resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de conflictos resueltos⁴⁷ respecto del total de conflictos tratados $(N^{\circ} \text{ de conflictos resueltos}_{\text{año } t} / N^{\circ} \text{ conflictos tratados}_{\text{año } t}) * 100$ Tasa de variación⁴⁸ % de usuarios del sistema $[(\text{Usuarios}_{\text{año } t} / \text{usuarios}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$ Tasa de variación % de casos atendidos por el sistema $[(\text{Nr casos atendidos}_{\text{año } t} / \text{Nr casos atendidos}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$ <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa $(N^{\circ} \text{ de usuarios satisfechos} / N^{\circ} \text{ de usuarios totales} * 100)$ Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa 	<p>Base de datos Departamento Jurídico</p> <p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p> <p>Uso de encuesta de opinión de usuarios</p>	<p>Se dispone de funcionarios y espacios físicos idóneos para el funcionamiento del sistema de solución alternativa de conflictos</p> <p>Se mantiene vigente la actual normativa laboral que permite el funcionamiento del sistema de solución alternativa de conflictos</p>

⁴⁷ Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total y acuerdo parcial) Dato agregado es la suma de mediación y conciliación.

⁴⁸ Usuarios : son empleadores y trabajadores que pasaron por el sistema.

⁴⁹ Similar nota 1. Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total, acuerdo parcial)

	<p>$\left[\frac{\text{Usuarios satisfechos}_{\text{año } t}}{\text{usuarios satisfechos}_{\text{año } t-1}} - 1 \right] * 100$</p> <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de costos administrativos sobre el costo total del programa $\left(\frac{\text{Gasto administrativo del programa}_{\text{año}}}{\text{Gasto efectivo total del programa}_{\text{año}}} * 100 \right)$ • Tasa de variación anual % del costo administrativo del programa $\left[\left(\frac{\text{Gasto administrativo}_{\text{año } t}}{\text{gasto administrativo}_{\text{año } t-1}} - 1 \right) * 100 \right]$ • Costo promedio por n° total de usuarios atendidos $\left(\frac{\text{Gasto total (directo e indirecto) del programa}_{\text{año}}}{\text{N}^{\circ} \text{ de usuarios atendidos en el año}} \right)$ • Costo promedio por N° de conflictos resueltos $\left(\frac{\text{Gasto total del programa}_{\text{año}}}{\text{N}^{\circ} \text{ de conflictos resueltos del año}^{49}} \right)$ • Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos resueltos $\left[\left(\frac{\text{Costo promedio}_{\text{año } t}}{\text{costo promedio}_{\text{año } t-1}} - 1 \right) * 100 \right]$ • Costo promedio por N° de conflictos atendidos $\left(\frac{\text{Gasto total del programa}_{\text{año}}}{\text{N}^{\circ} \text{ de conflictos atendidos del año}} \right)$ • Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos atendidos $\left[\left(\frac{\text{Costo promedio}_{\text{año } t}}{\text{costo promedio}_{\text{año } t-1}} - 1 \right) * 100 \right]$ <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ejecución del presupuesto $\left(\frac{\text{Gasto efectivo del Programa}}{\text{Presupuesto total asignado}} * 100 \right)$ 	<p>Periodicidad: Anual</p> <p>Base de datos Departamento Jurídico</p> <p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p>	
--	--	--	--

<p>COMPONENTES:</p> <p>COMPONENTE 1 Mediación: Mediación realizada para resolver y prevenir conflictos entre empleadores y grupos de trabajadores.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de mediaciones efectuadas anual del total de mediaciones requeridas en el año $(\text{N}^\circ \text{ mediaciones efectuadas} / \text{N}^\circ \text{ total de mediaciones requeridas})^{51} * 100$ • Porcentaje de actuaciones de mediación resueltas en el año respecto del total de mediaciones realizadas en el año $(\text{N}^\circ \text{ mediaciones resueltas} / \text{N}^\circ \text{ total de mediaciones realizadas}) * 100$ <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en la mediación $(\text{N}^\circ \text{ de usuarios satisfechos} / \text{N}^\circ \text{ de usuarios totales} * 100)$ • Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en mediación $[(\text{Usuarios satisfechos}_{\text{año t}} / \text{usuarios satisfechos}_{\text{año t-1}}) - 1] * 100$ • Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de mediación $(\text{Sumatoria de días de demora entre solicitud de mediación y primera})$ 	<p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p> <p>Base de datos Departamento Jurídico</p>	
--	--	---	--

⁵⁰ Conciliación: Se entiende por conciliación cada proceso de conciliación el que puede incluir una o más audiencias.

⁵¹ Mediaciones requeridas : mediaciones solicitadas + buenos oficios (374 bis)

⁵² No incluye horas mediador en preparación y lectura de antecedentes

<p>COMPONENTE 2 Conciliación⁵⁰</p> <p>Conciliaciones realizadas para trabajadores y empleadores</p>	<p>audiencia / Total mediaciones)</p> <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> Costo promedio por N° total de mediaciones realizadas (Costo total del componente año / N° de mediaciones realizadas) Costo promedio por N° de mediaciones resueltas (Costo total del componente año / N° de mediaciones resueltas) Número de horas mediador promedio utilizadas en las sesiones de mediación⁵² (N° total de horas mediador utilizadas / N° total de mediaciones efectuadas) <p>Componente Conciliación</p> <p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de conciliaciones resueltas respecto del total de conciliaciones realizadas en el año (N° conciliaciones resueltas / N° total de conciliaciones realizadas) * 100 <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de conciliación (Sumatoria de días de demora entre solicitud de conciliación y primera audiencia / Total 		
---	--	--	--

	<p>conciliaciones realizadas en el año)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio de duración del proceso de conciliación. (Sumatoria de días de demora entre el inicio del proceso de conciliación y su término /Total de conciliaciones realizadas en el año) <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio por N° total de conciliaciones realizadas (Costo total del componente año / N° de conciliaciones realizadas en el año) • Costo promedio por N° de conciliaciones resueltas (Costo total del componente año / N° de conciliaciones resueltas en el año) • Promedio de procesos de conciliación por conciliador (N° conciliaciones realizadas en el año / N° de Conciliadores) 		
--	---	--	--

ANEXO 2

MATRIZ DE MARCO LÓGICO FINAL

Programa: PROGRAMA DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL			
Servicio: DIRECCION DEL TRABAJO, MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL			
1	2	3	4
Enunciado del Objetivo	Indicadores/Información	Medios de Verificación	Supuestos
FIN:			
Contribuir a generar relaciones laborales armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores			
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Trabajadores y empleadores en situación de conflicto resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de conflictos resueltos⁵³ respecto del total de conflictos tratados $(\text{N}^\circ \text{ de conflictos resueltos}_{\text{año t}} / \text{N}^\circ \text{ conflictos tratados}_{\text{año t}}) * 100$ • Porcentaje de conflictos resueltos respecto del total de conflictos tratados por región $(\text{N}^\circ \text{ de conflictos resueltos por región año t} / \text{N}^\circ \text{ conflictos tratados por región año t}) * 100$ • Tasa de variación⁵⁴ % de usuarios del sistema $[(\text{Usuarios}_{\text{año t}} / \text{usuarios}_{\text{año t-1}}) - 1] * 100$ • Tasa de variación⁵⁵ % de usuarios del sistema por región $[(\text{Usuarios región}_{\text{año t}} / \text{usuarios región}_{\text{año t-1}}) - 1] * 100$ • Tasa de variación % de casos atendidos por el sistema 	<p>Base de datos Departamento Jurídico</p> <p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p>	<p>Se dispone de funcionarios y espacios físicos idóneos para el funcionamiento del sistema de solución alternativa de conflictos</p> <p>Se mantiene vigente la actual normativa laboral que permite el funcionamiento del sistema de solución alternativa de conflictos</p>

⁵³ Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total y acuerdo parcial) Dato agregado es la suma de mediación y conciliación.

⁵⁴ Usuarios : son empleadores y trabajadores que pasaron por el sistema.

⁵⁵ Usuarios : son empleadores y trabajadores que pasaron por el sistema.

⁵⁶ Similar nota 1. Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total, acuerdo parcial)

⁵⁷ Similar nota 1. Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total, acuerdo parcial)

	<p>atendidos por el sistema $\left[\frac{\text{Nr casos atendidos}_{\text{año } t}}{\text{Nr casos atendidos}_{\text{año } t-1}} - 1 \right] * 100$</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de cobertura de la población potencial <p>$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de usuarios por año}}{\text{N}^\circ \text{ de Población Potencial total}} * 100 \right)$</p> <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa $\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de usuarios satisfechos}}{\text{N}^\circ \text{ de usuarios totales}} * 100 \right)$ Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa $\left[\left(\frac{\text{Usuarios satisfechos}_{\text{año } t}}{\text{usuarios satisfechos}_{\text{año } t-1}} - 1 \right) * 100 \right]$ <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de costos administrativos sobre el costo total del programa $\left(\frac{\text{Gasto administrativo del programa año}}{\text{Gasto efectivo total del programa año}} * 100 \right)$ Tasa de variación anual % del costo administrativo del programa $\left[\left(\frac{\text{Gasto administrativo}_{\text{año } t}}{\text{gasto administrativo}_{\text{año } t-1}} - 1 \right) * 100 \right]$ Costo promedio por n° total de usuarios atendidos $\left(\frac{\text{Gasto total (directo e indirecto) del programa año}}{\text{N}^\circ \text{ de usuarios atendidos en el año}} \right)$ Costo promedio por n° total de usuarios atendidos por región $\left(\frac{\text{Gasto total (directo e indirecto) del programa año}}{\text{N}^\circ \text{ de usuarios atendidos en el año por región}} \right)$ Costo promedio por N° de conflictos resueltos $\left(\frac{\text{Gasto total del programa año}}{\text{N}^\circ \text{ de conflictos resueltos}} \right)$ 	<p>Uso de encuesta de opinión de usuarios Periodicidad: Anual</p> <p>Base de datos Departamento Jurídico</p> <p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p>	
--	--	---	--

	<p>(N° de conflictos resueltos del año⁵⁶)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio por N° de conflictos resueltos por región (Gasto total del programa año) / (N° de conflictos resueltos del año⁵⁷ por región) • Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos resueltos $[(\text{Costo promedio}_{\text{año } t} / \text{costo promedio}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$ • Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos resueltos por región $[(\text{Costo promedio}_{\text{año } t \text{ región}} / \text{costo promedio}_{\text{año } t-1 \text{ región}}) - 1] * 100$ • Costo promedio por N° de conflictos atendidos (Gasto total del programa año) / (N° de conflictos atendidos del año) • Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos atendidos $[(\text{Costo promedio}_{\text{año } t} / \text{costo promedio}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$ <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ejecución del presupuesto (Gasto efectivo del Programa/Presupuesto total asignado)*100 		
--	--	--	--

<p>COMPONENTES:</p> <p>COMPONENTE 1 Mediación: Mediación realizada para resolver y prevenir conflictos entre empleadores y grupos de trabajadores.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de mediaciones efectuadas anual del total de mediaciones requeridas en el año $(N^{\circ} \text{ mediaciones efectuadas} / N^{\circ} \text{ total de mediaciones requeridas})^{59} * 100$ • Porcentaje de mediaciones efectuadas anual del total de mediaciones requeridas en el año por región $(N^{\circ} \text{ mediaciones efectuadas región} / N^{\circ} \text{ total de mediaciones requeridas}^{60} \text{ por región}) * 100$ • Porcentaje de actuaciones de mediación resueltas en el año respecto del total de mediaciones realizadas en el año $(N^{\circ} \text{ mediaciones resueltas} / N^{\circ} \text{ total de mediaciones realizadas}) * 100$ • Porcentaje de actuaciones de mediación resueltas en el año respecto del total de mediaciones realizadas en el año por región $(N^{\circ} \text{ mediaciones resueltas región} / N^{\circ} \text{ total de mediaciones realizadas región}) * 100$ <p>Calidad</p>	<p>Base de datos Departamento Relaciones Laborales</p> <p>Base de datos Departamento Jurídico</p>	
--	--	---	--

⁵⁸ Conciliación: Se entiende por conciliación cada proceso de conciliación el que puede incluir una o más audiencias.

⁵⁹ Mediaciones requeridas : mediaciones solicitadas + buenos oficios (374 bis)

⁶⁰ Mediaciones requeridas : mediaciones solicitadas + buenos oficios (374 bis)

⁶¹ No incluye horas mediador en preparación y lectura de antecedentes

<p>COMPONENTE 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en la mediación (Nº de usuarios satisfechos / Nº de usuarios totales * 100) • Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en mediación [(Usuarios satisfechos año t / usuarios satisfechos año t-1) - 1] * 100 • Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de mediación (Sumatoria de días de demora entre solicitud de mediación y primera audiencia / Total mediaciones) <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio por Nº total de mediaciones realizadas (Costo total del componente año / Nº de mediaciones realizadas) • Costo promedio por Nº de mediaciones resueltas (Costo total del componente año / Nº de mediaciones resueltas) • Número de horas mediador promedio utilizadas en las sesiones de mediación⁶¹ (Nº total de horas mediador utilizadas / Nº total de mediaciones efectuadas) 		
----------------------------	--	--	--

<p>Conciliación⁵⁸</p> <p>Conciliaciones realizadas para trabajadores y empleadores</p>	<p>Componente Conciliación</p> <p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de conciliaciones resueltas respecto del total de conciliaciones realizadas en el año (Nº conciliaciones resueltas / Nº total de conciliaciones realizadas) * 100 • Porcentaje de conciliaciones resueltas respecto del total de conciliaciones realizadas en el año por región (Nº conciliaciones resueltas región / Nº total de conciliaciones realizadas región) * 100 <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de conciliación (Sumatoria de días de demora entre solicitud de conciliación y primera audiencia / Total conciliaciones realizadas en el año) • Tiempo promedio de duración del proceso de conciliación. (Sumatoria de días de demora entre el inicio del proceso de conciliación y su término / Total de conciliaciones realizadas en el año) <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio por Nº total de conciliaciones realizadas 		
---	---	--	--

	<p>(Costo total del componente año / N° de conciliaciones realizadas en el año)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio por N° de conciliaciones resueltas (Costo total del componente año / N° de conciliaciones resueltas en el año) • Promedio de procesos de conciliación por conciliador (N° conciliaciones realizadas en el año / N° de Conciliadores) 		
--	---	--	--

ANEXO 3

MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE CONCILIACION PREJUDICIAL AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2002 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social SERVICIO RESPONSABLE: Dirección del Trabajo				
Evolución de Indicadores / Información				
Enunciado del objetivo	Indicadores	Forma de cálculo	Cuantificación	
			2002	2003
FIN:				
Contribuir a generar relaciones laborales armónicas y equitativas entre trabajadores y empleadores				
PROPÓSITO: Trabajadores y empleadores en situación de conflicto los resuelven o previenen a través de la mediación y la conciliación individual.	Eficacia: Porcentaje de conflictos resueltos ⁶² respecto del total de conflictos tratados	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de conflictos resueltos}_{\text{año } t}}{\text{N}^\circ \text{ conflictos tratados}_{\text{año } t}} \right) * 100$	58,75 %	60,48 %
	Tasa de variación ⁶³ % de usuarios efectivos del sistema	$\left[\frac{\text{Total de usuarios}_{\text{año } t}}{\text{Total de usuarios}_{\text{año } t-1}} - 1 \right] * 100$	--	18,93 %
	Tasa de variación % de casos atendidos por el sistema	$\left[\frac{\text{N}^\circ \text{ casos atendidos}_{\text{año } t}}{\text{N}^\circ \text{ casos atendidos}_{\text{año } t-1}} - 1 \right] * 100$	--	11,27 %
	Tasa de variación % de usuarios efectivos de mediaciones resueltas	$\left[\frac{\text{N}^\circ \text{ usuarios efectivos}_{\text{año } t}}{\text{N}^\circ \text{ casos atendidos}_{\text{año } t-1}} - 1 \right] * 100$	--	21,97 %
	Calidad Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de usuarios satisfechos}}{\text{N}^\circ \text{ de usuarios totales}} * 100 \right)$	Sólo se cuenta con indicadores de satisfacción de usuarios a nivel del Componente Mediación	

⁶² Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total y acuerdo parcial) Dato agregado es la suma de mediación y conciliación.

⁶³ Usuarios : son empleadores y trabajadores que pasaron por el sistema.

	Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación del programa	$[(\text{Usuarios satisfechos}_{\text{año } t} / \text{usuarios satisfechos}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$	Solo se cuenta con indicadores de calidad a nivel del Componente Mediación	
	Eficiencia Porcentaje de costos administrativos sobre el costo total del programa	$(\text{Gasto administrativo del programa}_{\text{año } t} / \text{Gasto efectivo total del programa}_{\text{año } t}) * 100$	21,79 %	22,51%
	Tasa de variación anual % del costo administrativo del programa	$[(\text{Gasto administrativo}_{\text{año } t} / \text{gasto administrativo}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$		10,86%
	Costo promedio por n° total de usuarios atendidos	(Gasto total (directo e indirecto) del programa año/ N° de usuarios atendidos en el año)	\$ 11,13	\$ 10,08
	Costo promedio por N° de conflictos resueltos	(Gasto total del programa año) / (N° de conflictos resueltos del año ⁶⁴)	\$ 44,64	\$ 41,94
	Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos resueltos	$[(\text{Costo promedio}_{\text{año } t} / \text{costo promedio}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$		-6,04%
	Costo promedio por N° de conflictos atendidos	(Gasto total del programa año) / (N° de conflictos atendidos del año)	\$ 26,22	\$ 25,37
	Tasa de variación anual % del costo promedio de conflictos atendidos	$[(\text{Costo promedio}_{\text{año } t} / \text{costo promedio}_{\text{año } t-1}) - 1] * 100$		2,79 %
	Economía Porcentaje de ejecución del presupuesto	$(\text{Gasto efectivo del Programa}_{\text{año } t} / \text{Presupuesto total asignado}_{\text{año } t}) * 100$	99,5%	97,5%

⁶⁴ Similar nota 1. Conflictos resueltos: Conciliación: (conciliado, conciliado parcial, infundado, desistido con conciliación previa). Mediación: (acuerdo total, acuerdo parcial)

COMPONENTE 1 Mediación: Mediación realizada para resolver y prevenir conflictos entre empleadores y grupos de trabajadores.	Eficacia: Porcentaje de mediaciones efectuadas anual del total de mediaciones requeridas en el año	$(\text{N}^\circ \text{ mediaciones requeridas}_{\text{año t}} / \text{N}^\circ \text{ total de mediaciones efectuadas}_{\text{año t}}) * 100$	91,41 %	80 %
	Porcentaje de actuaciones de mediación resueltas en el año respecto del total de mediaciones realizadas en el año	$(\text{N}^\circ \text{ mediaciones resueltas}_{\text{año t}} / \text{N}^\circ \text{ total de mediaciones realizadas}) * 100$	69,97 %	67,20 %
	Calidad Porcentaje de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en la mediación	$(\text{N}^\circ \text{ de usuarios satisfechos}_{\text{año t}} / \text{N}^\circ \text{ de usuarios totales}_{\text{año t}}) * 100$	69 %	78,1 %
	Tasa de variación anual % de usuarios que se declaran satisfechos de la participación en mediación	$[(\text{Usuarios satisfechos}_{\text{año t}} / \text{usuarios satisfechos}_{\text{año t-1}}) - 1] * 100$		13,18 %
	Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de mediación	$(\text{Sumatoria de días de demora entre solicitud de mediación y primera audiencia}_{\text{año t}} / \text{Total mediaciones}_{\text{año t}})$	Las bases de datos del Programa no contienen los datos sobre este componente que permitan elaborar este indicador	
	Eficiencia Costo promedio por N° total de mediaciones realizadas	$(\text{Costo total del componente año} / \text{N}^\circ \text{ de mediaciones realizadas})$	\$ 1.358,6	\$ 950,36
	Costo promedio por N° de mediaciones resueltas	$(\text{Costo total del componente año} / \text{N}^\circ \text{ de mediaciones resueltas})$	\$ 1.947,1	1.414,0
	Número de horas mediador promedio utilizadas en las sesiones de mediación ⁶⁶	$(\text{N}^\circ \text{ total de horas mediador utilizadas} / \text{N}^\circ \text{ total de mediaciones efectuadas})$	Información no disponible	

⁶⁵ Mediaciones requeridas : mediaciones solicitadas + buenos oficios (374 bis)

⁶⁶ No incluye horas mediador en preparación y lectura de antecedentes

COMPONENTE 2 Conciliación Conciliaciones realizadas para trabajadores y empleadores	Eficacia: Porcentaje de conciliaciones resueltas respecto del total de conciliaciones realizadas en el año	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ conciliaciones resueltas}_{\text{año t}}}{\text{N}^\circ \text{ total de conciliaciones realizadas}_{\text{año t}}} \right) * 100$	58.71 %	60,45 %
	Calidad Tiempo promedio de respuesta a solicitud de actuación de conciliación	$\left(\frac{\text{Sumatoria de días de demora entre solicitud de conciliación y primera audiencia}_{\text{año t}}}{\text{Total conciliaciones realizadas}_{\text{año t}}} \right)$	18.50 días	20.88 días
	Tiempo promedio de duración del proceso de conciliación.	$\left(\frac{\text{Sumatoria de días de demora entre el inicio del proceso de conciliación y su término}_{\text{año t}}}{\text{Total de conciliaciones realizadas}_{\text{año t}}} \right)$	27.78 días	30.29 días
	Eficiencia Costo promedio por N° total de conciliaciones realizadas	$\left(\frac{\text{Costo total del componente}_{\text{año t}}}{\text{N}^\circ \text{ de conciliaciones realizadas}_{\text{año t}}} \right)$	\$ 22,0	\$ 21,16
	Costo promedio por N° de conciliaciones resueltas	$\left(\frac{\text{Costo total del componente}_{\text{año}}}{\text{N}^\circ \text{ de conciliaciones resueltas en el año}} \right)$	\$ 37,5	\$ 34,9
	Promedio de procesos de conciliación por conciliador	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ conciliaciones realizadas en el año}}{\text{N}^\circ \text{ de Conciliadores}} \right)$	Información no disponible	

ANEXO 4

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS⁶⁷

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2000-04 (en miles de pesos de 2004)

1.1. Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo

Cuadro N°1: Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo de la Institución Responsable del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
PERSONAL	13.703.165	14.110.855	82,8
BNS Y SERV	2.635.619	2.691.113	15,8
TRANSFERENCIAS	87.327	91.692	0,5
INVERSION	121.588	117.240	0,7
OTROS	57.321	38.516	0,2
	16.605.021	17.049.416	100,0

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
PERSONAL	13.709.722	14.808.983	80,1
BNS Y SERV	2.766.792	2.947.460	15,9
TRANSFERENCIAS	299.051	294.730	1,6
INVERSION	409.539	416.668	2,3
OTROS	55.348	13.543	0,1
	17.240.451	18.481.384	100,0

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
PERSONAL	14.360.685	15.475.919	81,0
BNS Y SERV	2.921.845	3.077.200	16,1
TRANSFERENCIAS	392.267	384.003	2,0
INVERSION	143.321	123.108	0,6
OTROS	54.006	54.584	0,3
	17.872.124	19.114.814	100,0

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	

⁶⁷ En el presente instructivo los conceptos de costo y gasto se utilizan indistintamente.

		Monto	%
PERSONAL	15.390.325	17.037.279	79,6
BNS Y SERV	3.048.557	3.142.931	14,7
TRANSFERENCIAS	652.837	641.120	3,0
INVERSION	436.028	436.028	2,0
OTROS	52.516	146.180	0,7
	17.872.124	21.403.537	100,0

AÑO 2004	Presupuesto Asignado
PERSONAL	17.369.990
BNS Y SERV	3.255.854
TRANSFERENCIAS	446.655
INVERSION	296.852
OTROS	52.058
	21.421.409

II. Información Específica del Programa, Período 2000-04 (en miles de pesos de 2004)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

Cuadro N°2:

Fuentes de Financiamiento del Programa

En miles de pesos de 2004

Fuentes de Financiamiento	2000		2001		2002		2003		2004	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo					203.569	99	328.570	100	324.583	100
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1 FNDR Temuco					487	1				
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1										
3.2										
3.3										
Total					329.057	100	328.570	100	324.583	100

2.2. Presupuesto de Gasto y Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°3: Presupuesto y Gasto Efectivo del Programa.

En miles de pesos de 2004

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal		13.821	
Bienes y Servicios de Consumo		120.603	
Inversion		69.141	
Otros		5	
Total	203.569	203.570	99,99

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal		15.993	
Bienes y Servicios de Consumo		263.465	
Inversion		49.004	
Otros			
Total	328.570	328.462	99,97

AÑO 2004	Presupuesto Asignado
Personal	14.000
Bienes y Servicios de Consumo	276.000
Inversion	34.583
Otros	
Total	324.583

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°4: Total de Gasto Efectivo del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ⁶⁸	Total Gasto Efectivo del Programa
2000			
2001			
2002	203.565		203.565
2003	328.462		328.462

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

Se debe señalar el monto total de costo involucrado en la producción de cada componente del programa (Ver Notas Técnicas, VIII.3). En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

⁶⁸ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 2 y 3 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

Cuadro N°5: Costo de Producción de los Componentes del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO 2002	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
MEDIACIÓN	932	0	452	340	1.412	392	1.114	1.333	1.389	731	114	711	55.067	63.977
CONCILIACIÓN	566	3.164	323	36	5	10	0	2.515	1.792	1.107	833	736	128.593	139.589
Total														203.565

AÑO 2003	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
MEDIACIÓN	1.491	5.396	720	61	9.741	484	328	2.333	1.904	1.789	101	407	44.460	69.214
CONCILIACIÓN	6	73	0	0	54.923	0	0	22.857	0	13.923	0	10	167.454	259.245
Total														328.460

Cuadro N°6: Gastos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa

En miles de pesos de 2004

AÑO	Gastos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
2000			
2001			
2002		203.569	203.565
2003		328.570	

ANEXO 5
ORIENTACIONES PARA TALLER
PROGRAMA DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Objetivos:

1. Evaluación del avance de la instalación del componente Conciliación y del Componente Mediación
2. Elaborar propuesta organizacional para gestionar en forma unificada el Programa

Desarrollo temático y metodología

Temas	Metodología	Tiempo (Horas)
Motivación sobre la importancia de la resolución alternativa de conflictos laborales	Expositiva a cargo la Directora o funcionario relevante	0,30
Evaluación de la implementación del Programa	Trabajo con tarjetas: Preguntas Guías ¿Qué se ha logrado? ¿Qué no se ha cumplido? ¿Qué propongo para mejorar?	2,00
El Programa y su inserción en la organización del Servicio	Trabajo con tarjetas: Preguntas Guías ¿Cuáles son los obstáculos que tendría juntar Conciliación y Mediación en una sola Unidad? ¿Cómo imagino el Programa en 5 años más?	2, 00
Rol de los mediadores y Conciliadores	¿Cuáles son las ventajas de tener mediadores y conciliadores por separado? ¿Cuáles son las ventajas de unificar el rol de mediadores y conciliadores? ¿Qué perfil debería tener un profesional que tome la mediación y conciliación ?	2,30
Próximas tareas	¿Cuáles son las 3 principales conclusiones del taller? ¿Cómo seguimos?	1

Metodología General

- Se requiere un moderador facilitador
- Se trabaja con tarjetas que son completadas por los participantes
- Mínimo de 10 y máximo 20 participantes

Otros

Lo propuesto es una simulación, requiere una conversación con los involucrados para afinar las preguntas más apropiadas.