



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD
FISCALIZADORA
(F. C. FISC.)**

**DIRECCIÓN DEL TRABAJO
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

JUNIO 2003

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD FISCALIZADORA

PANELISTAS:

JAIME ARTIGAS M. (COORDINADOR)

GUSTAVO RAYO U.

GASTÓN CONCHA F.

JUNIO 2003

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD FISCALIZADORA AÑO DE INICIO: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO SERVICIO RESPONSABLE: DIRECCION DEL TRABAJO
--

RESUMEN EJECUTIVO

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Fin

Contribuir al proceso de modernización de la fiscalización aumentando la eficacia disuasiva y con ello contribuir a disminuir los niveles de infraccionalidad laboral, previsional y de higiene y seguridad.

1.2. Propósito

Se fortalece el proceso inspectivo en su conjunto.

1.3. Población Objetivo

Las características del Programa llevan a diferenciar la población objetivo a nivel de FIN de la misma a nivel de PROPOSITO y COMPONENTES.

A nivel de FIN la población objetivo está representada por los beneficiarios finales del Programa, es decir, los cerca de 4 millones de trabajadores dependientes y los 650.000 empleadores que rigen su relación laboral por el Código del Trabajo.

Por su parte, la población objetivo a nivel de Propósito y de Componentes está constituida por los beneficiarios intermedios del Programa, es decir, el universo de fiscalizadores de terreno y sus Jefaturas y Coordinadores, que totalizan 467 funcionarios, a los cuales el Programa busca incrementar su eficacia y eficiencia fiscalizadora.

1.4. Población Beneficiaria

La población beneficiaria efectiva del Programa a nivel de FIN son los trabajadores que denuncian y los empleadores que solicitan certificados de cumplimiento de la normativa laboral¹ más los que son objeto de fiscalización programada², todo lo cual representa cerca de un 50% de la población potencial y objetivo (casi 2 millones de trabajadores y empleadores de un total de casi 4 millones). El restante 50% no fiscalizado directamente debiera estar cubierto por la fiscalización programada, en tanto ésta sea representativa del universo de trabajadores y empleadores que no denunciaron o solicitaron fiscalización. Sin embargo, ni el Panel ni la

¹ Las solicitudes de fiscalización por parte de trabajadores y de certificación por parte de empleadores constituyen la denominada fiscalización reactiva.

² La fiscalización programada es aquella que la DT realiza por iniciativa propia sin mediar solicitud de trabajadores o empleadores y la cual debiera estar dirigida a aquellos sectores más vulnerables a la infraccionalidad laboral.

Dirección del Trabajo (DT) tienen claridad hoy en día, para establecer el grado de representatividad de las fiscalizaciones programadas respecto de dicho universo de trabajadores y empleadores, para poder sostener que efectivamente la población beneficiaria y la población objetivo corresponden a la totalidad de los trabajadores y empleadores que son regidos por el Código del Trabajo en su relación laboral.

La población beneficiaria a nivel de **PROPOSITO** corresponde efectivamente al total de fiscalizadores de terreno sus jefaturas y coordinadores lo que totalizan 467 funcionarios al año 2002. A nivel de Componentes en tanto, y en lo relativo a capacitación, la población beneficiaria ha coincidido con la población objetivo; no ha sido así en equipamiento de computadores personales, en que la población beneficiaria ha representado sólo un tercio de la población objetivo; similar situación ocurre con los vehículos todo terreno, cuyo número de 21 sólo permite que una parte de las Inspecciones y los fiscalizadores dispongan de ellos.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa tiene una duración de tres años, 2001 al 2003, y su diseño busca entregar a los fiscalizadores de terreno y sus jefaturas y coordinadores, los productos requeridos para la implementación de los Modernos Procedimientos de Fiscalización (MPF)³, proyecto de la DT contenido en su Plan de Desarrollo Institucional (PDI); en virtud de ello, el diseño del Programa contempla: i) Difusión y capacitación en los MPF; ii) Diseño e implantación de un software de gestión y de control de gestión de la fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso; iii) Provisión de los recursos físicos a los fiscalizadores en terreno; y iv) Generación de competencias en materias de higiene y seguridad en el trabajo.

1.5.1 Descripción y modalidad de producción del Componente 1: "Difusión y capacitación en los MPF"

Este componente se expresa en un conjunto de actividades destinadas a dar a conocer al personal de fiscalizadores y sus jefaturas y coordinadores a lo largo de todo el país, el contenido, objetivos y nuevo enfoque fiscalizador y a capacitarlos en los MPF y materias conexas. Tiene como objetivo final hacer factible el nuevo enfoque de fiscalización, asumiendo la natural oposición al cambio de los fiscalizadores y transformando ésta, en una actitud positiva hacia el mismo, por la vía de dotar a los fiscalizadores de información y competencias adecuadas para la nueva tarea. La producción fue realizada principalmente con recursos internos y comprende Talleres en Técnicas de Investigación en Fiscalización, en Técnicas de Gestión de los MPF y en Técnicas de Autocuidado⁴ y reuniones a lo largo de todo el país de las autoridades del Departamento de Fiscalización con la totalidad de los fiscalizadores de terreno, con el objeto de explicar directamente el nuevo enfoque a los fiscalizadores y disipar sus temores y aprehensiones al respecto.

1.5.2 Descripción y modalidad de producción del Componente 2: "Diseño e implantación de un software de gestión y de control de gestión de la fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso".

³ Los MPF están contenidos en la Circular N° 88 del 05.07.2001 del Departamento de Fiscalización de la DT y a través de ellos se reformula la función fiscalizadora definiendo un procedimiento inspectivo coherente, rápido y eficaz que reduce la duración del proceso inspectivo y desarrolla acciones destinadas a refiscalizar al empleador infractor hasta que modifique su conducta, y a capacitar en aquellos casos en que la infracción puede explicarse por desconocimiento normativo.

⁴ Las Técnicas de Autocuidado buscan asistir al fiscalizador de terreno en el manejo de la tensión y del stress que acompaña a su función fiscalizadora.

Un elemento central del Programa de modernización de la labor de fiscalización es la utilización de la herramienta computacional, que busca un doble objetivo:

- Ganar eficiencia, eficacia y seguridad en la tarea fiscalizadora propiamente tal.
- Generar bases de datos y estadísticas de gestión y control, ya que actualmente son sistemas de alcance limitado, lentos en su ejecución y con alto costo de recursos humanos.

Este componente fue producido con recursos del propio Servicio y consiste en un software complementario al sistema informático base, SF – 2000⁵, como es el Asistente del Fiscalizador en terreno y software que permite extraer información de la base de datos del SF-2000 y transformarlos en estadísticas.

1.5.3 Descripción y modalidad de producción del Componente 3: *“Provisión de los recursos físicos a los fiscalizadores en terreno.”*

Este componente produce los bienes físicos requeridos para poder llevar a cabo el proceso de modernización señalado y fue provisto por proveedores externos mediante licitación pública en el caso de vehículos y computadores y mediante adquisición directa en el caso de los restantes elementos. La producción de este componente incluye los siguientes bienes:

- Computadores portátiles que el fiscalizador pueda utilizar en terreno.
- Vehículos 4*4 que permitan al fiscalizador acceder a los sitios de difícil acceso en forma independiente, lo cual incrementa la cobertura geográfica.
- Reemplazo de 35 vehículos livianos por modelos más modernos y económicos que permitan una mayor capacidad de desplazamiento de los fiscalizadores en labores de terreno.
- Equipamiento para fiscalizadores en el ámbito de la Seguridad Laboral como cámaras fotográficas, data show y otros equipamientos tecnológicos.
- Adecuación de oficinas al nuevo enfoque que implica a los fiscalizadores estar una mayor parte del tiempo en terreno, combinado con un trabajo en la casa del fiscalizador, a diferencia de la situación anterior en que el trabajo fiscalizador era principalmente un trabajo de oficina.

1.5.4 Descripción y modalidad de producción del Componente 4: *“Generación de competencias en materias de higiene y seguridad en el trabajo”.*

Este componente produce las condiciones y habilidades requeridas para abordar tareas de fiscalizaciones nuevas en materias de higiene y seguridad en el trabajo, producto de cambios en la legislación laboral, a través de:

- Diseño de procedimientos y de sistemas, producidos internamente por el Servicio;
- Capacitación a los fiscalizadores mediante la participación de empresas externas contratadas directamente.

Entre los principales bienes y servicios producidos por este componente se pueden señalar la impresión de cartillas de difusión y trípticos, elaboración de un Manual audiovisual en

⁵ Software que permite gestionar administrativamente todo el proceso de fiscalización, desde su origen en las Unidades de Atención de Público, pasando por el proceso de asignación realizado por los Jefes de Unidad de Fiscalización, hasta la gestión completa por parte de los fiscalizadores de todas las etapas de cada fiscalización asignada.

Inspección Básica de Riesgos (IBR), compra de libros especializados y diversos Seminarios en Salud Laboral Básica, en IBR y otras materias afines.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto asignado al Programa para sus tres años originales de duración es de MM\$ 807 en moneda del año 2003, con el siguiente desglose temporal:

- Año 2001: MM\$ 530,6
- Año 2002: MM\$ 80,5
- Año 2003: MM\$ 195,9

En términos del presupuesto de la DT, el Programa de interés es poco significativo, ya que oscila entre el 0,42% (2002) y el 2,87% (2001) del presupuesto institucional. Sin embargo, hay que señalar que estos recursos son complementarios a un esfuerzo mayor que realiza la DT en el proyecto de modernización de la fiscalización.

El gasto efectivo del Programa en sus dos primeros años de ejecución, 2001 y 2002, alcanzó a MM\$ 504,7 y MM\$ 44,8 respectivamente. Ello representa una ejecución presupuestaria equivalente a un 95,1% y 55,7%, respectivamente. En el año 2002 si se considera el criterio de gasto devengado, el gasto sube a MM\$ 67,4, lo que representa un 83,7% del presupuesto de dicho año. El principal componente del gasto fue la compra de 21 vehículos todo terreno y de 102 notebooks con un costo directo de adquisición MM\$ 321,7, en moneda del 2003.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1. Diseño

El diagnóstico de la DT sobre el cual se basó el diseño del Programa, indicó que, no obstante el aumento del número de fiscalizaciones realizadas en los últimos años, no se produjo un impacto disuasivo que hiciera disminuir la proporción de infracciones cursadas; por el contrario, la tendencia de las cifras oficiales indica que las infracciones y las multas aumentan en una proporción similar, por lo que el porcentaje de multas respecto al número de fiscalizaciones tiende a mantenerse constante. Esto plantea el desafío de innovar en los procedimientos de fiscalización en la búsqueda de provocar dicho efecto disuasivo.

Para el diseño del Programa el Servicio define la población objetivo a nivel de Fin como el universo de trabajadores y empleadores que se rigen por el Código del Trabajo, y a nivel de Propósito, a los fiscalizadores de terreno y sus Jefaturas y Coordinadores que totalizan 467 funcionarios. El Panel concuerda con estas definiciones que guían el diseño del Programa.

En relación a la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico se puede sostener que existe una clara relación de causa-efecto entre cada uno de los cuatro Componentes y el Propósito. A su vez, a partir de este Propósito es razonable concluir que un mejor proceso inspectivo contribuirá al logro del Fin del Programa, es decir, a un aumento del efecto disuasivo. Sin embargo, esta última relación causa efecto está sólo a nivel de hipótesis, pues no se dispone de algún estudio que sustente su validez.

En términos de la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico, en un trabajo conjunto con los profesionales de la DT, se construyó un conjunto de indicadores para el Propósito y para cada uno de los Componentes en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, aunque no siempre fue posible abarcar todas las dimensiones. La deficiencia histórica en el tema de disponibilidad de información impidió cuantificar la mayor parte de los indicadores, lo que representó una limitante para la evaluación. Se espera que con el término del desarrollo del software computacional complementario al SF-2000, se dispondrá de información que permitirá

cuantificar los indicadores a partir del año 2002, por lo cual dicho año será el año base de la mayoría de los indicadores definidos.

En conclusión, el Panel estima que el diseño del Programa es adecuado, pues entrega debida respuesta al diagnóstico realizado, no obstante, que éste se funda principalmente en elementos subjetivos y de carácter más bien cualitativo, dada la escasez de antecedentes cuantitativos que validen las acciones a desarrollar.

2.2. Organización y Gestión

A juicio del Panel, la organización y gestión del Programa ha sido satisfactoria en los diversos ámbitos analizados. La estructura organizacional del Programa integra y coordina a través de la Unidad de Coordinación a los tres Departamentos involucrados directamente en el Programa⁶. La gestión centralizó los recursos, lo que parece consistente con la conveniencia de efectuar compras centralizadas, las que se asignan y distribuyen entre Regiones, Inspecciones y fiscalizadores sobre la base de una programación del nivel central. Lo anterior se complementó con el manejo del presupuesto del Programa en una cuenta independiente, lo que facilitó su ejecución, control y la asignación de los recursos a los diferentes componentes según lo programado. Se realizaron actividades de monitoreo internas que permitieron detectar y corregir oportunamente deficiencias organizativas y de gestión.

En lo criticable, el Panel observó debilidades en el ámbito del control y seguimiento de la producción de bienes y servicios finales producidos por los componentes del Programa, ya que se privilegió un control y seguimiento exclusivamente de tipo contable presupuestario según partidas de gastos, no conociéndose la producción efectiva de bienes y servicios finales que se pudiera contrastar con las metas cuantitativas planteadas en cada componente, salvo en lo relativo a vehículos y notebooks.

2.3. Eficacia y Calidad

De las entrevistas realizadas y del análisis documental examinado se desprende que la DT ha logrado en un tiempo muy razonable modificar de manera sustancial los procedimientos tradicionales de fiscalización del Servicio.

a) Desempeño y nivel de producción por componente

- *Difusión y capacitación en los MPF.* Los testimonios recogidos en entrevistas del Panel con jefaturas de Inspecciones y fiscalizadores de terreno, además de los profesionales que han actuado como contraparte, permiten concluir que el personal fiscalizador ha valorado la pertinencia y validez de los cambios introducidos en la práctica inspectiva en terreno. El despliegue del Departamento de Fiscalización en misiones pedagógicas, seguidas de misiones evaluativas en cada una de las Inspecciones del país, junto con las actividades sistemáticas de capacitación desarrolladas durante el período, contribuyeron decisivamente a que los fiscalizadores se incorporaran al proceso modernizador.

Los indicadores cuantitativos muestran que el Manual de los MPF, material indispensable para la acción del fiscalizador en terreno, alcanzó en el año 2001 una cobertura del 100% de la población objetivo; en el año 2001, en tanto los talleres que abordaron los MPF contaron con 332 participantes (235 fiscalizadores de terreno y Jefaturas y Coordinadores) y en el taller piloto sobre Técnicas de Autocuidado participaron 17 funcionarios. De este modo,

⁶ Los Departamentos son: Departamento de Fiscalización, Departamento de Proyectos y Departamento Administrativo.

durante el año 2001 se logró cubrir el 50,3% de fiscalizadores y jefaturas y el 5,7% de los fiscalizadores de terreno en ambos tipos de Talleres respectivamente. Durante el año 2002 se llevaron a cabo un total de 24 talleres a lo largo del país, 13 de los cuales estuvieron relacionados con los MPF. En efecto, se realizaron 12 Talleres de Técnicas de Investigación para Fiscalizadores de Terreno y Jefes de Unidad de Fiscalización con 257 participantes y 1 Taller de "Técnicas de Gestión", con la participación de 80 Jefes de Unidades de Fiscalización de todo el país. Los 11 Talleres restantes correspondieron a Técnicas de Autocuidado, participando 198 fiscalizadores de terreno.

- *Diseño e Implementación de un software de Gestión y de Control de la Fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso:* El SF-2000 se encuentra operativo y es utilizado por las jefaturas en la asignación y seguimiento de las cargas de trabajo de los fiscalizadores de terreno y por los fiscalizadores de terreno que basan su labor fiscalizadora en este soporte informático. Ello fue posible gracias al Programa que implementó un proceso amplio de capacitación que abarcó a la totalidad de los fiscalizadores y sus jefaturas, y permitió el diseño y desarrollo de software complementarios al SF-2000, cuyo desarrollo aun continúa.
- *Provisión de recursos físicos de apoyo a la fiscalización de terreno:* Fueron adquiridos y adjudicados un total de 21 vehículos Jeep Hyundai Galloper II 2001 en el mes de mayo de 2001. La revisión de las bitácoras no permitió verificar que se alcanzó el objetivo buscado de incrementar la cobertura geográfica a zonas de difícil acceso. Se adquirieron 102 computadoras portátiles en el año 2001, pero El Panel carece de antecedentes que le permitan evaluar el impacto efectivo de los computadores portátiles en el fortalecimiento de la capacidad inspectiva del Servicio. Su uso en terreno ha observado un ritmo de aplicación menor al esperado, según lo sostenido por el propio Servicio, principalmente por la ausencia de conexión remota al SF-2000, hecho que disminuye considerablemente sus ventajas potenciales.
- *Generación de competencias en materia de higiene y seguridad en el trabajo:* El fortalecimiento de la capacidad de inspección de la DT ha estado relacionado con el desarrollo de competencias del personal fiscalizador en materias emergentes para el Servicio, como lo son las relacionadas con higiene y seguridad en el trabajo. Durante el año 2001 se llevaron a cabo 16 seminarios en materia de Inspección Básica de Riesgos y 6 cursos especializados en riesgo por sectores de actividad económica, dirigidos a fiscalizadores, y 16 cursos en Seguridad Laboral Básica, dirigidos a trabajadores, a lo largo de todo el país. El número total de participantes ascendió a 684 personas, cifra que incluye 345 funcionarios del área fiscalización y 339 trabajadores. Los antecedentes proporcionados por la DT muestran que en el año 2001 se planificó que un 33% de las fiscalizaciones de terreno incluyeran materias de seguridad e higiene. La cifra efectiva superó ampliamente el valor planificado, alcanzando a un 77%, lo que expresa una gestión eficaz en este componente.

b) Desempeño del Programa a nivel de Propósito

- *Beneficiarios efectivos del Programa:* El grupo objetivo sobre el cual intervienen los diversos componentes de este Programa está constituido por el personal fiscalizador de la Institución a lo largo del país. Los beneficiarios efectivos variaron según componente y actividad. El 100% (467 funcionarios) fue beneficiario efectivo de la impresión y distribución del Manual de los MPF y de la capacitación y uso del software SF – 2000, en tanto, sólo 102 fiscalizadores recibieron notebooks y los 21 vehículos fueron asignados y beneficiaron sólo a los fiscalizadores de las Inspecciones con áreas de acción de difícil acceso; algunas capacitaciones cubrieron al 100% del personal y otras solamente a una parte del total.
- *Análisis de cobertura:* dependiendo del componente y la actividad varía el nivel de cobertura. Así por ejemplo, se dio el 100% de cobertura en la entrega de los Manuales de los MPF, capacitación y disponibilidad del SF -2000. La cobertura ha sido menor en los notebooks con sólo un tercio de los beneficiarios objetivo, en vehículos todo terreno y en algunas capacitaciones
- *Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos:* Los testimonios de algunos directivos de Inspecciones así como personal fiscalizador entrevistado por el Panel, tanto en el marco de este trabajo evaluativo como en el estudio llevado a cabo por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile⁷, permiten concluir que la implementación de los MPF ha encontrado una buena receptividad entre los funcionarios de la DT: ellos, por una parte, han permitido agilizar, hacer más transparentes y homogéneos los cometidos de fiscalización, y, por la otra, establecer bases objetivas de evaluación del desempeño de cada fiscalizador. Se aprecia como un logro compartido por el Servicio y los fiscalizadores, la flexibilidad horaria ligada a un trabajo orientado a metas.

c) Desempeño del Programa a nivel de Fin

- *Beneficiarios efectivos del Programa:* los beneficiarios potenciales del Programa a nivel de FIN son, a su vez, los trabajadores y empleadores del país. Se identifican por último, como beneficiarios efectivos "finales" de este Programa a aquellos trabajadores y empleadores que vieron atendidas sus solicitudes a través de la acción inspectiva de la DT. Los trabajadores beneficiados por la acción fiscalizadora de la DT en el año 2002 ascienden a 1.890.505, incluyendo a los trabajadores de empresas que solicitaron certificados de cumplimiento de la normativa laboral y previsional.
- Las estadísticas de la DT indican que en el año 2002 se registra un descenso en el número total de fiscalizaciones que excluyen las certificaciones. En efecto, en el año 2000 ellas alcanzan a 95.285, mientras que en el año 2002, primer año de plena aplicación de los MPF, se verifican únicamente 78.617 fiscalizaciones. La baja se explica principalmente por la disminución de las fiscalizaciones programadas, las que alcanzan en el año 2002 a sólo 22.628 fiscalizaciones, 28,7% del total de fiscalizaciones que no conducen a certificaciones, frente a 39.255 fiscalizaciones programadas en el año 2000. La DT sostiene a este respecto que los números no son comparables debido a que el nivel de complejidad de las fiscalizaciones a partir del año 2002 difiere sustancialmente del de años precedentes.

⁷ El Estudio de INAP es de naturaleza cualitativa, construido a partir de análisis documental, grupos de discusión con jefaturas del Departamento de Fiscalización a nivel nacional, y entrevistas en profundidad a jefes de fiscalización de dos inspecciones del trabajo de la Región Metropolitana.

- Situación contraria acontece con el número de empresas fiscalizadas como resultado de solicitudes de los empleadores para la obtención de certificados que las habiliten a participar en licitaciones de obras en el sector público. En efecto, su número se ha venido incrementando de manera significativa desde el año 1999, pasando de 86.074 en ese año a 110.166 en el año 2002, con lo cual se limitan los recursos de fiscalización disponibles para realizar fiscalización programada. Cabe recordar sin embargo, que con los MPF la certificación constituye una fiscalización al empleador solicitante, situación diferente en el periodo anterior en que era más bien un trámite con un carácter predominantemente administrativo.
- *Análisis de cobertura:* en teoría, a nivel de FIN la población objetivo es igual a la potencial dado que el 100% las fiscalizaciones reactivas que se originan en denuncias son fiscalizadas; la duda surge respecto de si el efecto disuasivo indirecto de las fiscalizaciones reactivas más las fiscalizaciones programadas, permiten asegurar que los restantes 2 millones de trabajadores no fiscalizados directamente, se encuentran debidamente amparados por la acción fiscalizadora de la DT. Ni el Panel ni la propia DT están en condiciones de responder esta duda hoy en día.
- *Logro del Fin:* dado que el presente estudio no corresponde a un estudio de evaluación de impacto, no es posible emitir juicio respecto del impacto de este Programa en el cumplimiento de la normativa laboral por parte de empresarios y trabajadores. No obstante ello, El Panel intuye que la mayor intensidad esperada en la fiscalización, así como la aplicación de sanciones inmediatas por parte del fiscalizador, podría ejercer efectos persuasivos. Sin embargo, sería preciso desarrollar, a futuro, estudios que permitan validar tal conclusión.
- La sanción administrativa de multa es la principal herramienta disuasiva con que cuenta la DT. La tasa de multas de la acción fiscalizadora de la DT para el año 2002 fue de un 30,7%, excluyendo los certificados solicitados por el empleador. Las estadísticas para los años anteriores no desagregan las multas según origen de la sanción, lo cual no las hace comparables con el año 2002.
- Las 28.196 solicitudes de reconsideración administrativas de multas del año 2002, más que duplican a las 12.116 solicitudes del año 2000, proceso inducido por los MPF, ya que promueve el cumplimiento o reparación de la infracción detectada en un plazo determinado. Las estadísticas del año 2002 dan cuenta de un importante número de solicitudes todavía pendientes de reconsideración, las cuales representan un 25,1% del total de solicitudes presentadas (7.165). Una primera observación sugiere cuellos de botella que sin duda contrastan con la celeridad buscada. Por otra parte, el hecho que las solicitudes acogidas parcialmente, con algún nivel de rebaja, se hayan duplicado al pasar de 5.233 en el año 2000 a 12.811 en el año 2002, estaría indicando la acreditación por parte de los afectados de un cumplimiento posterior de la norma previamente infringida, hecho positivo que busca promover los MPF. Por último, las solicitudes rechazadas en el año 2002, (implica que se mantiene la multa aplicada), disminuyen fuertemente con respecto a años anteriores. En efecto, en el año 2000 se rechazan 7.201 solicitudes (el 59,4% de las solicitudes presentadas), mientras que en el año 2002 sólo se rechazan 6.509 solicitudes que representan el 23,1% de las solicitudes presentadas. Si se asume la comparabilidad de las cifras históricas, dicha tendencia sería consistente con el Fin buscado y es un logro que el Panel destaca.

- Por el momento, las estadísticas ofrecidas no permiten concluir al Panel que este Programa haya podido contribuir a aumentar la capacidad fiscalizadora de la Institución. Por el contrario, las coberturas de fiscalización programadas se han visto disminuidas por el incremento de la fiscalización efectuada a petición de los empleadores. Es presumible, como sostiene la DT, que este hecho sea simplemente el reflejo de un nuevo concepto de fiscalización, y, por ende, no susceptible de un examen comparado con años anteriores y de allí que la DT sugiera que el año 2002 debe ser considerado como el año base para cualquier evaluación futura.
- El Programa en su actual nivel de desarrollo, no logra cerrar el ciclo del proceso de fiscalización ideado originalmente. En efecto, la refiscalización debía activarse en un plazo mínimo de 35 días de notificada la sanción, siempre y cuando el afectado no hubiese interpuesto una solicitud de reconsideración administrativa o un reclamo judicial. La escasez del personal fiscalizador agravada por el incremento de las solicitudes de fiscalizaciones, especialmente de certificados por parte de empleadores, es la principal causa esgrimida por la DT, para la poca actividad de refiscalización observada.

2.4. Eficiencia / Economía (desempeño financiero)

Se dispone de pocos indicadores de eficiencia cuantificados. Sin embargo, hay uno que, a juicio del Panel, es muy significativo ya que muestra una ganancia en eficiencia destacable en las fiscalizaciones de terreno:

% de procedimientos de fiscalización tramitados en menos de 90 días: 2001: 86%; 2002: 96%.

Según la DT, en el año 2000 el tiempo promedio del proceso de fiscalización de terreno fue de 266 días. Aun cuando esta última cifra en rigor no es directamente comparable con el indicador anterior, es claro que se observa un progreso, lo se refuerza al comparar los plazos del antiguo procedimiento con los nuevos plazos del procedimiento actual⁸. Esto refleja un uso más eficiente de los recursos de fiscalización del Servicio, pudiendo incrementarse significativamente las fiscalizaciones realizadas.

La cuantificación de los indicadores de eficiencia respecto del gasto en capacitación no entrega resultados útiles, debido a que el Programa financió sólo parte de la capacitación, puesto que también participaron financiamientos de otras fuentes. Sin embargo, el análisis de los gastos efectivos en capacitación revelan que la mayor parte del dinero se gastó en traslados y alojamiento del personal participante, por lo que cabe preguntarse si se siguió al respecto la estrategia más eficiente.

El gasto devengado acumulado para los dos años de ejecución del Programa, MM\$ 572,2, (superior al gasto ejecutado de MM\$ 549,) desglosado por componentes, en MM \$ del año 2003, fue el siguiente:

Componente 1: 125,1 (21,9% del total el Programa);

Componente 2: 20,9 (3,6% del total el Programa);

Componente 3: 361,3 (63,2% del total el Programa);

Componente 4: 64,9 (11,3% del total el Programa)

En el caso de vehículos y notebooks, principal componente del gasto, las compras se realizaron por licitación pública, lo que contribuyó a la eficiencia y economía de las mismas.

El indicador de economía, *porcentaje de ejecución del presupuesto: 2001: 95%; 2002:84%,*

⁸ El nuevo procedimiento culmina con la multa en un plazo máximo de 90 días; en el antiguo procedimiento el plazo podía superar los 300 idas.

refleja una buena ejecución del gasto durante el año 2001; sin embargo, no ocurre lo mismo para el año 2002 donde sólo se gastó el 84% del presupuesto, no obstante la explicación entregada por el Servicio, en el sentido de que gastos de fines del año 2002 fueron imputados presupuestariamente en el año 2003.

2.5. Principales Conclusiones

1. El Programa logró el objetivo planteado de estandarizar los procedimientos de fiscalización de la DT y de lograr una más objetiva y, por ende, menos discrecional labor fiscalizadora del personal.
2. Aún cuando no se dispone de antecedentes cuantitativos respecto de los niveles de eficiencia del Programa, sí se puede sostener que los MPF implantados, han permitido una reducción significativa del tiempo invertido en cada fiscalización al establecer un procedimiento de fiscalización que reduce su plazo de duración de más de 250 días a 90 días, con beneficios tanto para el Servicio como para los usuarios.
3. La organización del Programa definió con precisión las responsabilidades institucionales, creó los mecanismos de coordinación entre las Unidades participantes y se definieron mecanismos e instancias de monitoreo internas y externas que permitieron la retroalimentación de la gestión organizacional y la realización oportuna de las correcciones.
4. No obstante lo anterior, el Panel detecta la ausencia de mecanismos de monitoreo sobre la producción de bienes y servicios finales y ausencia de mecanismos de control sobre la producción del componente 3, específicamente sobre el uso de notebooks y vehículos todo terreno (en su conjunto representan cerca del 60% del gasto total efectivo del Programa) que aseguren su utilización en consonancia con los objetivos perseguidos con su compra.
5. En relación a la gestión del Programa, se efectuó un manejo centralizado de recursos, lo que parece razonable dada la naturaleza del gasto cuyos componentes principales fueron compra de vehículos y notebooks. Un aspecto destacable es haber desarrollado una contabilidad presupuestaria independiente que permitió conocer con exactitud el destino de los recursos de este Programa, dada la existencia de fuentes de recursos de otros orígenes en el financiamiento del proyecto de modernización de la función fiscalizadora. Sin embargo, en el año 2002 se observa una diferencia significativa entre el gasto ejecutado presupuestariamente (MM\$ 44,8) y el gasto devengado (MM\$ 67,4), lo que amerita una revisión por parte las autoridades presupuestarias.
6. En cuanto a la eficacia, calidad, eficiencia y economía de los diversos componentes o productos de este Programa, es poco lo que este Panel puede concluir debido a carencia de información cuantitativa que permita alimentar los numerosos indicadores diseñados en estas materias por el Panel.
7. Las estadísticas de fiscalización del año 2002, primer año de aplicación íntegra de los MPF, no permiten al Panel arribar a una conclusión definitiva acerca de la incidencia de este Programa en el fortalecimiento de la capacidad de inspección del Servicio, dado que no son comparables con las estadísticas anteriores, careciéndose por tanto, de valores referenciales históricos. La estadística oficial del Servicio muestra un importante incremento en los años 2001 y 2002 de las solicitudes de los empleadores para obtener certificados, pasando de 86 mil solicitudes en 1999 a 110 mil en dichos años, junto con una reducción de la fiscalización programada en el año 2002 a sólo 22.628 fiscalizaciones, 28,7% del total de fiscalizaciones que no conducen a certificaciones, frente a 39.255 fiscalizaciones programadas en el año 2000.

8. La caída en el número de solicitudes de reconsideración rechazadas por multas, desde un 64,9% en el año 1999 a un 23,1% el año 2002, representa un hecho destacable, en la medida que ella estaría dando cuenta de un aumento de las infracciones corregidas. Si se asume la comparabilidad de las cifras históricas, dicha tendencia sería consistente con el FIN de este Programa
9. El ciclo orientado a aumentar la fuerza persuasiva de la sanción administrativa se haya incompleto, en la medida que la refiscalización automática contemplada por los MPF en todos los casos de infracción, ha sido aplicada de manera parcial: sólo el 23% de los casos sancionados administrativamente con multa. Asimismo, el aumento de las solicitudes de reconsideración administrativa inducido por los MPF, puede estar generando un nuevo "cuello de botella" en la gestión del proceso, ya que las solicitudes aún pendientes de reconsideración representan el 25,4% de las solicitudes presentadas.
10. La actividad de capacitación referida al desarrollo de los MPF abordó al universo de fiscalizadores,. En cuanto a evaluaciones de la capacitación, el Panel entiende que no se midió el nivel de aprendizaje de los alumnos, lo que representa una carencia importante.
11. El Panel concluye que se encuentra justificada la prolongación del Programa en un año adicional, especialmente por la conveniencia de reforzar y profundizar los procesos de capacitación en temáticas como: técnicas de investigación, técnicas de autocuidado y término del desarrollo del software complementario Asistente del Fiscalizador. Asimismo, se debe considerar la capacitación y equipamiento con notebooks a los cerca de 180 fiscalizadores de terreno adicionales que el Servicio ha señalado que se incorporarán a partir del presente año.
12. La sostenibilidad del Programa está "asegurada", ya que este Programa forma parte del PDI en el cual está comprometido todo el Servicio. Adicionalmente, el hecho de que el ejecutor del Programa sea el propio Departamento de Fiscalización quien a su vez, es el "beneficiario " directo en su acción diaria de los resultados del Programa, completa y refuerza su sostenibilidad en el tiempo.
13. El logro del Fin del Programa depende de una variable externa al mismo, pero sobre la cual se puede ejercer algún grado de influencia y control. Se trata del cobro de las multas, ya que en el pasado el porcentaje de multas efectivamente pagado ha sido pequeño por ausencia de un mecanismo efectivo de cobro, lo que le resta a la multa y a toda la acción fiscalizadora su poder persuasivo, ya que no se saca nada con fiscalizar mejor y emitir más multas si el infractor sabe que la probabilidad de ser cobrada y pagada es baja.

2.6. Principales Recomendaciones Priorizadas

1. La DT debe diseñar y poner en práctica un sistema de monitoreo y control que asegure que el principal componente del Programa en términos de recursos – vehículos todo terreno y notebooks – se utilicen en los fines con los cuales se justificó su inclusión en el Programa
2. El Panel sugiere establecer una metodología para el diseño y planificación de las fiscalizaciones "programadas", estableciendo mapas de riesgo o áreas de mayor vulnerabilidad a la infracción. Ello permitirá extender la actual cobertura de fiscalizaciones y además optimizar la actual carga de trabajo del personal involucrado

3. La DT debiera invertir recursos en establecer una conexión en línea con la Tesorería General de la República u otro mecanismo que le permita efectuar un control y seguimiento del pago de las multas cursadas, asegurando así que el esfuerzo modernizador tendrá un resultado positivo en términos disuasivos.
4. La DT debe informar de las medidas que ha adoptado para reducir el volumen de solicitudes pendientes de reconsideración en materia de sanciones administrativas e introducir las readecuaciones orgánicas que permitan materializar la promesa de la refiscalización automática de todas aquellas empresas que incurrieron en faltas.
5. La DT debiera asignar recursos para optimizar el uso de la base de datos contenida en el SF-2000 de tal suerte que los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad concordados por el Panel y la DT, especialmente a nivel de Propósito, puedan ser calculados y actualizados en forma automática, constituyéndose en una importante herramienta de gestión.
6. Asimismo, es preciso adoptar las medidas administrativas necesarias a objeto que la demanda creciente de solicitudes de certificación de buen comportamiento en materias laborales y previsionales, no afecte la capacidad fiscalizadora de la DT en aquellas áreas o sectores de actividad económica más vulnerables al incumplimiento de las normas del trabajo. Para ello, debe estudiar mecanismos de cooperación con organizaciones gremiales de los empleadores, utilización de Internet y otras medidas que permitan a la DT no seguir restando recursos de fiscalización a las otras actividades de fiscalización.
7. Se recomienda que la DT determine la "dotación de fiscalizadores de terreno" requerida por cada Oficina y Región en función los criterios definidos en la recomendación N° 2, los requerimientos de refiscalizaciones y la proyección de las solicitudes de fiscalización. De este modo la DT puede comprometerse con metas cuantitativas de cobertura y tiempos de ejecución de los cometidos.
8. Por otra parte, la DT debe adoptar las medidas necesarias para procesar la información que el sistema acopia y permitir retroalimentar el diseño original, como asimismo idear las estrategias de fiscalización más costo - efectivas, potenciando el uso de las bases de datos que el Programa ha permitido generar.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa de interés es parte del "proceso de modernización inserto en la Política de Modernización de la Dirección del Trabajo", cuyo principio rector consiste en "definir para las áreas operativas, nuevos procedimientos y políticas que incrementen el impacto y la eficacia del Servicio, por ende también la satisfacción de nuestros usuarios, haciendo que el quehacer del Servicio responda de manera íntegra a su Misión"⁹, esperándose obtener como resultados:

- "Una mayor productividad,;
- Gestión de calidad al servicio de los usuarios;
- Mayor cobertura;
- Mayor coherencia con Misión estratégica "¹⁰

El rol fundamental del Programa de interés es posibilitar la aplicación de dichos nuevos procedimientos y políticas de fiscalización a través de la producción de 4 componentes¹¹: i) Difusión y capacitación en los Modernos Procedimientos de Fiscalización (MPF); ii) Diseño e implantación de un software de gestión y de control de la fiscalización junto con la capacitación asociada iii) Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores en terreno; iv) Generación de competencias en materias de higiene y seguridad en el trabajo.

Dado que se busca mejorar la labor fiscalizadora del Servicio, es conveniente señalar que "la fiscalización laboral es una de las diversas competencias en la administración del Estado destinada a dar eficacia a la legislación laboral y previsional."¹² Busca promover el cumplimiento general de la legislación laboral y previsional, tanto en el ámbito de la prevención como de los eventuales conflictos entre las partes de la relación laboral.

La Dirección del Trabajo (DT), servicio público descentralizado que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo, es la institución ejecutora del Programa y, en específico, su Departamento de Fiscalización, su Departamento de Proyectos y su Departamento Administrativo. Esto en el marco de las funciones fiscalizadoras de la DT, cuyo ámbito de supervisión viene dado por el cumplimiento estricto de la legislación laboral y previsional.

La característica de ser un Programa que contribuye al mejoramiento de la labor de fiscalización del Servicio, le entrega un ámbito territorial que abarca a todo el territorio nacional, incluyendo a las 13 Direcciones Regionales del Trabajo y las 72 Inspecciones permanentes y 56 Inspecciones intermitentes.

Originalmente el Programa fue diseñado para su aplicación durante 3 años- 2001 – 2003, pero se pretende extenderlo en un año más.

⁹ "Plan de Desarrollo Institucional 2001-2005", Dirección del Trabajo, presentación en Power point.

¹⁰ Idem anterior.

¹¹ Los componentes presentados por el Panel son diferentes a los elaborados por la DT y validados por MIDEPLAN para obtención de recursos de los fondos concursables, en tanto el Panel estimó que su modificación facilitaría la evaluación

¹² Orden de Servicio n° 4, MPF, junio 2001.

Es importante reiterar y destacar que este Programa es parte de un Proyecto estratégico del Servicio, consistente en la modernización de los procesos y procedimientos de fiscalización de la DT, contenido en su Plan de Desarrollo Institucional (PDI). El PDI con una visión de largo plazo:

“ busca definir logros a 4 años y metas anuales con indicadores y medios de verificación controlables y evaluables en el tiempo; se caracteriza por alinear objetivos estratégicos departamentales en forma coherente a los objetivos institucionales y que dan cuenta de la Misión y visión institucional; supone el diseño e implementación de un **sistema de gestión integral** que permite ordenar las principales dimensiones de la gestión (planificación, presupuestación, control de gestión, evaluación de desempeño, etc.) en un proceso común.”¹³

La base del proceso modernizador de la línea operativa de fiscalización está constituida por los MPF que se plasman en la Circular N° 88 del 05.07.2001 del Departamento de Fiscalización, los que modifican el conjunto el trabajo en terreno del fiscalizador: estandarizando procedimientos, definiendo cargas de trabajo a lo largo del país¹⁴, reduciendo sustancialmente los plazos de cada intervención, enfatizando el trabajo en terreno e introduciendo los componentes informáticos y la infraestructura necesaria para su aplicación.

A este respecto, el software SF – 2000 es parte central del proceso modernizador, utilizándose para gestionar administrativamente todo el proceso de fiscalización, desde su origen en las Unidades de Atención de Público, pasando por el proceso de asignación realizado por los Jefes de Unidad de Fiscalización hasta la gestión completa de las etapas de cada fiscalización asignada por parte de los fiscalizadores. Asimismo, a través de dicho sistema se realiza la gestión de todo el proceso de atención de público, actuaciones de Ministro de Fe (Finiquitos, Cartas de Aviso, constancias, declaraciones juradas) y del trámite del proceso de conciliación prejudicial.

El Programa de interés apunta a difundir y socializar el nuevo esquema fiscalizador entre todos los fiscalizadores de terreno del Servicio y su entorno de jefaturas y coordinadores a lo largo del país, capacitarlos y dotarlos del equipamiento físico y tecnológico requerido, así como reforzar áreas de fiscalización tradicionalmente débiles.

¹³ Plan de Desarrollo institucional 2001 – 2005, Dirección del Trabajo

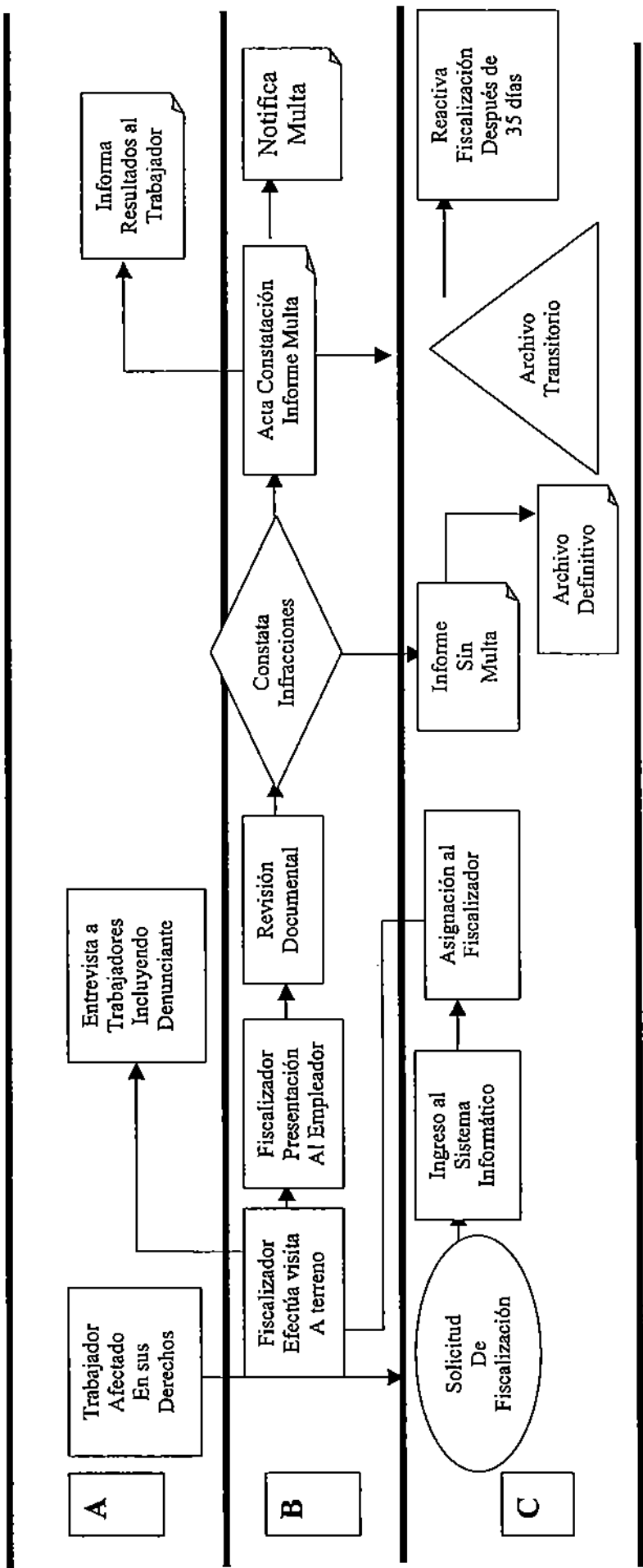
¹⁴ La DT construyó para estos efectos el indicador Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensuales (PLCM) por Fiscalizador, el que fue elaborado en base a información histórica del Servicio. Específicamente, en su estimación se consideró el número de denuncias recibidas y tratadas, las fiscalizaciones por programas efectuadas, los informes por beneficios y los certificados a contratistas otorgados. El promedio por fiscalizador dio origen al promedio local de comisiones por Inspección del Trabajo. Es así como las Inspecciones de mayor cobertura en el país son Santiago Centro (746) y Santiago NorOriente (546) y las de menor cobertura son Palena (6) y Pozo Almonte (7).

A continuación se presenta el procedimiento de fiscalización según los MPF a través de un Mapa Interfuncional de Procesos, cuya principal característica es una baja sustancial de los plazos comprometidos en cada fiscalización, cuyo ciclo se inicia con el cometido de fiscalización y la aplicación de la multa - que *"debe ceñirse a una política en la materia, que contiene un conjunto de reglas destinadas a garantizar uniformidad y coherencia¹⁵"*, disminuyendo con ello la discrecionalidad en su aplicación. El proceso debe terminar en un plazo máximo de 90 días.

¹⁵ Dirección del Trabajo, Circular N° 88, página 23; 5 de julio 2001

MAPA INTERFUNCIONAL DE PROCESOS

A : USUARIO EXTERNO: TRABAJADOR; B : USUARIO EXTERNO: EMPLEADOR; C: SERVICIO



1.2. Justificación del Programa

La DT es la institución responsable de fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral. En el año 1994 se efectuaron 54.359 fiscalizaciones, beneficiando a 1.096.363 trabajadores, cifra que se incrementa en el año 2000 a 95.255 fiscalizaciones (75% de incremento) beneficiando a 1.949.707 trabajadores, lo que representa un incremento de 78%.

No obstante el resultado positivo que reflejan las cifras sobre el número de fiscalizaciones antes señaladas, la institución observa como un **problema** el hecho que su acción no tenga un efecto disuasivo significativo que pueda manifestarse en una disminución del nivel de infraccionalidad a la legislación laboral. En efecto, el número de multas cursadas por los fiscalizadores del Servicio se incrementó desde 33.495 en el año 1994 a 57.141 multas en el año 2000, o sea, en un 71%, porcentaje similar al incremento del número de fiscalizaciones en igual periodo, lo que reflejaría que no se está produciendo el efecto disuasivo buscado, ya que no disminuye la infraccionalidad.

El diagnóstico institucional¹⁶, detectó las siguientes razones para explicar el no incremento del efecto disuasivo:

- Demora en el actual proceso inspectivo lo que resta eficacia y validez a la legislación laboral, ya que desincentiva al trabajador a reclamar sus derechos e incentiva al empleador a no respetar dichos derechos pues tiene la capacidad de dilatar casi eternamente el proceso fiscalizador y la consiguiente penalidad que implica una multa. Ello induce al trabajador a negociar con el empleador directamente, renunciando así a parte de sus beneficios con tal de obtener compensación inmediata y no diferida. Así por ejemplo, en el año 2000, el tiempo promedio utilizado en los cometidos de fiscalización fue de 266 días.
- El proceso fiscalizador¹⁷ tradicional no incorpora la verificación sobre el cambio conductual del infractor, ya que no considera re-fiscalizaciones al mismo infractor sobre la falta cometida que permita establecer si se adecuó a la norma o bien sigue en falta, lo que limita severamente el factor disuasivo.
- Ausencia en el esquema de fiscalización tradicional del componente educativo o de capacitación respecto de la legislación laboral, tarea que debiera acompañar a toda fiscalización, pues parte importante de las infracciones se originan en desconocimiento de las normas vigentes y no en un incumplimiento consciente de ellas.
- Adicionalmente, la DT ha señalado que era muy común la interpretación subjetiva de la aplicación de la normativa legal por parte de los fiscalizadores, dado que no existía un acceso expedito y ordenado a las normas.
- Finalmente, se carecía de un sistema de apoyo computacional moderno que permitiera un adecuado manejo de los datos y un mejoramiento de la gestión global del proceso.

¹⁶ Iniciativas presentadas Fondo Concursable, Presupuesto año 2001, año 2002 y año 2003.

¹⁷ Por proceso fiscalizador se entiende " el conjunto ordenado y sistemático de actos administrativos destinados a cumplir la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social, según las facultades que el ordenamiento jurídico le ha entregado" a la DT (Orden de Servicio N° 4, MPF, junio 2001).

Para enfrentar esta realidad, el Servicio canalizó inquietudes de sus autoridades y profesionales y desarrolló un conjunto de iniciativas que se expresan con fuerza en el año 2000 a través de una reingeniería de procesos en el ámbito de la fiscalización, cuya máxima expresión son los MPF. Este nuevo procedimiento, desarrollado básicamente con recursos propios del Servicio, requiere para su puesta en práctica de recursos adicionales que permitan financiar y ejecutar un Programa de implementación del mismo, sin el cual habría quedado en calidad de un buen ejercicio teórico sobre las condiciones que debe cumplir una fiscalización para ser rápida, oportuna y eficaz o se habría retardado su ejecución poniendo en riesgo sus logros o bien se habría incurrido en un alto costo alternativo sobre el resto de las líneas operativas y de apoyo del Servicio.

Con el objeto de corroborar lo anteriormente señalado, especialmente en lo relativo a duración de cada cometido de fiscalización, se presentan a continuación los plazos acumulativos asociados a cada etapa del ciclo de fiscalización de los antiguos procedimientos.

• <i>Asignación del cometido de fiscalización a un fiscalizador</i>	: 60 días.
• <i>Visita empresa y requerimiento documentación</i>	: 70 días
• <i>Presentación documentación requerida</i>	: 80 días.
• <i>Estudio documentación</i>	: 90 días
• <i>Informe fiscalización y proyecto de multa</i>	: 180 días
• <i>Aprobación proyecto de multa</i>	: 220 días
• <i>Notificación de la multa</i>	: 240 días.
• <i>Recurso administrativo del empleador</i>	: 270 días.
• <i>Informe fiscalización</i>	: 300 días.
• <i>Notificación de resolución</i>	: 360 días.

Adicionalmente, dado que la población potencial a nivel de **Fin** del Programa está representada por los casi 4 millones de trabajadores dependientes y 650.000 empleadores que rigen su relación laboral por el Código del Trabajo y que son los beneficiarios finales del Programa, se busca, por una parte, incrementar la cobertura, incentivando a los trabajadores que tengan algún conflicto laboral a acudir a las Inspecciones a efectuar la denuncia correspondiente y, por otra, focalizar de mejor manera los limitados recursos de fiscalización a través de una fiscalización programada¹⁸, orientada a privilegiar los sectores de mayor riesgo como es el caso, por ejemplo, de los trabajadores temporeros, en términos de una mayor infraccionalidad normativa, con lo cual la población beneficiada se ve ampliada.

1.3. Objetivos del Programa a nivel de Fin y Propósito

FIN :Contribuir al Proceso de modernización de la fiscalización aumentando la eficacia disuasiva y con ello contribuir a disminuir los niveles de infraccionalidad laboral, previsional, de higiene y seguridad.

PROPÓSITO : Se fortalece el proceso inspectivo en su conjunto.

¹⁸ Ver glosario al final del informe.

1.4. Política Global y/o a que pertenece el Programa

El modelo económico vigente en Chile basado en el libre mercado, entrega al Estado la función primordial de “velar por la correcta aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores”¹⁹.

La DT “es el organismo creado por ley para supervigilar la aplicación de esas leyes y realizar las demás funciones tendientes a asesorar al Supremo Gobierno en el desarrollo de la política social”²⁰

La Misión Institucional consiste en “contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo, promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores del mundo del trabajo, empleadores y trabajadores”.

A partir de esa Misión, se define en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) como Objetivos Estratégicos el “velar por el cumplimiento de la normativa laboral y su correcta interpretación”, “Promover y facilitar la capacidad de los actores del mundo del trabajo para elevar la calidad y equidad de las relaciones laborales” y “mejorar la calidad y cobertura de los productos y servicios de atención directa a los usuarios”.

Basado en su Misión y en su PDI, el Servicio inicia un proyecto de modernización del proceso fiscalizador, siendo el Programa objeto de la presente evaluación parte de ese Proyecto modernizador.

1.5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.

El Servicio definió metas cuantitativas para cada actividad en que esto era factible sobre la base de unidades de producción, pero no se proveyó al Panel de información suficiente para poder evaluar dichas metas. El registro de lo efectivamente realizado a nivel de cada actividad obedeció a una lógica contable basado en ítemes de gasto en lugar de registro por nivel de producto final de la actividad. Esto imposibilita comparar a nivel de producción las metas con lo efectivamente producido, salvo en los casos de vehículos y notebooks. En virtud de ello, los cuadros que siguen sólo muestran las metas por actividad y se destacan las actividades que tengan mediciones efectivas a nivel de producción final.

▪ *COMPONENTE 1: Difusión y capacitación en los MPF*

Este componente se expresa en un conjunto de actividades destinadas a dar a conocer al personal de fiscalizadores y sus jefaturas y coordinadores a lo largo de todo el país, el contenido, objetivos y nuevo enfoque fiscalizador y a capacitarlos en los MPF. Este componente tiene como objetivo final posibilitar la aplicación del nuevo enfoque de fiscalización, asumiendo la natural oposición al cambio de los fiscalizadores y transformando ésta en una actitud positiva, por la vía de dotar a los fiscalizadores de información y

¹⁹ Orden de Servicio N° 4, MPF, junio 2001.

²⁰ Orden de Servicio N° 4, MPF, junio 2001.

competencias adecuadas para la nueva tarea. Comprende la edición y distribución a todos los fiscalizadores y sus jefaturas de los MPF, Talleres en Técnicas de Investigación en Fiscalización, en Técnicas de Gestión de los MPF y en Técnicas de Autocuidado²¹ y reuniones a lo largo de todo el país de las autoridades del Departamento de Fiscalización con los fiscalizadores en que se explica y socializa el nuevo enfoque.

En el Cuadro N° 1 se presentan las actividades de este componente y sus metas cuantitativas asociadas

**Cuadro N° 1
ACTIVIDADES COMPONENTE 1 Y METAS PROGRAMADAS**

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	METAS CANTIDAD	
		2001	2002
Impresión y distribución de manual instructivo de los MPF para su utilización por fiscalizadores	IMPRESIONES	2.000	4.000
Diseño metodológico de los cursos de capacitación	CURSOS	6	3
Capacitación a Fiscalizadores, Jefe U. Jurídica, Coordinadores Relaciones Industriales y Encargados de Relaciones Industriales en Técnicas de Investigación en Fiscalización	PERSONAS	800	450
Capacitación a Jefes Unidades de Fiscalización y Coordinadores de Inspecciones en Técnicas de Gestión de los MPF	PERSONAS	800	450
Acciones de promoción destinadas a fortalecer la adhesión y favorecer el despliegue de los MPF entre funcionarios	REUNIONES	24	450*
Talleres de capacitación en Técnicas de Autocuidado	PERSONAS	800	450

FUENTE: Dirección del Trabajo

* : en 2002 corresponde a personas

- **COMPONENTE 2:** *Diseño e implantación de un software de gestión y de control de la fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso.*

Un elemento central del Programa de modernización de la labor de fiscalización es la utilización de la herramienta computacional que busca un doble objetivo:

- Ganar eficiencia y seguridad en la tarea fiscalizadora propiamente tal.
- Generar bases de datos y estadísticas de gestión y control de gestión, ya que actualmente son sistemas de alcance limitado, lentos en su ejecución y con alto costo de recursos humanos.

El software básico es el SF – 2000 que se encuentra operativo desde fines del 2001. Sin embargo, requiere de software complementarios de apoyo, así como de la capacitación de los fiscalizadores y sus jefaturas en su operación. Es por ello, que el Programa incluye en este

²¹ Las Técnicas de Autocuidado tienen por objeto asistir al fiscalizador de terreno en el manejo del stress y la tensión asociados a su función fiscalizadora.

componente 2, el diseño del software Asistente del Fiscalizador en terreno, que, como su nombre lo indica, lo apoya en su labor en terreno en conjunto con los notebooks. Igualmente, la utilización de la base de datos que genera el SF-2000 requiere del desarrollo de software específicos que permitan transformar los datos en estadísticas de interés para el Servicio.

En el Cuadro N° 2 se presentan las actividades de este componente y sus metas asociadas.

**Cuadro N° 2
ACTIVIDADES COMPONENTE 2 Y METAS PROGRAMADAS**

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	
		2001	2002
Diseño de software asistente del fiscalizador en terreno	SOFTWARE	1*	1*
Desarrollo de nuevos sistemas de procesamiento de información y estadísticas de base de datos del SF - 2000 .		-	-
Evaluaciones externas e internas	INFORMES	3	1
Capacitación en herramientas informáticas: SF-2000 y asistente del fiscalizador en terreno	PERSONAS	500	-

FUENTE: Dirección del Trabajo

* etapas de diseño del software

• **COMPONENTE 3:** *Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores en terreno.*

Este componente provee los bienes físicos requeridos para poder llevar a cabo el proceso de modernización señalado. Se incluyen computadores portátiles que el fiscalizador pueda utilizar en terreno, vehículos 4*4 que permitan al fiscalizador acceder a los sitios de difícil acceso en forma independiente, poniendo término a la actual dependencia en la provisión de vehículos por parte de los empleadores ubicados en zonas de difícil acceso, lo cual incrementa la cobertura geográfica de las fiscalizaciones. Adicionalmente, plantea el reemplazo de 35 vehículos livianos por modelos más modernos y económicos que permitan una mayor capacidad de desplazamiento de los fiscalizadores en labores de terreno (zonas urbanas). Se dota a los fiscalizadores de equipamiento para fiscalizaciones de Seguridad Laboral y se adecuan las oficinas al nuevo enfoque que implica la mayor parte del tiempo en terreno, combinado con un trabajo basado en la herramienta computacional, a diferencia de la situación anterior en que el trabajo fiscalizador era principalmente un trabajo manual y de oficina.

En el Cuadro N° 3 se presenta las actividades de este componente y sus metas asociadas.

Cuadro N° 3
ACTIVIDADES COMPONENTE 3 Y METAS PROGRAMADAS

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	
		2001	2002
Equipamiento para fiscalizadores en el ámbito de Seguridad laboral	PERSONAS	500	
Adquisición de vehículos especiales para la fiscalización de terreno	VEHICULOS	20	35
Mejoramiento y habilitación de espacios de trabajo	INSPECCIONES	20	35
Adquisición y asignación de equipos computacionales portátiles	NOTEBOOK	120	135

FUENTE: Dirección del Trabajo

En la actividad "adquisición de vehículos especiales" la compra efectiva en el año 2001 fue de 21 vehículos, superior en una unidad a la meta planteada. Sin embargo, en el año 2002 no se adquirió ninguno de los 35 vehículos programados pues no se asignaron recursos presupuestarios para ello.

En la actividad "Adquisición y asignación de equipos computacionales portátiles", el año 2001 se adquirieron efectivamente 100 notebooks (92% de la meta) y ninguno en el año 2002, ya que sólo se adquirieron elementos auxiliares como 30 tarjetas de red.

En el ámbito de la fiscalización en Seguridad Laboral se dotó a los fiscalizadores de equipamiento como cámara fotográfica, PC y data show entre otros.

El mejoramiento y habilitación de espacios de trabajo consistió en remodelar las oficinas, adaptándolos a un trabajo preferentemente de terreno e intensivo en el uso de la herramienta computacional, lo que requiere de instalación eléctrica y espacios adecuados para ello.

• **COMPONENTE 4: Generación de competencias en materias de higiene y seguridad en el trabajo.**

Este componente produce las condiciones y habilidades requeridas para realizar tareas de fiscalización no abordadas a la fecha o en forma muy incipiente, así como nuevos desafíos que los cambios normativos del último tiempo han producido. Diseño de procedimientos y de sistemas como por ejemplo, manual para inspección básica de riesgo (IBR), así como capacitación de los fiscalizadores en materias de higiene y seguridad, conforman los bienes que produce este componente, no habiendo metas cuantitativas, sino solamente presupuestarias.

Los principales bienes y servicios producidos por este componente son la impresión de cartillas de difusión y trípticos, elaboración de un Manual audiovisual en IBR, compra de libros especializados, 16 Seminarios de capacitación para trabajadores en Salud Laboral Básica, 6 seminarios especializados por actividad económica – agrícola, minería, pesca, forestal – y 16 seminarios en IBR para los fiscalizadores de terreno.

1.6. Procesos de producción de los componentes

Una parte importante de la producción de los componentes 1, 2 y 4, fue realizada con recursos internos del Servicio, lo que implicó involucrar a las Jefaturas de los Departamentos de Fiscalización y de Proyectos y a las Jefaturas de Unidades pertenecientes a esos Departamentos. El proceso productivo es muy simple pues las Jefaturas respectivas definen la acción o actividad a realizar, se confecciona un programa de trabajo, se designan los encargados y se asignan las responsabilidades de la ejecución junto con los recursos requeridos.

Sin embargo, hubo actividades que fueron producidas por terceros, ajenos al Servicio: la mayor parte de la capacitación y todas las actividades del componente 3 (Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores en terreno), en que participaron proveedores externos.

El proceso productivo contempla el siguiente procedimiento:

- a) Se elabora el requerimiento de la actividad, que incluye las Unidades y montos involucrados.
- b) Se verifica la pertinencia de la actividad en función del Programa.
- c) Se procede al proceso de compra que tiene dos modalidades en el caso del Programa de fiscalización:
 - i) **Licitaciones públicas:** se aplicó sólo en la compra de vehículos y de notebooks, contemplando las siguientes tareas:
 - Se confeccionan las bases administrativas y técnicas del proceso;
 - Publicación de un aviso en periódico de circulación nacional invitando a retirar bases y participar;
 - Entrega de Bases de Licitación y aclaración de dudas;
 - Recepción y apertura de ofertas, en hora y día prefijado;
 - Comisión encargada de la evaluación de las ofertas propone al Director la adjudicación de la licitación
 - El Director adjudica la licitación.
 - ii) **Compra directa:** el resto de las actividades como capacitación, compras menores, trabajos de imprenta, papelería y artículos de oficina, alojamiento de participantes en seminarios, entre otros, fue por modalidad de compra directa, debido a los montos involucrados. El procedimiento seguido es el que utiliza habitualmente el Servicio para esta modalidad y sigue los siguientes pasos:
 - Recepción por la Unidad de Administración del requerimiento emitido por la Unidad que necesita el producto o servicio, mediante formulario ad-hoc;
 - La Unidad de Administración solicita cotizaciones escritas a los proveedores inscritos en el sitio Chile Compra, requiriéndose, a lo menos, tres ofertas válidamente emitidas;
 - Se confecciona un cuadro comparativo que debe contener la identificación del oferente con indicación de su RUT, cantidad requerida, Precio Unitario del producto con indicación del IVA.
 - Los criterios de adjudicación utilizados en estos procesos son precio, oportunidad de la entrega y calidad, situación que es evaluada por el jefe de cada unidad.;
 - Se procede a la dictación de una resolución exenta que cumple la función de aprobar la adjudicación, autorizando la compra o contratación, el gasto y el pago al proveedor.

En el caso del Programa, no existen transferencias de recursos a cuentas corrientes de Regiones, pues la actividad, aunque sea implementada en una Región, es pagada desde el Departamento Administrativo (nivel central). Para ello, se siguen determinados procedimientos de pago, dependiendo del tipo de contrato que se utilice y que se rigen por la reglamentación del sector público.

Durante el año 2002 se optó por modificar el procedimiento para hacerlo más expedito. La Unidad de Coordinación pasa a controlar la pertinencia de la actividad en reuniones con las Unidades ejecutoras y luego el Departamento Administrativo define el mecanismo adecuado para ejecutar y pagar la misma.

Respecto a la asignación de recursos entre Regiones, según se señaló, el presupuesto no es asignado a ellas, sino que son las actividades las que se ejecutan en ellas. En este sentido es el Departamento de Fiscalización el que define, de acuerdo a las necesidades de dar un mayor despliegue al Programa y de acuerdo al tamaño de la Región, donde se realizan estas actividades.

A modo de ejemplo, se indicará los criterios de asignación de las dos actividades relacionadas con equipamiento físico más importantes desde el punto de vista del gasto, cuya asignación entre regiones e Inspecciones fue realizada por el Departamento de Fiscalización con los criterios que se indican:

- **Notebooks:** Originalmente el Programa se formuló en la DT para ser ejecutado durante tres años. Como existían cerca de 300 fiscalizadores de terreno, el criterio de solicitud de recursos entre componentes y actividades consistió en prorratear la compra durante el periodo de ejecución de 3 años, de tal forma de no concentrar el presupuesto en este ítem, en desmedro de otras actividades y componentes. La distribución de los notebooks se basó en el criterio de asignar a cada Región, un número de equipos para ser destinados a las Inspecciones en la que dichos equipos tuvieran mayor impacto productivo, sobre la base de priorizar las Oficinas que no disponían de computadores, de buscar el descongestionamiento de oficinas con problemas de espacio a través de permitir con los notebooks el trabajo en casa el fiscalizador y de las evaluaciones que cada Unidad hace de sus fiscalizadores.
- **Vehículos:** Previo a la formulación del Programa, el Departamento de Fiscalización y el Departamento Administrativo hicieron una evaluación de los vehículos que era necesario renovar en las Inspecciones del Trabajo. De esa evaluación se concluyó que lo urgente para el Departamento de Fiscalización eran 21 vehículos tipo 4*4 que posibilitaran la fiscalización a lugares de difícil acceso, en términos que se requiere necesariamente de vehículos de este tipo para concurrir a ellos. Para el segundo año, el Programa contemplaba la compra de 35 vehículos livianos para zonas urbanas, lo que permitía un menor gasto de combustible y mantención, pero no fue aprobado. Los 21 vehículos fueron asignados con criterio de accesibilidad, buscando ampliar la cobertura territorial de las Inspecciones con mayores dificultades en ese aspecto. Es así como, a modo de ejemplo, la Región Metropolitana no recibió vehículos, en tanto la Región de Tarapacá recibió 2 vehículos y la Región de Magallanes recibió 3 unidades.

1.7. Caracterización y población objetivo

La población objetivo a nivel de FIN del Programa está constituida por los beneficiarios finales del Programa, es decir, los trabajadores y empleadores cuyas relaciones laborales se rigen por el Código del Trabajo, por cuanto se busca proteger al 100% de los trabajadores.

Los antecedentes cuantitativos de la población objetivo a nivel de FIN del Programa se presentan en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
EMPLEADORES Y TRABAJADORES SUJETOS AL CÓDIGO DEL TRABAJO
(cifras en miles de personas)

Año	Empleadores	Trabajadores		
		Asalariados	Personal de servicio *	Total
2000	650	3.463,5	272,5	3.736,0
2001	650	3.513,8	245,5	3.759,3
2002	650	3.536,3	251,0	3.787,3

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas, INE para trabajadores; DT para empleadores
* corresponde a servicio doméstico

La población objetivo a nivel de Propósito y de Componentes del Programa está constituida por el universo de fiscalizadores de terreno, que alcanzan a 278 en el año 2002, más el entorno de Jefaturas, Encargados y Coordinadores, todo lo cual totaliza 467 funcionarios y cuyas características se presentan en cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
CARACTERIZACION POBLACION OBJETIVO A NIVEL DE PROPOSITO

CARACTERISTICA	N° FUNCIONARIOS	% DEL TOTAL
NIVEL DE ESTUDIOS		
Enseñanza Media	191	41
Técnico Titulado	42	9
Universitario Completo.	226	48
Universitario Incompleto	8	2
GÉNERO		
Hombres	281	60
Mujeres	186	40
EDAD		
26 – 29	17	3,6
30-39	120	25,8
40-49.	142	30,4
50-59	143	30,6
60-69	43	9,2
76-	2	0,4

FUENTE: Dirección del Trabajo

1.8. Período de Ejecución del Programa

El horizonte original del Programa es de tres años: 2001 – 2003. Sin embargo, el Servicio desea prolongarlo en un año adicional: año 2004.

1.9. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

La Unidad ejecutora es el Departamento de Fiscalización, el cual depende directamente de la Dirección Superior del Servicio. Sus funciones son planificar, organizar, coordinar, evaluar y controlar la función de atención normativa y de fiscalización que desarrollan la Direcciones Regionales e Inspecciones del Trabajo.

Durante el primer año, mediante la Res. Exenta N° 166 del Departamento de Proyectos del año 2001, se creó la Unidad de Coordinación del Programa en el Departamento de Proyectos, con el objeto de encargarse de la coordinación y control de su ejecución, en conjunto con el Departamento de Fiscalización, y de la evaluación semestral de su desenvolvimiento. Posteriormente, en el segundo año, al detectarse dualidad de funciones, se simplificó el esquema, entregando el proceso de cotización y evaluación de ofertas de licitantes y proveedores de equipos a la Unidad de Administración General del Departamento Administrativo.

Operativamente, el Departamento de Fiscalización se relaciona directamente con las 13 Direcciones Regionales del Trabajo a través del Director Regional del Trabajo y con las 72 Inspecciones permanentes y 56 Inspecciones itinerantes a través de los Inspectores del trabajo, las Jefaturas o Encargados de las Unidades de Atención de Público y las Jefaturas o Encargados de las Unidades de Fiscalización.

En organigrama que sigue se muestra la estructura organizacional del Departamento de Fiscalización, que incluye 6 Unidades de línea y dos Unidades de asesoría a la jefatura del Departamento (Asesoría Jurídica y Subjefatura). Las principales funciones de las Unidades de línea son:

a) *Unidad de Gestión y Análisis Estadístico:* a cargo del control de gestión, del uso de los sistemas informáticos y de la generación de estadísticas.

b) *Unidad de Fiscalización y Control Funcional:* a cargo de establecer el grado de cumplimiento efectivo de los procedimientos operativos a lo largo del país.

c) *Unidad de Gestión Operativa:* es el nexo entre los diferentes niveles de actuación institucional, recepcionando las diversas solicitudes de información y de actuaciones, dirigiéndolas a través de procedimientos generales e instrucciones específicas, que involucran tanto a la línea operativa de fiscalización como a los demás Departamentos operativos y de apoyo.

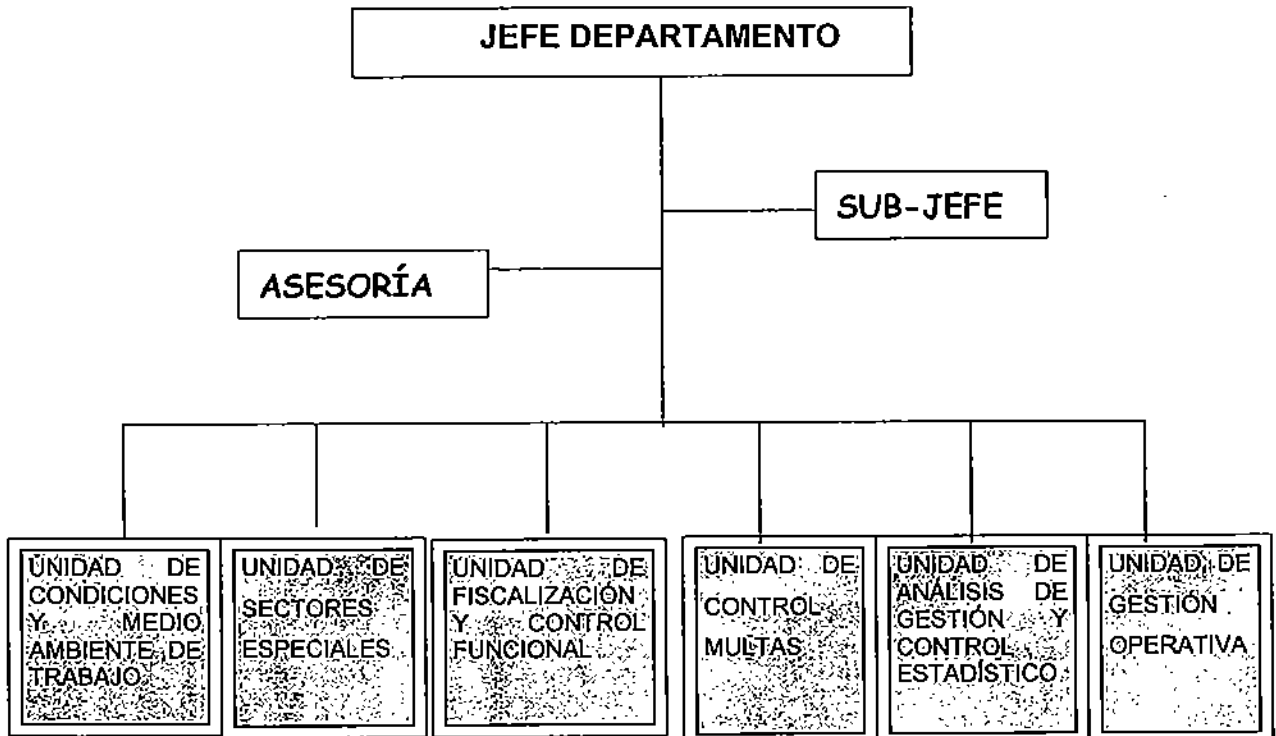
d) *Unidad de Gestión Multas:* se encarga de sugerir y gestionar la tramitación en sus diversas fases de las sanciones aplicadas como resultado de los procesos operativos de fiscalización.

e) *Unidad de Condiciones y Medioambiente del Trabajo:* a cargo del desarrollo, difusión, capacitación y asesoramiento, tanto a todas las líneas operativas del Servicio como a la comunidad en materia de Higiene y Seguridad en el trabajo y Salud Ocupacional.

f) *Unidad de Sectores Especiales:* a cargo de la infraccionalidad y conflictividad laboral en sectores determinados de actividad económica de elevado riesgo de infraccionalidad de la normativa laboral.

La estructura organizacional descrita se representa gráficamente a través del organigrama del Departamento de Fiscalización.

ORGANIGRAMA DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN

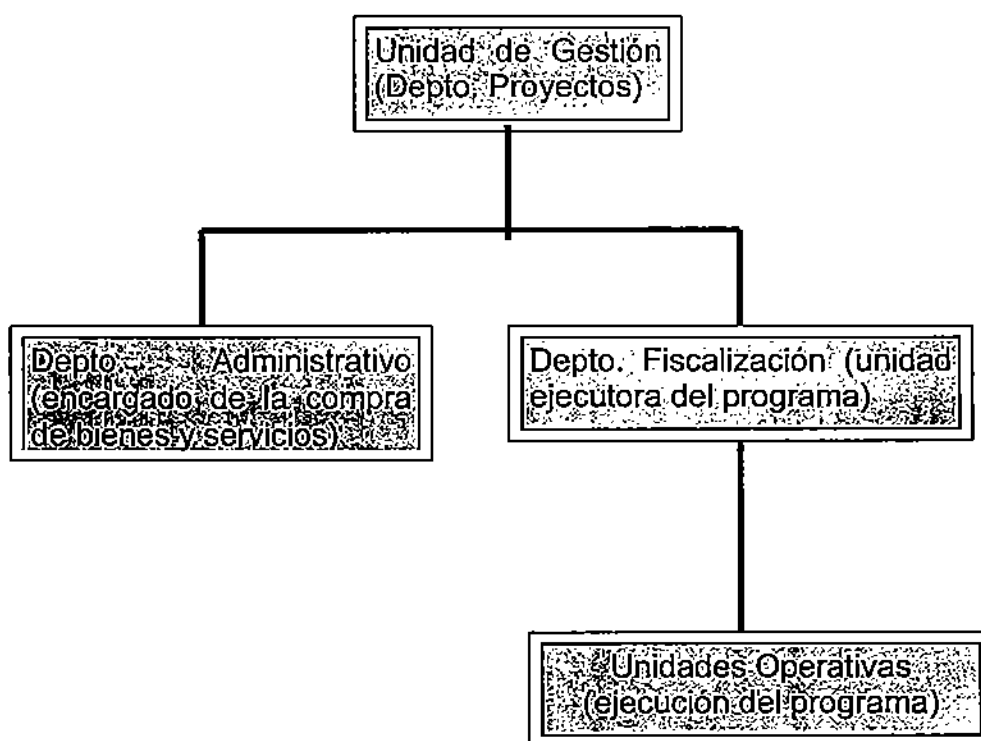


Por su parte, la estructura organizacional del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora involucra la participación de tres Departamentos con responsabilidades bien definidas:

- Departamento de Fiscalización: a cargo de la operación del Programa;
- Departamento de Proyectos : a cargo del control de gestión;
- Departamento Administrativo: a cargo de la ejecución presupuestaria.

Lo anterior se representa gráficamente en el organigrama siguiente:

ORGANIGRAMA GENERAL DEL PROGRAMA



1.10. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 6
Presupuesto Total del Programa 2001-2003
(millones de \$ año 2003)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2001	18.468,10	530,65	2,87%
2002	19.113,20	80,45	0,42%
2003	19.508,20	195,86	1,00%
TOTAL		806,96	

Fuente: Dirección del Trabajo.

En términos del presupuesto del Servicio, el Programa de interés es poco significativo, ya que oscila entre el 0,4% y el 2,9% del presupuesto institucional.

1.11. Reformulaciones del Programa

Se señaló en el punto 1.6 que en el año 2002 se produjeron algunos ajustes en la estructura operativa del Programa tendientes a evitar duplicidades de funciones detectadas en los procesos de monitoreo realizados. El segundo aspecto de reformulación es la extensión del plazo original de 3 años que tenía el Programa, a cuatro años.

1.12. Funciones y Actividades de Monitoreo y Evaluación que realiza la Unidad responsable

El monitoreo de la ejecución del Programa se reduce a una supervisión y control de tipo presupuestario. En efecto, no hay un seguimiento y monitoreo del nivel de producción de bienes finales de las actividades en relación a las metas establecidas, salvo en lo relativo a vehículos y computadores personales y parcialmente, en lo que respecta a capacitación. Esto no posibilita comparar metas con logros efectivos en términos de producción de bienes finales. Igualmente no se observa mecanismos de control sobre la producción del componente 3, específicamente sobre el uso de notebooks y vehículos todo terreno (en su conjunto representan el 60% del gasto total efectivo del Programa) que aseguren su utilización en consonancia con los objetivos perseguidos con su compra. El control de gestión propiamente tal se centra en los resultados del proyecto modernizador definido en el PDI, del cual forma parte el Programa en estudio.

Uno de los objetivos y logros del Proyecto modernizador ha sido precisamente el de generar bases de datos como parte del proceso inspectivo, no constituyendo una labor adicional para el fiscalizador de terreno como en el pasado. Ello ha sido posible gracias a la introducción de la herramienta computacional en el quehacer de los fiscalizadores. El sistema SF-2000 (formato SQL, en red nacional) es el sistema informático diseñado para tal efecto, y al cual obligatoriamente los fiscalizadores de terreno ingresan toda la información de sus intervenciones, desde el inicio de la misma hasta el cierre con una multa o un sobreseimiento, de acuerdo a formatos prediseñados por lo que dicho sistema genera una base de datos a partir de cada actuación de los fiscalizadores y que permite generar información útil de gestión y de control de gestión.

La transformación de esta información base en indicadores es un proceso en desarrollo y parte del componente 2 del Programa, pues requiere de labores de programación para extraer la información de la base de datos en la forma deseada. Es un proceso en marcha que continuará durante el presente año.

Las actividades de monitoreo y evaluación del proyecto modernizador contenido en el PDI radican en la Jefatura del Departamento de Fiscalización según se señaló en el punto 1.9., la cual actúa a través de las Unidades de Control Funcional y Análisis Estadístico y Control de Gestión. Por estar incorporadas en la estructura administrativa, la labor de monitoreo y evaluación tiene un carácter permanente. En este sentido, cabe destacar el desarrollo de un sistema informático – el SF-2000 – que permite monitorear en tiempo real y en línea el desempeño de todas las regiones, inspecciones y funcionarios fiscalizadores, desagregado por trámite en particular, los que a su vez, se desagregan por etapas que indican una secuencia de gestión atribuida a sucesivos centros de responsabilidad. Este monitoreo preferentemente cuantitativo es complementado con un monitoreo a nivel cualitativo realizado en cada Inspección y a cada fiscalizador por la Unidad de Control Operativo del Departamento, a través de la revisión periódica de una muestra de cometidos.

En términos de evaluaciones externas, en el año 2002 se contrató al Instituto de Asuntos Públicos (INAP) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile, institución que realizó el estudio denominado “Medición de Impacto de los Nuevos Procedimientos de Fiscalización de la DT”, cuyo objetivo principal fue realizar “una medición de lo que ha constituido la implementación de los MPF”. El mencionado estudio se divide en 4 partes: Antecedentes, Estudio de Medición, Los Modernos Procedimientos y Medición de los Nuevos Procedimientos. El análisis es fundamentalmente cualitativo con datos extraídos de reuniones de tipo focal con personeros de la DT.

El Estudio concluye que “a la luz de los datos tanto cualitativos como cuantitativos, existe fundada evidencia sobre la mejora en cobertura, eficacia, eficiencia y rapidez proporcionada por los nuevos procedimientos de fiscalización.”. A continuación señala “Si bien no fue posible comparar en términos estadísticos el rendimiento de los antiguos y de los nuevos procedimientos de manera sistemática, los datos disponibles así como el juicio del personal fiscalizador de la Dirección del Trabajo, reflejan fundada y objetivamente una gran superioridad de los nuevos procedimientos de fiscalización”²²

El Panel no ha utilizado los resultados y conclusiones de esta evaluación, en cuanto ha dispuesto de antecedentes más recientes y completos.

1.13. Otros Programas Relacionados

La institución responsable ha informado que no existen otros programas relacionados.

²² “Medición de Impacto de los Nuevos Procedimientos de Fiscalización de la Dirección del Trabajo”, Instituto de Asuntos Públicos, departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, Octubre 2002.

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

De acuerdo a los antecedentes entregados, la DT concluyó que, no obstante el aumento del número de fiscalizaciones realizadas, no se produjo un impacto disuasivo que hiciera disminuir la proporción de infracciones cursadas; por el contrario, la tendencia de las cifras recogidas indica que las infracciones y las multas aumentan en una proporción similar, por lo que el porcentaje respecto al número de fiscalizaciones tiende a mantenerse constante, según se aprecia en el Cuadro N°7. Por lo tanto, las cifras indican que hasta el año 2000, año previo a la puesta en marcha el Programa, no se aprecia un efecto disuasivo, medido en términos de la tasa de multas cursadas.

Sin embargo, se debe señalar que, no obstante esta conclusión se basa en cifras e indicadores oficiales del Servicio, dichas cifras tienen bajo grado de confiabilidad, pues los procedimientos de captura y registro de la información eran hechos en forma manual y sobre la base de procedimientos no uniformes ni rigurosos y los sistemas computacionales que los sustentaban eran muy básicos. Por ejemplo, sólo a partir el año 2002 se sabe con cierta certeza el número de empresas fiscalizadas al año.

Cuadro N° 7
EVOLUCIÓN FISCALIZACIONES Y MULTAS 1994 –2000

Años	1994	1995	1996	1998	1999	2000
N°de fiscalizaciones ²³	54.359	65.090	76.084	79.327	87.545	95.255
N° Multas Cursadas ²⁴	33.495	38.055	37.997	45.348	54.410	57.141
% Multas/Fisc.	62%	58%	50%	57%	62%	60%

Fuente: Dirección del Trabajo

Por otra parte, el Programa fue justificado en una serie de razones señaladas en el punto 1.2. Sin embargo, no ha sido fácil para el Panel sustentar este diagnóstico con cifras y datos confiables, dada la propia incapacidad del sistema antiguo para entregarlas; no obstante lo anterior, este Panel estima que el problema está razonablemente bien identificado desde una perspectiva más bien cualitativa; un ejemplo de ello, es la reducción a

²³ Se refiere al total de empleadores fiscalizados ya sea originados por denuncias o programadas por la DT, se excluyen las fiscalizaciones que dan origen a Certificados

²⁴ Se refiere al total de multas cursadas o notificadas por los fiscalizadores de terreno a la empresa infractora. No se conoce el monto efectivamente pagado.

menos de la mitad del ciclo de duración de los procedimientos nuevos en relación a los antiguos.

En relación a la población objetivo, y dada la naturaleza de las actividades asociadas a los Componentes de la Matriz de Marco Lógico para evaluación, el Panel considera que la población objetivo a nivel de Propósito fue bien definida, ya que la constituyen los actuales 467 fiscalizadores de terreno y sus Jefaturas y Coordinadores, que deben adecuar sus prácticas a los MPF.

Por su parte y a nivel de Fin del Programa, el Panel concuerda con la DT en la definición de población objetivo y población potencial: los trabajadores y empleadores que se rigen por el Código del Trabajo.

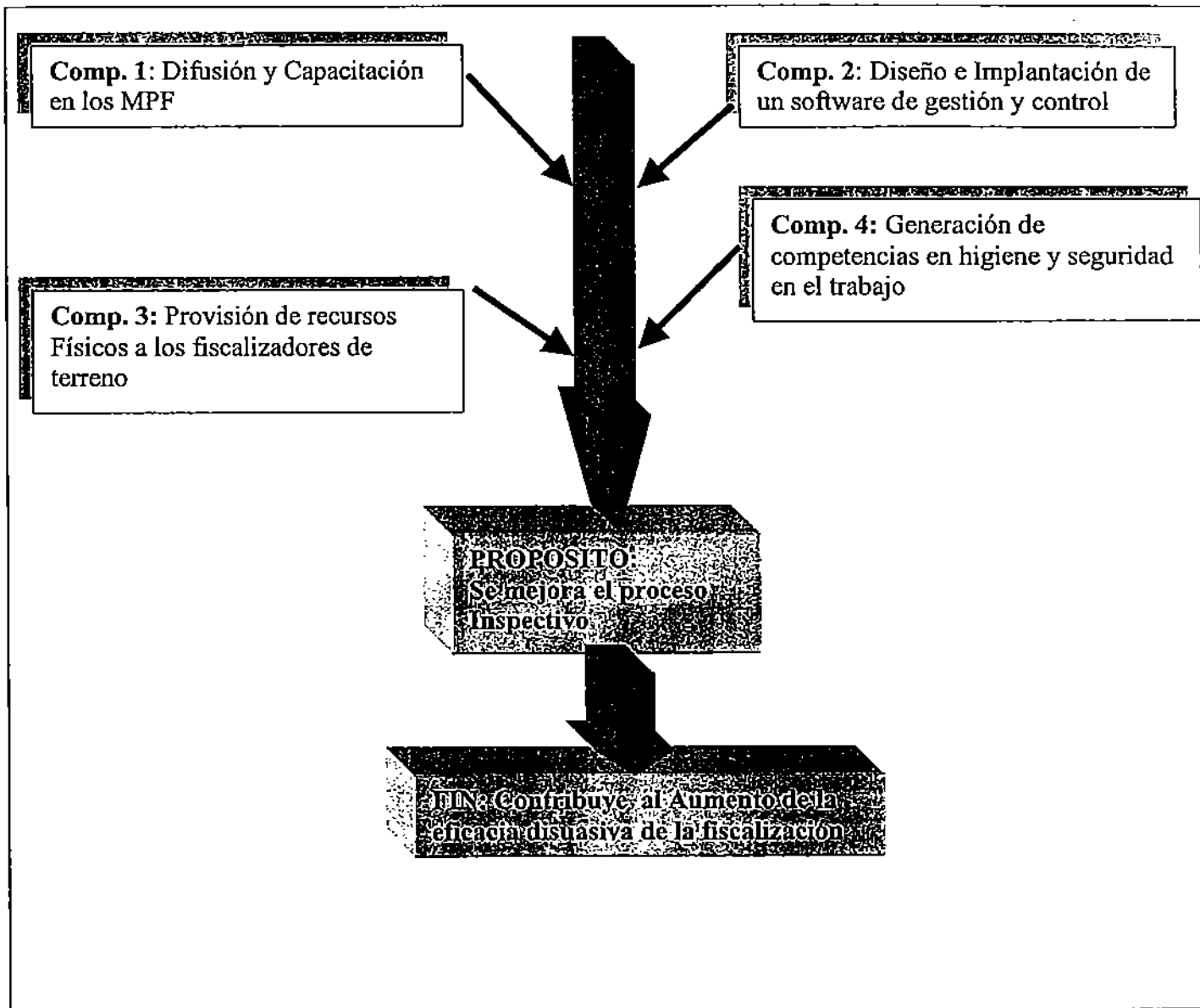
Finalmente, y en relación al enfoque de género, éste no fue considerado en el análisis, puesto que no está presente en los objetivos perseguidos por el Programa.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El Panel, en concordancia con la DT, realizó modificaciones a la Matriz de Marco Lógico originalmente presentada por el Servicio para la obtención de los fondos concursables, obteniéndose con ello una nueva Matriz de Marco Lógico que se usó en la presente Evaluación. Esta responde a los requerimientos de desagregación y especificidad propios de un proceso evaluativo. En Anexo 1 se presenta Matriz de Marco Lógico original en sus versiones correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003.

La lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico para Evaluación acordada con la DT, puede apreciarse en el siguiente diagrama de causa efecto:

Figura 1: Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico



Tal como se aprecia en la figura anterior, puede, desde un punto de vista lógico, concluirse que existe una clara relación de causa-efecto entre cada uno de los cuatro Componentes y el Propósito. A su vez, a partir de este Propósito es razonable concluir que un mejor proceso inspectivo contribuirá a que aumente el efecto disuasivo, expresado en la disminución de los niveles de infraccionalidad laboral, previsional y de higiene y seguridad en el trabajo.

Sin embargo, esta última relación causa efecto está sólo a nivel de hipótesis, pues no se dispone de algún estudio que sustente su validez en el sentido de saber en que magnitud las buenas prácticas de fiscalización impactan el nivel de infraccionalidad.

El Panel estima que estos componentes, desde un punto de vista lógico, debiesen incidir en el mejoramiento de la capacidad inspectiva del Servicio.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En un trabajo coordinado con los profesionales de la DT se construyó un conjunto de indicadores para el Propósito y para cada uno de los Componentes en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, aunque no siempre fue posible en todos los casos abarcar todas las dimensiones.

El hecho reiteradamente señalado de la deficiencia histórica en el tema de disponibilidad de estadísticas tiene como consecuencia que no fue posible cuantificar a la mayor parte de los indicadores. El escenario futuro en esta materia es que con el término del desarrollo del software computacional se dispondrá de información que permitirá cuantificar los indicadores a partir del año 2002, por lo cual dicho año se constituirá en el año base de la mayoría de los indicadores.

En relación a los Medios de Verificación, éstos en general han resultado claros al menos para comprobar el origen de los indicadores originalmente propuestos.

En cuanto a los supuestos, éstos siguen siendo válidos y se refieren fundamentalmente a no disminuir la actual dotación de fiscalizadores en terreno y el cumplimiento del programa de trabajo en el área informática.

Con todo y dado la imposibilidad de medir y comparar el desempeño del Programa a nivel de componentes y de propósito en las cuatro dimensiones de eficacia, calidad, economía y eficiencia, el Panel solamente puede validar la lógica horizontal de la Matriz del Programa desde un punto de vista cualitativo.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

El Panel estima que el diseño del Programa es adecuado pues entrega debida respuesta al diagnóstico realizado; no obstante, tiene la limitación de estar fundado en un diagnóstico realizado principalmente sobre la base de elementos subjetivos y de índole más bien cualitativos, con poco respaldo en cifras. En efecto, el diseño es consistente con la definición de que la población objetivo a nivel de Propósito y Componentes está constituida por la dotación de fiscalizadores del Servicio y sus jefaturas, puesto que casi todos los esfuerzos están encaminados a modificar conductas y prácticas de ellos, junto con dotarlos de los medios físicos y computacionales adecuados. De esta forma se responde al diagnóstico que detectó falencias importantes en el procedimiento inspectivo, proporcionando al agente de fiscalización herramientas conceptuales y físicas para poder llevar a cabo el nuevo procedimiento de fiscalización.

Por su parte, a nivel de Fin, la población objetivo la constituyen en definitiva las empresas fiscalizadas con sus trabajadores asociados. La validez de las acciones emprendidas supone cierta la hipótesis que las tasas de infraccionalidad están afectadas en algún grado por las nuevas prácticas de fiscalización implantadas. Sin embargo, en rigor esta hipótesis no está probada. Por ejemplo, habría sido deseable disponer de algún estudio sobre experiencias concretas de cambios en los efectos disuasivos debido a la introducción de modificaciones en los procedimientos de fiscalización similares a los que contempla el Programa. El tema del cobro efectivo de las multas cursadas no ha sido explícitamente incorporado en el diseño, lo que puede anular los esfuerzos disuasivos del Programa.

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

A juicio del Panel, la estructura organizacional del Programa ha sido adecuada, ya que integra y coordina a través de la Unidad de Coordinación a los tres Departamentos involucrados directamente en el Programa, según se señaló en el punto 1.6 El presupuesto del Programa ha sido manejado en una cuenta independiente, lo que facilita su ejecución y el control respectivo y la asignación a los diferentes componentes según lo programado.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Los mecanismos de coordinación y la asignación de responsabilidades institucionales del Programa al interior del Servicio han operado bien, ya que se ha definido con exactitud el rol de cada uno de los 3 Departamentos participantes, a lo que se suma la Unidad de Coordinación específicamente creada para este Programa junto con la realización de actividades de monitoreo internas del Programa. Es así como el único problema significativo observado en este aspecto, fue detectado por las actividades de monitoreo internas del Programa y corregido oportunamente.

El haber centrado la responsabilidad de la ejecución en el Departamento de Fiscalización aseguró la coordinación del mismo, ya que en su labor habitual dicho Departamento tiene una cobertura a nivel nacional, relacionándose, según se señaló anteriormente, con la totalidad de las Direcciones Regionales e Inspecciones a lo largo de todo el país.

(c) Gestión y coordinación con programas relacionados

En el punto 1.13 se indicó que no existían programas relacionados.

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

En el capítulo 1, punto 1.6, se describieron los mecanismos de transferencia y asignación de recursos. El manejo central de los recursos fue consistente con un manejo centralizado de las licitaciones por compras de vehículos, notebooks y demás equipamiento para cubrir los requerimientos de todo el país, así como la contratación de las Instituciones capacitadoras.

De acuerdo a la planificación original la capacitación tenía como destinatarios a la totalidad de los fiscalizadores y sus jefaturas, así como la mayor parte de los equipamientos físicos como notebooks, elementos de seguridad y otros, por lo que los únicos temas de asignación y distribución son de tipo temporal, en el sentido de que al ser las compras divididas en más de un año hay que decidir a quien se le asigna primero y a quien después; en lo relativo a los vehículos, cuyo número es inferior al de las Inspecciones, el criterio de accesibilidad territorial fue el determinante, lo que es correcto a la luz de la fundamentación para su incorporación al Programa.

A juicio de este Panel, los criterios de asignación de notebooks y vehículos son razonables en un tema no objetivable 100%, ya que obedecen a una lógica de maximizar el impacto productivo de la función fiscalizadora finalidad que el Panel comparte.

En este sentido, se puede sostener que los criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia y modalidades de pago fueron adecuados.

2.1.3. Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Responsable

Uno de los resultados buscados con el Programa que se analiza es precisamente generar una base de datos que permita una mejor gestión y un adecuado control de dicha gestión. En su estado actual, el sistema informático SF-2000 cuenta con una base de datos muy completa y plenamente operativa. Sin embargo, su transformación en estadística útil para la gestión y control está aún siendo desarrollada por el Departamento de Fiscalización. Esta es una de las razones por la cual no se ha dispuesto para esta evaluación de toda la estadística deseable.

En las entrevistas sostenidas por el Panel con el Jefe de Inspección Santiago Sur y el Jefe de Fiscalización de la Inspección Provincial Santiago, se preguntó específicamente sobre la utilidad y utilización del programa SF -2000, señalando ambos entrevistados que el sistema de información contenido en el SF-2000 es confiable y es utilizado diariamente por ellos en su calidad de jefes, tanto en su gestión diaria como para controlar la labor de los fiscalizadores a su cargo. Ello es complementado con encuentros regionales de evaluación periódicos de todas las jefaturas de Inspecciones de la Región.

Como aspecto criticable, cabe mencionar la inexistencia de un seguimiento, monitoreo y evaluación del nivel de producción de bienes y servicios finales de cada actividad y componente del Programa, que permita su comparación con las respectivas metas cuantitativas programadas. Según se señaló, el control y monitoreo tiene un énfasis de tipo contable basado en las partidas de gasto.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

A juicio de este Panel, la organización y gestión del Programa ha sido satisfactoria en los diversos ámbitos analizados.

El Programa ha definido con precisión las responsabilidades institucionales y se creó un mecanismo adecuado de coordinación entre las Unidades participantes. Adicionalmente, se realizaron actividades de monitoreo internas que permitieron detectar deficiencias organizativas y de gestión y corregirlas oportunamente.

La gestión del Programa centralizó los recursos, lo que parece consistente con efectuar compras centralizadas, asignadas y distribuidas entre Regiones, Inspecciones y fiscalizadores sobre la base de una planeación original. Todo ello, ha sido complementado con una contabilidad presupuestaria independiente, lo que configura un sistema administrativo y de gestión que permite conocer con precisión la utilización de los recursos del Programa. Sin embargo, se observan debilidades en el ámbito del control y seguimiento de la producción de bienes y servicios finales del Programa.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1.1. Desempeño del programa en cuanto a la producción de componentes

De las entrevistas realizadas y del análisis documental examinado se desprende que la DT ha logrado en un tiempo muy razonable modificar de manera sustancial los procedimientos tradicionales de fiscalización del Servicio.

a) *Difusión y capacitación en los MPF*

El primer componente del proceso ha sido la difusión y capacitación de los MPF entre todo el personal fiscalizador del Servicio. Los testimonios recogidos en entrevistas del Panel con jefaturas de Inspecciones y fiscalizadores de terreno además de los profesionales que han actuado como contraparte, permiten concluir que el personal fiscalizador ha valorado la pertinencia y validez de los cambios introducidos en la práctica inspectiva en terreno. El despliegue del Departamento de Fiscalización en misiones pedagógicas, seguidas de misiones evaluativas en cada una de las Inspecciones del país, junto con las actividades sistemáticas de capacitación desarrolladas durante el período, contribuyeron decisivamente a esta apropiación por parte del personal de los nuevos enfoques.

El Manual de los MPF, material indispensable para la acción del fiscalizador en terreno, alcanzó una cobertura del 100%, en un formato que a juicio de este Panel admite mejoras en términos de edición.

La capacitación abarcó tres tipos de talleres: Taller de Autocuidado para fiscalizadores de terreno; Taller de Técnicas de Investigación para Fiscalizadores de Terreno y Jefes de Unidad de Fiscalización y Taller en Técnicas de Gestión²⁵

Durante el año 2001, la actividad de capacitación benefició a fiscalizadores de terreno, personal directivo, técnicos y administrativos de las diversas Inspecciones del país. Hubo un total de 4 talleres, tres relacionados con MPF (332 participantes) y 1 Taller piloto en Autocuidado (17 participantes). El número total de participantes ascendió a 349, pudiendo éstos involucrar a personas que participaron en más de una actividad, y a algunos que pertenecían a la Dirección Nacional del Servicio. El número de fiscalizadores en terreno y jefaturas y coordinadores participantes en los talleres de MPF fue de 235 personas, lo cual constituye el 50,3% de este estamento a nivel país²⁶. El Taller de Autocuidado, por su parte, dado el carácter de experiencia piloto sólo abarcó al 5,7% de los fiscalizadores de terreno.

Durante el año 2002²⁷ se llevaron a cabo un total de 24 talleres a lo largo del país, 13 de los cuales estuvieron relacionados con los MPF. En efecto, se realizaron

²⁵ "Programa de Capacitación, Departamento de Fiscalización. Año 2002 y 2001"

²⁶ Se produce algún grado de variabilidad de los fiscalizadores de terreno en cada año; esa así como en el año 2001 el número de fiscalizadores fue de 298 personas, mientras que en el año 2002 éstos disminuyen a 278. A ello se agregan las jefaturas y coordinadores a lo largo del país que alcanzan a cerca e 180 funcionarios.

²⁷ En realidad este proceso se inicia con 1 taller en la Región del Bío-Bío en diciembre de 2001

12 Talleres de Técnicas de Investigación para Fiscalizadores de Terreno y Jefes de Unidad de Fiscalización con 257 participantes y 1 Taller de "Técnicas de Gestión", con la participación de 80 Jefes de Unidades de Fiscalización de todo el país. Los 11 Talleres restantes correspondieron a Técnicas de Autocuidado, participando 198 fiscalizadores de terreno.

El número de funcionarios capacitados a través de los 24 talleres realizados el año 2002, ascendió a 332, según se detalla en Cuadro N° 8, cifra que incluye a fiscalizadores de terreno y jefaturas, encargados y coordinadores. El número total de participantes fue de 535 personas, y la diferencia se explica en virtud del hecho que muchos de los funcionarios fiscalizadores participaron en dos o más talleres. Cada taller tuvo una duración de 16 horas cronológicas. Los talleres de Autocuidado, beneficiaron a 198 personas, en este caso focalizados exclusivamente en fiscalizadores de terreno, cubriendo al 71,2% de estos profesionales.

Cuadro N° 8
TALLERES DE CAPACITACION (Diciembre 2001-2002)

TALLERES	TOTAL DE PARTICIPANTES	TOTAL DE TALLERES REALIZADOS POR ÁREA
Taller de Autocuidado para Fiscalizadores de Terreno.	198	11 TALLERES
Taller Técnicas de Investigación para Fiscalizadores de Terreno y Jefes de Unidad de Fiscalización.	257	12 TALLERES
Taller Técnicas de Gestión.	80	1 TALLER
Total de Participantes	535	
Total de Funcionarios capacitados*	332 ²⁸	
Total de Talleres realizados		24

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de antecedentes DT

La evaluación realizada al término de cada una de estas actividades de capacitación, muestra como rasgo predominante una muy alta valoración en cuanto a los contenidos, las metodologías utilizadas, la experticia y vocación de los docentes. Los docentes son profesionales del Departamento de Fiscalización salvo en los talleres de Técnicas de Autocuidado que fueron dirigidos y desarrollados por consultoras externas. Las observaciones críticas más comunes entre los asistentes, se refieren a lo inapropiado de los lugares contratados para la realización de los talleres y a la muy alta concentración de materias en el tiempo disponible²⁹.

²⁸ Este número sin embargo debe ser asumido con cierta reserva, dado que al revisar las carpetas de evaluación "curso por curso", se pudo detectar errores de sumas en el consolidado de funcionarios participantes, emitido por la Unidad de Capacitación. Al no disponer información desagregada en relación a nombres, función y cargo de los participantes, no se pudo confirmar esta cifra.

²⁹ Dichas conclusiones surgen de la evaluación realizada por la Unidad de Capacitación de la Dirección del Trabajo. Corresponden a los comentarios más frecuentes formulados por los participantes en los cursos y talleres, mas no son necesariamente representativos del conjunto.

b) *Diseño e Implementación de un software de Gestión y de Control de Gestión de la Fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso*

El SF-2000 se encuentra operativo y es utilizado por todas las jefaturas en la asignación y seguimiento de las cargas de trabajo de los fiscalizadores de terreno, gracias a la capacitación impartida con los recursos del Programa. Estos últimos basan su labor fiscalizadora en este soporte informático, generando bases de datos automáticamente en y para cada una etapas del proceso de fiscalización. De los testimonios recogidos, se concluye que la gestión fiscalizadora se transformó en un proceso más rápido y expedito, debido tanto a la simplificación y estandarización de los procedimientos inspectivos, como a su delegación, de principio a fin, en la persona del fiscalizador que inicia el procedimiento. Mientras en el año 2000 el tiempo promedio de tramitación de los procedimientos de fiscalización era de 266 días, según cifras de la Dirección del Trabajo, en el año 2002, el Servicio consignaba que el 96,3% de los procedimientos de fiscalización se tramitaban en un tiempo igual o inferior a los 90 días (Ver Anexo 2).

A su vez el establecimiento de metas y parámetros estandarizados para todo el país, y ponderados según densidad poblacional, condición rural/urbana y concentración de unidades productivas, junto con el desarrollo de un sistema de seguimiento y control instantáneo de los cometidos en red, introdujo un cambio radical en las prácticas laborales de la DT. En efecto, por primera vez, la institución definía un patrón de comportamiento promedio y ponderado según las variables ya señaladas, que haría visible las brechas de productividad de las diferentes oficinas y de cada uno de los fiscalizadores de terreno. Ello definía, en consecuencia, un patrón de productividad a seguir y superar para todo el Servicio.

Dada la ausencia de información desagregada a nivel de Inspecciones, no fue posible desarrollar una evaluación de los avances observados en materia de productividad.

c) *Provisión de recursos físicos de apoyo a la fiscalización de terreno*

El Panel carece de antecedentes que le permitan evaluar el impacto efectivo de los computadores portátiles en el fortalecimiento de la capacidad inspectiva del Servicio. Su uso en la fiscalización de terreno ha observado un ritmo de aplicación menor al esperado, según lo sostenido por el propio Servicio, en parte por la ausencia de conexión remota al SF-2000, hecho que disminuye considerablemente sus ventajas potenciales, y también en parte, por el temor del personal fiscalizador a asumir riesgos de pérdida o daños de los equipos en su transporte. No se dispuso de información cuantitativa sobre esta materia.

La compra de vehículos todo terreno, en sustitución de camionetas que ya superaban su vida útil, debía permitir aumentar la cobertura geográfica de la labor inspectiva de la DT. Es presumible que de no haberse verificado aumentos significativos en otros ítemes asociados, tales como combustibles y viáticos para el personal, la incidencia de este nuevo medio de transporte en la atención de zonas de mayor dificultad de acceso no haya sido el proyectado³⁰. De acuerdo a lo informado por el Servicio, no hubo mayores variaciones en los presupuestos asignados por estos conceptos.

³⁰ En el año 2002 figuran en la ejecución presupuestaria del programa \$ 10 millones en bencina para estos vehículos, lo que llamó la atención del Panel, pues representa un gasto corriente que debe ser asumido por el presupuesto normal del Servicio y no por un Programa como el que se evalúa. Queda la

Fueron adquiridos y adjudicados un total de 21 vehículos Jeep Hyundai Galloper II 2001 en el mes de mayo de 2001. El Panel ha examinado las bitácoras de salidas de algunos de los vehículos adquiridos con este propósito, entre los meses de marzo 2002 y enero de 2003. Ellas evidencian que el uso de estos "todo terreno" es en la generalidad de los casos también para todo propósito: notificaciones y citaciones, actividades administrativas, actividades institucionales de los Directores Regionales, etc., tanto fuera de la ciudad como al interior de la ciudad sede de la Inspección, según se muestra en cuadro N° 9.

Cuadro N° 9
USO DE LOS VEHÍCULOS TODO TERRENO EN 5 INSPECCIONES DEL TRABAJO DEL PAÍS

(Marzo 2002 – enero 2003)

Inspección	Salidas orientadas a Fiscalización (%)	Salidas orientadas a localidades de mayor distancia relativa de la ciudad sede de la Inspección (%)
Iquique	45,0	15,3
Constitución	57,6	20,6
Los Ángeles	51,0	38,8
Puerto Montt	72,1	40,5
Punta Arenas	23,3	6,9

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de bitácoras de vehículos

En el caso de Punta Arenas sólo un 23,3% de las salidas estaban registradas como actividades de fiscalización y únicamente el 6,9% estaba destinado a distancias que excedieran los 200 kilómetros de ida y retorno, valor referencial del concepto de zona lejana de difícil acceso, definido por el Panel. Una situación muy diferente es la que registra el vehículo de la Inspección de Puerto Montt. En este caso el 72,1% de las salidas estaba destinada a actividades de fiscalización y un 40,5 % de los casos hacia puntos de mayor distancia. En los demás casos, el uso del vehículo para actividades de fiscalización se sitúa en torno a la mitad del tiempo de uso efectivo de los vehículos. Este rango es estimado como muy positivo por la Jefatura del Departamento de Fiscalización.

d) Generación de competencias en materia de higiene y seguridad en el trabajo

El fortalecimiento de la capacidad de inspección de la DT ha estado relacionado con el desarrollo de competencias del personal fiscalizador en materias emergentes para el Servicio, como lo son las relacionadas con higiene y seguridad en el trabajo.

Durante el año 2001, se llevaron a cabo 38 cursos o seminarios en materia de Inspección Básica de Riesgos (dirigido a fiscalizadores) y Seguridad Laboral Básica (dirigido a trabajadores), a lo largo de todo el país. El número total de participantes ascendió a 684 personas, cifra que incluye a 345 funcionarios directivos y fiscalizadores de terreno y 339 trabajadores.

duda respecto de lo que ocurrirá al término del Programa con el financiamiento del ítem bencina para los 21 vehículos todo terreno adquiridos.

Según los antecedentes proporcionados por la DT, el plan de fiscalización para el año 2001 debía considerar la inspección de materias de higiene y seguridad laboral en el 33% de las fiscalizaciones de terreno. La cifra efectiva superó ampliamente el valor planificado, alcanzando a un 77%, lo que expresa una gestión eficaz en este componente.

3.1.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

a) Beneficiarios efectivos del Programa

El grupo objetivo sobre el cual intervienen los diversos componentes de este Programa está constituido por el personal fiscalizador y las jefaturas, encargados y coordinadores de la Institución a lo largo del país. Ellos son los destinatarios y protagonistas del Programa de fortalecimiento de la capacidad inspectiva del Servicio. En el cuadro N° 10 se presentan los beneficiarios efectivos del programa en los años 2001 y 2002.

Cuadro N° 10
N° BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA AÑOS 2001 – 2002

Actividades	2001	2002	%Variación 2001/2002
Capacitación MPF	235	332	41%
Técnicas Autocuidado	17	198	1.065%
Software de Gestión	467	467	
Recursos Físicos de Apoyo (vehículos) ³¹	21	21	
Capacitación Higiene y Seguridad del Trabajo	345*	0	
Notebooks	102 ³²	0	

FUENTE: Antecedentes proporcionados por DT

* Además se realizaron 16 Seminarios en Salud laboral Básica cuyos alumnos fueron 339 trabajadores

b) Análisis de cobertura

Los beneficiarios efectivos varían según actividades y componentes del Programa. Es así por ejemplo, como en el caso de la capacitación en materias de higiene y seguridad ellos fueron 345 fiscalizadores y jefaturas de un total de 467; el 100% del personal recibió los Manuales del MPF. Este hecho imposibilita establecer conclusiones generales sobre el punto.

c) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Los testimonios de algunos directivos de Inspecciones como personal fiscalizador entrevistado por el Panel, tanto en el marco de este trabajo evaluativo como en el estudio

³¹ Se refiere a Inspecciones beneficiadas a lo largo del país, pudiendo ser utilizadas por un número indeterminado de fiscalizadores de terreno.

³² Número de fiscalizadores equipados.

llevado a cabo por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile³³, permiten concluir que la implementación de los MPF ha encontrado una buena receptividad entre los funcionarios de la DT: ellos han permitido agilizar los cometidos de fiscalización, le han otorgado transparencia y mayor homogeneidad.

Igualmente se concluye que el personal fiscalizador ve en esta nueva manera de operar bases objetivas de evaluación de su desempeño; se ha roto con cierta inercia a un trabajo lento y de baja productividad laboral; se revierte la desvalorización del personal fiscalizador entre los empleadores; se hace visible el fruto de las gestiones del trabajo fiscalizador, justamente por ser ahora el fiscalizar responsable de todo el ciclo de la fiscalización y se aprecia como un logro compartido por el Servicio y los fiscalizadores, la flexibilidad horaria ligada a un trabajo orientado a metas.

Sin embargo, la mayor libertad horaria o de permanencia en las oficinas de la cual gozan hoy los fiscalizadores de terreno, pareciera haber creado algún malestar interno entre los funcionarios que no gozan de esta opción.

3.2. Conclusiones sobre Propósito y Componentes

No existen evaluaciones ni antecedentes suficientes para dimensionar la incidencia de los diversos componentes en el fortalecimiento de la capacidad inspectiva del servicio. El uso de los vehículos "todo terreno" para fines de expansión geográfica de cobertura, ha sido muy heterogéneo de región a región. El empleo de los notebooks ha estado aún por debajo de lo proyectado en términos de su potencialidad de uso, y el procesamiento de la información base capturada por el sistema de gestión en línea es muy incipiente por encontrarse en desarrollo los software requeridos para ello. La actividad de capacitación por el contrario ha sido un recurso desplegado con muy altas coberturas y en forma bastante homogénea a lo largo del país (si bien por debajo de los objetivos de cobertura definidos inicialmente). Su receptividad y valoración por parte de los funcionarios ha sido particularmente destacada.

3.1.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

El Panel ha definido como beneficiarios efectivos "finales" de este Programa a aquellos trabajadores y empleadores que vieron atendidas sus solicitudes a través de la acción inspectiva de la DT.

Los trabajadores beneficiados por la acción fiscalizadora de la DT en el año 2002 ascienden a 1.890.505, según se muestra en cuadro N° 11. Las cifras de dicho año, a diferencia de años anteriores, incluyen a los trabajadores de empresas que solicitaron certificados de cumplimiento de la normativa laboral y previsional.

³³ El Estudio de INAP es de naturaleza cualitativa, construido a partir de análisis documental, grupos de discusión con jefaturas del Departamento de Fiscalización a nivel nacional, y entrevistas en profundidad a jefes de fiscalización de dos inspecciones del trabajo de la Región Metropolitana.

Cuadro N° 11
Número de Trabajadores Beneficiados por la Acción Fiscalizadora de la DT

TIPOS DE FISCALIZACIÓN	1999	2000	2001	2002
Fiscalizaciones Reactivas	992.505	1.364.513	1.220.780	1.707.397*
Fiscalizaciones Programadas	611.401	585.194	442.349	183.108
Totales	1.603.906	1.949.707	1.663.129	1.890.505

*Incluye trabajadores de empresas que solicitaron certificación.

FUENTE: Antecedentes proporcionados por DT

Del cuadro anterior se desprende que el número de trabajadores favorecidos en el marco de las fiscalizaciones programadas por las autoridades del Servicio, experimentaron una caída significativa en el año 2002 en relación al año anterior

Cuadro N° 12
FISCALIZACIONES A NIVEL NACIONAL
AÑOS 1999 - 2002

	1999	2000	2001	2002
Fiscalizaciones Reactivas (Trabajadores)	44.944	56.030	56.637	55.989
Fiscalizaciones Programadas	42.061	39.255	60.027	22.628
Total de Fiscalizaciones (excluyendo solicitadas por empleadores)	87.005	95.285	116.664	78.617
Solicitadas por Empleadores	86.074	95.311	110.069	110.166
N° Total de Fiscalizaciones, incluidos certificados a contratistas	173.079	190.596	226.733	188.783

FUENTE: estadísticas proporcionadas por la DT.

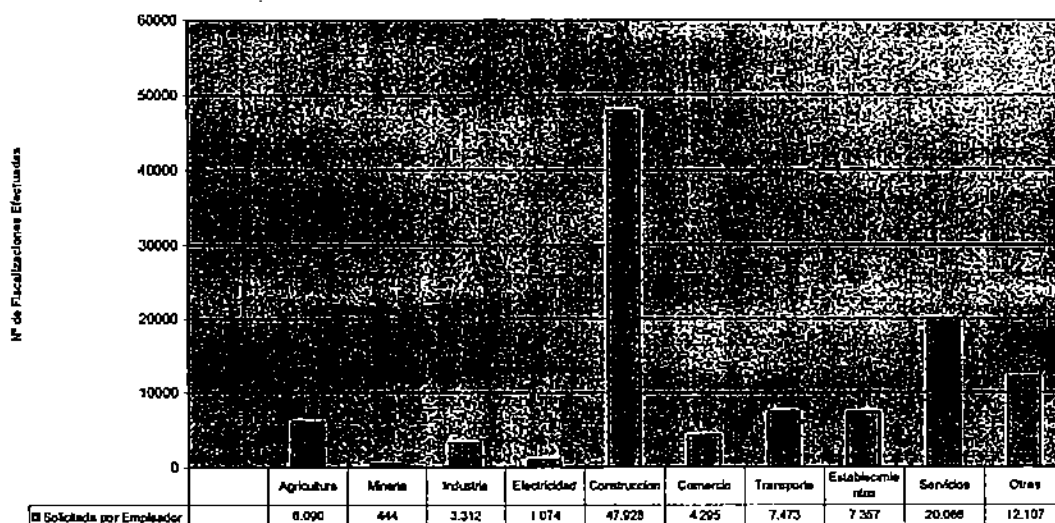
Las estadísticas de la DT indican que en el año 2002 se registra un descenso en el número total de fiscalizaciones que excluyen las certificaciones. Según se muestra en cuadro N° 12, en el año 2000 ellas alcanzan a 95.285, mientras que en el año 2002 - primer año de plena aplicación de los MPF - se verifican únicamente 78.617 fiscalizaciones

La DT sostiene a este respecto que los números no son comparables debido a que el nivel de complejidad de las fiscalizaciones a partir del año 2002 difiere sustancialmente de las de años precedentes.³⁴

³⁴ La DT sostiene que "la comparación entre los períodos 2000 y 2002 en términos de la productividad de los fiscalizadores resulta imposible, dado que los productos de ambos períodos son de naturaleza distinta, a pesar de tener la misma denominación. Esto no solo tiene que ver con la estructura de la carga

Por el contrario, el número de empresas fiscalizadas como resultado de solicitudes de los empleadores (para la obtención de certificados que las habiliten a participar en licitaciones de obras en el sector público) se ha venido incrementando de manera significativa desde el año 1999. Si se desagrega este tipo de fiscalizaciones efectuadas en el año 2002³⁵, según rama de actividad económica, el lector podrá observar que el 43,5% de ellas corresponden al sector construcción, y le sigue el sector servicios con un 18,2% de las fiscalizaciones (Ver Gráfico N° 1). También cabe recordar que con los MPF la certificación constituye una fiscalización al empleador solicitante, situación diferente en el periodo anterior en que era más bien un trámite con un carácter predominantemente administrativo.

Gráfico N°1
Fiscalizaciones Efectuadas por Solicitud de Empleadores según RAE: Año 2002



Si bien en teoría, a nivel de FIN la población objetivo es igual a la potencial, ello es claro en las fiscalizaciones reactivas que se originan en denuncias, ya que el 100% de éstas son fiscalizadas; la duda surge respecto de si el efecto disuasivo indirecto de las fiscalizaciones reactivas más las fiscalizaciones programadas permiten asegurar que los restantes 2 millones de trabajadores y 600.000 empleadores no fiscalizados directamente se encuentran debidamente amparados por la acción fiscalizadora de la DT. Ni el Panel ni la propia DT está en condiciones de responder esta duda hoy en día. La información se presenta en cuadro N° 13.

de trabajo, en términos que en el año 2000 se realizó un número significativo de fiscalizaciones programadas (más de un 30% del total anual de fiscalizaciones), cuyo impacto era mínimo en términos de carga de trabajo (se estima que un fiscalizador promedio podía realizar entre 15 y 20 fiscalizaciones de este tipo al día), mientras que el año 2002 se trabajó esencialmente en fiscalizaciones por denuncias, con una productividad máxima de 2,5 a 3 fiscalizaciones diarias en las inspecciones con mayor PLCM (Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensual)" Mail de fecha 26.04.03 de Orlando Hidalgo de la DT a Jaime Artigas, Coordinador Panel.

³⁵ El Panel dispuso de información desagregada de las fiscalizaciones efectuadas por solicitud de empleadores y según Rama de Actividad Económica (RAE) solamente para el año 2002

Cuadro N° 13
POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO Y BENEFICIARIOS EFECTIVOS A NIVEL DE FIN

Año	Población Potencial	Población Objetivo Del Programa	Beneficiarios Efectivos*	%
2001	3.759,3	3.759,3	1.663,1	44,2
2002	3.787,3	3.787,3	1.890,5	49,9

FUENTE: antecedentes entregados por la DT

*Corresponde al N° de trabajadores beneficiados de manera directa por fiscalización reactiva y programada.

Llama la atención el cambio observado en el año 2002 en el tipo de empresas cubiertas a través de fiscalizaciones por denuncia y fiscalizaciones programadas. En efecto, se observa una mayor gravitación de empresas con menor número de trabajadores; es así como, el número promedio de trabajadores de las empresas fiscalizadas se situó en torno a las 25 personas en el período 1994 – 2001, mientras que el año 2002, este promedio nacional fue de sólo 10,6 trabajadores por acción fiscalizadora.

El Panel se ha preguntado si la evolución experimentada por las fiscalizaciones inmediatamente después de los cambios introducidos en sus procedimientos ha podido alterar la incidencia de las mismas en los distintos sectores de actividad económica. Los cuadros N° 14 y 15, muestran la importancia relativa de la acción fiscalizadora según sector de actividad económica para el período 1999 – 2002.

Cuadro 14
TOTAL DE FISCALIZACIONES

R.A.E.	1999	2000	2001	2002
AGRICULTURA	10%	9%	9%	7%
MINERIA	1%	1%	1%	1%
INDUSTRIA	14%	11%	10%	6%
ELECTRICIDAD	0%	0%	0%	1%
CONSTRUCCION	10%	14%	14%	30%
COMERCIO	28%	29%	23%	10%
TRANSPORTE	13%	10%	13%	8%
ESTABLECIMIENTOS	4%	5%	5%	5%
SERVICIOS	20%	19%	18%	20%
OTRAS	0%	1%	6%	13%
TOTAL NACIONAL	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Dirección del Trabajo

Las cifras muestran que el sector construcción aumenta significativamente su participación en el total de fiscalizaciones, en desmedro principalmente de los sectores Comercio e Industria; los demás sectores se mantienen relativamente estables. Esto se explica principalmente por la fiscalizaciones reactivas

Cuadro 15
FISCALIZACIONES PROGRAMADAS

R.A.E.	1999	2000	2001	2002
AGRICULTURA	14%	12%	13%	15%
MINERIA	0%	0%	1%	0%
INDUSTRIA	10%	7%	8%	3%
ELECTRICIDAD	0%	0%	0%	0%
CONSTRUCCION	8%	6%	8%	8%
COMERCIO	32%	41%	29%	22%
TRANSPORTE	16%	12%	15%	24%
ESTABLECIMIENTOS	4%	4%	5%	2%
SERVICIOS	15%	14%	17%	11%
OTRAS	0%	3%	3%	15%
TOTAL NACIONAL	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Dirección del Trabajo

En el cuadro N° 15 se observa que el sector Transporte incrementa fuertemente su participación en el total de fiscalizaciones programadas en desmedro de los sectores Comercio, Industria y Servicios, los que ven disminuida su participación en porcentajes significativos.

Dado que el presente estudio no corresponde a un estudio de evaluación de impacto, no es posible emitir juicio respecto del impacto de este Programa en el cumplimiento de la normativa laboral por parte de empresarios y trabajadores. El Panel intuye que la mayor intensidad esperada en la fiscalización, así como la aplicación de sanciones inmediatas por parte del fiscalizador, podría ejercer efectos persuasivos. Sin embargo, sería preciso desarrollar a futuro, estudios que permitan validar tal conclusión.

La sanción administrativa de multa es la principal herramienta disuasiva con que cuenta la DT. El fiscalizador al aplicar la multa, "debe ceñirse a una política en la materia, que contiene un conjunto de reglas destinadas a garantizar uniformidad y coherencia"³⁶. La detección de una infracción "obliga" al fiscalizador a adoptar dicha sanción administrativa eliminando la anterior discrecionalidad en esta materia (Ver Capítulo I, Punto 1.2)

La DT ha generado un importante flujo de datos a través de su sistema de información en red; sin embargo no ha dispuesto de recursos humanos e informáticos para procesar dicha información en tiempo breve.

La tasa de multas de la acción fiscalizadora de la DT para el año 2002 fue de un 30,7%, excluyendo los certificados solicitados por empleadores. Las estadísticas para los años anteriores no desagregan las multas según origen de la sanción, lo cual no las hace comparables con el año 2002. A modo de referencia, se estima útil señalar que la tasa global de multas en el año 2001, incluyendo aquellas surgidas de comparendos y otros cometidos, fue de un 72%. En dicho año el 37,4% de las materias infringidas estuvieron relacionadas con el DFL N° 2, el cual sanciona el no comparecimiento sin causa justificada de los actores

³⁶ Dirección del Trabajo, Circular N° 88, página 23; 5 de julio 2001

involucrados, u otras faltas que signifiquen impedir o dificultar la fiscalización a la empresa, como es el hecho de no exhibir toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización.

Durante gran parte de la década, al menos desde 1994, las tasas de multas se situaron en torno al 60% de las fiscalizaciones realizadas. En el caso del año 2002, a diferencia de todos los anteriores, las fiscalizaciones obedecieron básicamente a inspecciones surgidas de denuncias concretas y muy residualmente, a fiscalizaciones programadas en áreas sensibles focalizadas por la autoridad.

Las solicitudes de reconsideración administrativas de multas en el año 2002 alcanzan a 28,126, más que duplicando las solicitudes del año 2000 que alcanzaron a 12.116.

Las estadísticas del año 2002 dan cuenta de un muy importante número de solicitudes todavía pendientes de reconsideración, las cuales representan un 25,1 del total de solicitudes presentadas. Una primera observación sugiere cuellos de botella que sin duda contrastan con la celeridad buscada. Más aún, si se trata de solicitudes motivadas por la corrección de la infracción dentro del plazo de 15 días de notificada la multa. Bajo esta figura, el Inspector Jefe de Oficina tiene facultades para resolver "cuasi automáticamente" este tipo de solicitudes.³⁷

Por otra parte, el hecho que las solicitudes acogidas parcialmente, con algún nivel de rebaja, se hayan duplicado podría estar indicando la acreditación por parte de los afectados de medidas correctivas, dentro de los 15 días que siguieron a la aplicación de la sanción.

Por último las solicitudes rechazadas en el año 2002, primer año de aplicación de los MPF, disminuyen considerablemente en su proporción, con respecto a años anteriores. En efecto, en el año 1999 ellas representaron el 64,9% de las solicitudes presentadas (7.578 solicitudes rechazadas); en el año 2000 el 59,4% de las solicitudes (7.201 solicitudes rechazadas), mientras que en el año 2002, los rechazos, esto es aquéllas en las que se mantiene la multa aplicada, sólo alcanzaron el 23,1% de las solicitudes de reconsideración administrativa con un total de 6.509 solicitudes rechazadas. Si se asume la comparabilidad de las cifras históricas, dicha tendencia sería consistente con el Fin buscado.

Un eslabón fundamental del proceso aún no logra materializarse según su diseño original. En efecto, la refiscalización de empresas que han incurrido en falta, y la duplicación de la multa en los casos de reiteración o permanencia de la misma, ha sido materialmente imposible de cumplir en la generalidad de los casos, debido principalmente a las limitaciones de capacidad inspectiva de la institución. En el año 2002 la DT pudo llevar a cabo refiscalizaciones sólo en el 23 % de las empresas sancionadas con multas.

³⁷ Ibid., pág. 30

3.2. Conclusiones sobre Eficacia y Calidad del Programa

Las estadísticas oficiales recibidas por el Panel no le permiten concluir que este Programa ha podido contribuir a incrementar la capacidad fiscalizadora de la Institución. Por el contrario, las coberturas de fiscalización programadas se han visto disminuidas, pero sin que ello haya significado un aumento en la fiscalización reactiva por denuncia del trabajador. Esta última - si se consideran como unidades de fiscalización homogéneas - se mantiene constante, mientras que la fiscalización efectuada a solicitud de los empleadores no ha cesado de aumentar en su frecuencia.

Es presumible, como sostiene la DT, que este hecho sea simplemente el reflejo de un nuevo concepto de fiscalización, y por ende no susceptible de un examen comparado con años anteriores. Por ello concluye la DT, el año 2002 debe ser considerado como el año base para cualquier evaluación futura y se debiera esperar ya para el año 2003, un impacto significativo de los MPF en los tiempos de tramitación del conjunto del proceso.

Si dicha hipótesis es válida, la DT debiera asegurar estadísticas diferenciadas, en razón del número de conceptos evaluados en cada fiscalización, información que hasta el momento no se dispone.

Los antecedentes estadísticos de fiscalización son bastante elocuentes para ilustrar el impacto de los cambios introducidos en la capacidad de fiscalización programada de la institución, la cual ve reducida su número de fiscalizaciones en el año 2002 (22.628) a menos de un tercio de lo que fue la cobertura del año 2001 (60.027) y sólo comparable con los niveles previos a 1996.

4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Fuentes y Uso de Recursos Financieros

En el cuadro N° 16 se muestran las fuentes de financiamiento del Programa. Como puede observarse, éstas provienen exclusivamente del Aporte Fiscal Directo a través de un fondo concursable. Si bien hubo aportes institucionales de la DT para complementar el financiamiento de algunas actividades asociadas al Programa, su contabilidad no lo imputó.

Cuadro N° 16
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA
(Miles de \$ 2003)

Fuentes de Financiamiento	2001	2002
1. Aporte Fiscal Directo	530.647	44.800
2. Transferencias otras instituciones públicas	0	0
3 Otras Fuentes (aporte de terceros, aporte de beneficiarios)	0	0

Fuente: Dirección del Trabajo

Por su parte, el cuadro N° 17 muestra el gasto efectivo realizado por el Programa.

Cuadro N° 17
GASTO EFECTIVO TOTAL DEL PROGRAMA
(Miles de \$ 2003)

	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	504.698	0	504.698
2002	44.800	0	44.800

Fuente: Dirección del Trabajo

Comparando ambos cuadros, las cifras muestran que el gasto efectivo fue de un 95,1% en el año 2001 y de solamente un 83,7% en el año 2002 respecto del Aporte Fiscal Directo.

El desglose del gasto efectivo en los principales ítemes de gasto se presenta en el cuadro N° 18.

Cuadro N° 18
DESGLOSE DEL GASTO EFECTIVO EN PARTIDAS DE GASTO
(Millones de \$ 2003)

	2001	2002
Personal		
Bienes y servicios de consumo		
Inversión	321,7	
Transferencias	183,0	44,8
Total	504,7	44,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de antecedentes de la DT

Como puede observarse del cuadro anterior, la inversión fue desembolsada íntegramente en el primer año del Programa y corresponde principalmente a vehículos (\$ 214,8 millones) y computadores portátiles (\$ 106,9 millones). El resto corresponde a Transferencias cuyo destino final es pago de honorarios, compras de diverso tipo y pago de servicios.

Por su parte, el gasto devengado por componente, se presenta en el Cuadro N° 19

Cuadro N° 19
GASTO POR COMPONENTE
(Miles de \$ 2003)

	2001	2002
Componente 1: Difusión y capacitación en los MPF	95.133	29.949
Componente 2: Diseño e implantación de un software de gestión y control	3.427	17.433
Componente 3: Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores de terreno	344.629	16.633
Componente 4: Generación de competencias en higiene y seguridad en el trabajo	61.509	3.345
Total	504.698	67.359*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de antecedentes DT.

* El desglose por componente se hizo sobre la base del gasto devengado que totaliza MM\$ 67,4, valor superior al presupuesto ejecutado (criterio de caja) por MM\$ 44,8.

Como puede apreciarse, el Componente 3 se lleva el mayor peso de los gastos dado que involucra el desembolso para la compra de los recursos físicos del Programa. Este componente disminuye su importancia para el año 2002 debido a que no le fue asignado presupuesto para continuar con la inversión en computadores portátiles y vehículos, como se tenía presupuestado desde el inicio del Programa.

4.2. Análisis de Eficiencia del Programa

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

En el cuadro N° 20 se identifican los productos más representativos de cada componente con el fin de ilustrar la distribución de los costos y detectar eventuales gastos innecesarios a la luz de las cifras entregadas.

Cuadro N° 20
Costo Promedio por Unidad de Producto*
según Componente
(Miles de \$ 2003)

Componente	Producto	2001	2002
Componente 1	♦ Acciones de difusión	57.841	19.472
	♦ Acciones de capacitación	37.292	10.476
Componente 2	♦ Diseño del Software	169	337
	♦ Capacitación seguimiento y evaluación	3.257	17.096
Componente 3	♦ Provisión de vehículos	10.230,6	0
	♦ Provisión de PC portátiles	1.048,0	5.659
	♦ Provisión otros equipos	9.119	10.974
Componente 4	♦ Seminarios y material de difusión, manuales, etc.	50.367	0
	♦ Seminarios en Inspección básica de riesgos.	11.143	3.345
Total		504.698	67.359**

Fuente: Dirección del Trabajo

* Dada la variedad de productos y servicios finales se ha asociado el concepto de Unidad de Producto a las principales actividades de cada componente. La excepción es vehículos y notebooks en el año 2001 donde la Unidad es el producto mismo. En el año 2002, Provisión de PC portátiles corresponde a equipamiento de apoyo como tarjetas de red, impresoras y otros.

** Gasto devengado

Se puede apreciar en el cuadro anterior, en forma más detallada, como se gastaron los recursos del Programa. Es destacable mencionar al respecto la importancia que para este Programa tuvo la capacitación (incluyendo temas de Seguridad e Higiene en el trabajo), lo que se refleja en el hecho que constituye el gasto más significativo después de la inversión en equipos.

Llama la atención del Panel que, de acuerdo a la información de la ejecución de los gastos presentada, no se consigne en los ítemes capacitación, los gastos incurridos en la contratación de los servicios de capacitación.

La definición de costos unitarios por componente y beneficiario es, a juicio de este Panel, una información que no aporta valor al análisis, y que, por el contrario, puede inducir a error. Ello se debe básicamente a la dificultad de establecer el valor total del producto, debido

a que, como se señaló previamente, la contabilidad del programa sólo imputó como gastos los recursos presupuestarios propios del Programa. Esto es válido en el caso de las actividades de los componentes 1, 2 y 4. En el caso del componente 3, el costo unitario por Beneficiario -Inspección en materia de vehículos fue de 10.230 miles de pesos del año 2003. A su vez, el costo unitario por beneficiario de los notebooks fue de 1.048 miles de pesos del año 2003.

4.2.2 Gastos de Administración

Este ítem de gasto no resultó ser significativo para el Programa, pues al apoyar la implementación del Proyecto modernizador, los gastos asociados a la dirección, supervisión y varias asesorías, se imputan al Proyecto Global y no aparecen consignados en los datos de costos que se entregaron para este Programa específico.

El hecho de ser un Programa interno del Departamento de Fiscalización y cuyo objetivo ha sido apoyar la implementación de un proyecto modernizador de mayor envergadura, significó que no se le asignaran, en general, gastos de administración, pues se utilizó la infraestructura humana y física del Departamento de Fiscalización, en las tareas de supervisión y coordinación administrativas.

4.2.3 Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

1. *Indicador. Fiscalizaciones mensuales promedio por fiscalizador*³⁸

1999: 23	2000:25	2001:33	2002:34 (estimado)
----------	---------	---------	--------------------

Observando la evolución del valor del indicador, se aprecia un incremento significativo para el año 2001 que justamente coincide con el comienzo del Programa. Esto responde fundamentalmente a un cambio en las prácticas de fiscalización; en efecto, el Programa privilegia el cumplimiento por objetivos, esto es, se le asigna una meta al mes al fiscalizador que tiene la obligación de cumplir, dejándole plena libertad en la distribución de su trabajo durante el mes, sin que se requiera concurrir todos los días a la oficina. A esto se le agrega un monitoreo permanente vía computador con amplia visibilidad para colegas y jefes y naturalmente a un cambio en las exigencias, esto es un aumento en el estándar histórico.

En rigor, la DT ha señalado al Panel que estos datos no son efectivamente comparables, pues antes del 2002 se sumaban todas las fiscalizaciones, o sea, todas tenían una ponderación de 1 no importando la carga de trabajo involucrada en cada una de ellas; además, no se consideraban las fiscalizaciones solicitadas por los empleadores (comúnmente llamadas Certificaciones). A partir del año 2002 la carga de trabajo y su registro estadístico utilizan el concepto de "fiscalización equivalente"³⁹

El Panel considera razonable y necesario el nuevo sistema establecido para homologar las cargas de trabajo asociadas a las fiscalizaciones, dada la disparidad existente entre ellas; sin embargo dado que este trabajo no se ha hecho en los años anteriores al 2001, no es posible establecer en forma clara comparaciones históricas con el fin de medir las ganancias de eficiencia que ha producido el Programa en este aspecto.

³⁸ El cálculo está hecho por fiscalizador-jornada dado que hay fiscalizadores que trabajan menos que una jornada

³⁹ Ver Glosario al final del informe

2. **Indicador : % de procedimientos de fiscalización tramitados en menos de 90 días**

2001: 86% 2002: 96%

De acuerdo a datos entregados por la DT,⁴⁰ en el año 2000 el tiempo promedio del proceso de fiscalización fue de 266 días. Aun cuando esta última cifra en rigor no es directamente comparable con el indicador anterior, es claro que se observa un progreso. Ello se refuerza comparando el antiguo con el nuevo procedimiento mostrado en el capítulo I de este informe que significó reducir la duración del cometido de cerca de 300 días a 90 días como máximo. Por lo tanto, el Panel cree que este hecho es más importante que el indicador mismo mostrado sobre el porcentaje de procedimientos de fiscalización tramitados en menos de 90 días, dado que los valores entre si no son comparables, por lo antes señalado.

4.3 Análisis de Economía

4.3.1 Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 21
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA Y GASTO EFECTIVO
(Miles de \$ 2003)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	%
2001	530.647	504.698	95,1
2002	80.451	44.800	55,7

Fuente: Dirección del Trabajo

Se puede observar que en el año 2001 hubo una buena ejecución del gasto lo que está indicando también una buena estimación presupuestaria. En el año 2002 en cambio, este indicador baja significativamente, lo que se debe, de acuerdo a lo señalado por la DT, a que en dicho año hubo cerca de 23 millones de pesos en gastos devengados, pero su imputación presupuestaria se hizo en el año siguiente, el 2003. Si se considera el concepto de gasto devengado, el porcentaje de ejecución presupuestaria se eleva en el año 2002 a un 83,3%.

4.3.2 Aportes de Terceros

No aplicable

4.3.3 Recuperación de Costos

No aplicable

⁴⁰ El Panel no dispone hasta ahora de las bases que sustentan este cálculo.

4.4 Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

- a) El Panel no tiene evidencias que el número de vehículos comprados para las zonas rurales era el adecuado; por lo tanto, el Panel no se pronuncia por la economía de este gasto.
- b) El indicador de eficiencia a nivel de propósito relacionado con la productividad del fiscalizador, esto es, la cantidad de fiscalizaciones realizadas por mes por fiscalizador, si bien es relativo pues las cifras del año 2002 no son comparables con las cifras históricas, refleja el hecho de que la nueva forma de organizar del trabajo en función de metas mensuales y con un procedimiento con plazos definidos, es un valioso incentivo para el incremento de la productividad del fiscalizador.
- c) El Panel constata en general una buena ejecución del gasto durante el año 2001; sin embargo, no ocurre lo mismo para el 2002 donde sólo se gastó el 55,7% del presupuesto, no obstante la explicación entregada por el Servicio en el sentido de que el gasto devengado fue superior, alcanzando al 84% del presupuesto asignado..
- d) En relación los gastos incurridos en capacitación, segundo ítem en importancia de este Programa, se observa que la mayor parte del dinero se gastó en traslados y alojamiento del personal participante; cabe preguntarse, por consiguiente, si se siguió la estrategia más eficiente al respecto, por ejemplo, generar algunos pocos centros de perfeccionamiento a lo largo del país de manera de minimizar los esfuerzos de traslado, especialmente en el Taller para jefaturas sobre Técnicas de Gestión donde los costos unitarios resultaron bastante elevados. Además es interesante notar que en la información de la ejecución del gasto en capacitación no aparece en forma explícita los desembolsos asociados a la contratación de servicios de capacitación externos.
- e) La disponibilidad de tiempo de personal competente al interior de la organización. hizo que los gastos de la producción de las actividades, salvo compra de vehículos y notebooks, reflejara sólo parte de los costos efectivos, lo que impide efectuar análisis de eficiencia.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

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

Según se señaló en más de una oportunidad, si bien el Programa terminaba originalmente en el presente año 2003, la DT está solicitando su prolongación por un año adicional: el año 2004.

Las razones para justificar la continuidad del Programa por un año más son las siguientes:

- a) A partir del último trimestre del año 2002 hasta el primer trimestre del año 2003 se realizó un proceso de evaluación de la reforma de los procedimientos de fiscalización, el cual abarcó tanto aspectos cuantitativos como cualitativos y normativo - procedimentales.

En el desarrollo de esta evaluación participaron todos los niveles comprometidos en el proceso de fiscalización, desde fiscalizadores de terrenos, jefes de unidad de fiscalización, coordinadores inspectivos y los funcionarios del Departamento de Fiscalización.

Como resultado de este proceso de evaluación se encuentra en curso una serie de modificaciones al proceso implementado durante los años 2001 y 2002. Estas modificaciones abarcan varios niveles y dimensiones de la actividad fiscalizadora, destacando:

- *Modificaciones a procedimientos específicos de fiscalización:* el análisis de casos específicos ha determinado la conveniencia de ajustar los procedimientos utilizados para algunas fiscalizaciones.
- *Modificaciones a las herramientas para el desarrollo de la fiscalización:* se encuentran en desarrollo modificaciones a formularios y al sistema informático SF-2000.
- *Modificaciones a los sistemas de control de gestión:* se encuentra en desarrollo la el Asistente para el Jefe de Unidad de Fiscalización. y su interconexión con el sistema principal SF-2000,
- *Optimización del proceso del diseño, implementación y análisis de Programas de Fiscalización:* con el objeto de relevar la importancia de la acción preventiva de la acción fiscalizadora se ha formado una Unidad Técnica encargada del diseño de este ámbito de la actividad fiscalizadora

Las modificaciones, tanto normativas como procedimentales, se reflejarán en la modificación del Manual para Fiscalizadores de Terreno, el cual deberá ser reimpresso y repartido a toda las unidades de terreno. Asimismo estas modificaciones deberán ser difundidas ampliamente a nivel de las unidades de fiscalización implicando el mantenimiento del esfuerzo de difusión y capacitación del personal desarrollado en los tres primeros años del Programa.

- b) El proceso formativo de los fiscalizadores de terreno y su entorno ha sido un elemento central del Programa de interés, expresado en los componentes 1, 2 y 4. Las evaluaciones intermedias y monitoreos realizados así como los resultados prácticos observados en la tarea diaria muestran que esta es un área en que se ha avanzado mucho gracias al Programa, pero que aún muestra carencias. En el caso de los fiscalizadores de terreno hay que profundizar el proceso iniciado de desarrollo de manejo de situaciones de alto stress, así como el fortalecimiento de competencias y habilidades perceptivas e investigativas. En el caso de las jefaturas de unidad de fiscalización se requiere fortalecer su capacidad de gestión de recursos, especialmente en términos de planificar, gestionar y evaluar la acción de sus respectivos equipos de fiscalización.

Por otra parte, el Programa contempla en el año 2003 la compra de 200 equipos portátiles para fiscalizadores de terreno, los cuales sumados a los primeros 100 ya adquiridos, permitirá dotar a más del 80% de los fiscalizadores con este equipamiento. Adicionalmente se pondrá en ejecución el nuevo Asistente del Fiscalizador de Terreno, todo lo cual requerirá capacitar a 200 fiscalizadores de terreno en el uso del nuevo hardware y a la totalidad de los cerca de 300 fiscalizadores de terreno en el nuevo software.

- c) El Servicio iniciará en el presente año 2003 un proceso de reclutamiento y formación del nuevo contingente de fiscalizadores de terreno que se definió en las reformas laborales del año 2002.

Este proceso impactará especialmente en el área de la fiscalización, lo que implicará un esfuerzo especial de capacitación de dichos funcionarios en las normas y procedimientos que regulan la actividad inspectiva, lo cual también plantea demandas de capacitación y difusión importantes.

Estos tres factores implicarán en conjunto el desarrollo de un proceso de consolidación del proceso de fortalecimiento de la capacidad fiscalizada de la DT implementada desde el año 2001, por lo cual se requiere la prolongación en un año del programa y asegurar así la implementación efectiva de estas medidas de profundización del proceso de fortalecimiento, especialmente en el área de capacitación permitiendo, de esta forma, un resultado exitoso de dicho Programa..

6. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

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

La sostenibilidad del Programa en el tiempo, en opinión del Panel está prácticamente asegurada. Ello debido a que es parte de una reingeniería de la metodología y procedimientos de fiscalización, constituyendo de aquí en adelante la forma de ejecutar la acción fiscalizadora. Ello se ve afianzado por el hecho de que es parte del PDI y que el ejecutor del Programa es el propio Departamento de Fiscalización, lo que no deja duda alguna de su capacidad e intenciones al respecto.

7. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

7.1. Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

Este Programa ofrece aportes significativos en torno a dos conceptos fundamentales de gestión y manejo del cambio. En primer lugar, el logro de reformas muy significativas en la organización del trabajo, sin provocar conflictos laborales mayores, y por el contrario, con importante niveles de adhesión. En segundo lugar, este Programa ha permitido objetivar el desempeño personal e institucional, aportando instrumentos significativos a un mejoramiento continuo en la gestión.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. Uno de los mayores méritos de este Programa reside en la estandarización de los procedimientos de fiscalización de la DT y en una mejor objetivación de la actuación de los fiscalizadores en terreno. Esto ha sido reforzado con algunos testimonios recogidos, tanto a nivel de Directivos del Departamento de Fiscalización como de Jefes de Inspecciones de la Región Metropolitana.
2. El hecho que se está frente a un nuevo concepto o "praxis" de fiscalización, más homogéneo en su ejercicio, por parte de las Inspecciones del país, y que enfatiza los conceptos que componen cada cometido de fiscalización, es previsible que pueda redundar en una mejor receptividad social de la acción fiscalizadora de la DT y, con ello, asociar un valioso aliciente al desempeño del personal fiscalizador.
3. Por otra parte, aún cuando el Panel no dispone de antecedentes verificables y suficientes respecto de los niveles de eficiencia del Programa, los nuevos procedimientos de fiscalización implantados, han permitido una reducción muy significativa del tiempo invertido en cada fiscalización. Ello se desprende tanto de los informes oficiales de la DT sobre el porcentaje de procedimientos de fiscalización tramitados en menos de 90 días, como de las opiniones recogidas en entrevistas efectuadas a directivos de la institución.
4. La organización del Programa definió con precisión las responsabilidades institucionales, creó los mecanismos de coordinación entre las Unidades participantes y se definieron mecanismos e instancias de monitoreo internas y externas que permitieron la retroalimentación de la gestión organizacional y la realización oportuna de las correcciones.
5. En relación a la gestión del Programa, se efectuó un manejo centralizado de recursos, lo que parece razonable dada la naturaleza del gasto cuyos componentes principales fueron compra de vehículos y notebooks. Un aspecto destacable es haber desarrollado una contabilidad presupuestaria independiente que permitió conocer con exactitud el destino de los recursos gastados por el Programa, dada la existencia de fuentes de recursos de otros orígenes. La ejecución presupuestaria del año 2002 es sólo del 55,7%, registrándose una diferencia significativa entre los gastos devengados y los gastos efectivamente pagados, materia que amerita una revisión por parte de las autoridades presupuestarias.
6. Si bien existieron actividades de monitoreo y evaluación internas y externas sobre la aplicación práctica de los MPF y el nuevo esquema fiscalizador, el Panel detecta la ausencia de mecanismos de monitoreo sobre la producción de bienes y servicios finales y ausencia de mecanismos de control sobre la producción del componente 3, específicamente sobre el uso de notebooks y vehículos todo terreno (en su conjunto representan el 60% del gasto total efectivo del Programa) que aseguren su utilización en consonancia con los objetivos perseguidos con su compra.
7. En cuanto a la eficacia, calidad, eficiencia y economía de los diversos componentes o productos de este Programa, es poco lo que este Panel puede concluir debido a carencia de información cuantitativa. Los vehículos "todo terreno" han devenido un importante refuerzo a la acción general de las Inspecciones, pero no se puede inferir que este recurso haya contribuido a modificar el patrón de salidas e incrementar la cobertura geográfica de fiscalización de las Inspecciones que los recibieron. En lo que respecta al uso de los notebooks, se carece de información cuantitativa en cuanto a su uso efectivo. Con todo, parece evidente que la compra de, al menos, una buena parte de los notebooks podría haberse postergado hasta no disponer del software para su interacción con el SF-2000 y su

conexión a Internet en el terreno, ambos aspectos necesarios para hacer más efectivo su uso.

8. Por su parte, los gastos de capacitación de los diversos componentes del Programa, se refieren mayormente a desembolsos de alojamientos y traslados; sin embargo, el gasto fue superior, ya que participaron otras fuentes de financiamiento. En suma, este Panel no puede aportar hasta el momento conclusiones que den cuenta del desempeño de estos dos importantes elementos del gasto del Programa (capacitación y recursos físicos) que constituyen el 74% de la inversión concretada por éste.
9. Las estadísticas de fiscalización del año 2002, primer año de aplicación íntegra de los MPF, no permiten al Panel arribar a una conclusión definitiva acerca de la incidencia de este Programa en el fortalecimiento de la capacidad de inspección del Servicio, dado que no son comparables con las estadísticas anteriores, careciéndose por tanto, de valores referenciales históricos. Lo que el examen estadístico aporta en la comprensión del cambio, puede no corresponder fehacientemente a la realidad, toda vez que el concepto mismo de fiscalización ha sufrido importantes innovaciones en su aplicación práctica a partir del año 2002. Sin embargo, es tarea de la Dirección del Servicio desarrollar los medios de prueba apropiados.
10. Por ahora, las estadísticas oficiales dejan en evidencia, por una parte, una importante inflexión en lo que constituía ya una tendencia de los últimos años, cual es el aumento de las actividades de inspección originada a solicitud de los empleadores, con el propósito de certificar un buen comportamiento, y de este modo acceder a la licitación y contratación de obras, programas o beneficios estatales. Por otra parte, las estadísticas de la DT, revelan una estabilización en el año 2002 en el número de fiscalizaciones originadas por denuncias de los trabajadores. Por último, la fiscalización programada representa un 28,8% del total de fiscalizaciones que no conducen a certificaciones.
11. La caída en el número de solicitudes de reconsideración rechazadas por multas, desde un 64,9% en el año 1999 a un 23,1% el año 2002, representa un hecho destacable, en la medida que ella estaría dando cuenta de un aumento de las infracciones corregidas. Si se asume la comparabilidad de las cifras históricas, dicha tendencia sería consistente con el FIN de este Programa.
12. El ciclo orientado a aumentar la fuerza persuasiva de la sanción administrativa se haya incompleto, en la medida que la refiscalización automática contemplada por los MPF en todos los casos de infracción, ha sido aplicada de manera parcial. De hecho, las inspecciones por refiscalización representan el 23% de los casos sancionados administrativamente con multa. Asimismo, si bien los MPF conllevan el ejercicio inmediato de la sanción frente una falta detectada, el aumento de las solicitudes de reconsideración administrativa inducido por los propios MPF, puede estar generando un nuevo "cuello de botella" en la gestión del proceso, lo que se refleja en el hecho de que las solicitudes aún pendientes de reconsideración en el año 2002 representan el 25,4% del total de solicitudes presentadas.
13. La actividad de capacitación referida al desarrollo de los MPF abordó al universo de fiscalizadores. El Panel no ha conocido de evaluaciones a la capacitación realizada por parte de los funcionarios y las autoridades, que midiesen el nivel de aprendizaje logrado por los alumnos.
14. El Panel concluye que se encuentra justificada la prolongación del Programa en un año adicional, especialmente por la conveniencia de reforzar y profundizar los procesos de capacitación en temáticas como: técnicas de investigación, técnicas de autocuidado y el

desarrollo del software complementario (Asistente del Fiscalizador. Asimismo, se debe considerar la capacitación y equipamiento con notebooks a los cerca de 180 fiscalizadores de terreno adicionales que el Servicio ha informado que se incorporarán a partir del presente año

15. La sostenibilidad del Programa está "asegurada", ya que éste forma parte del PDI en el cual está comprometido todo el Servicio. Adicionalmente, el hecho que el ejecutor del Programa sea el propio Departamento de Fiscalización, quien a su vez, es el "beneficiario" directo en su acción diaria de los resultados, completa y refuerza su sostenibilidad en el tiempo.
16. El logro del Fin del Programa depende de una variable externa al mismo, pero sobre la cual se puede ejercer algún grado de influencia y control. Se trata del cobro de las multas, ya que en el pasado el porcentaje de multas efectivamente pagado ha sido pequeño por ausencia de un mecanismo efectivo de cobro, lo que le resta a la multa y a toda la acción fiscalizadora su poder persuasivo, ya que no se saca nada con fiscalizar mejor y emitir más multas si el infractor sabe que la probabilidad de ser efectivamente cobrada y pagada es baja. Esto pone en riesgo la consecución del FIN del Programa.

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

1. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. La DT debe diseñar y poner en práctica un sistema de monitoreo y control que asegure que el principal componente del Programa en términos de recursos – vehículos todo terreno y notebooks – se utilicen en los fines por los cuales se justificó su inclusión en el Programa
2. El Panel sugiere establecer una metodología para el diseño y planificación de las fiscalizaciones "programadas" estableciendo mapas de riesgo o áreas de mayor vulnerabilidad a la infracción. Ello permitirá extender la actual cobertura de fiscalizaciones y además optimizar la actual carga de trabajo del personal involucrado
3. La DT debe informar de las medidas que ha adoptado para reducir el volumen de solicitudes pendientes de reconsideración en materia de sanciones administrativas e introducir las readecuaciones orgánicas que permitan materializar la promesa de la refiscalización automática de todas aquellas empresas que incurrieron en faltas.
4. Es preciso adoptar las medidas administrativas necesarias a objeto que la demanda creciente de solicitudes de certificación de buen comportamiento en materias laborales y previsionales, no afecte la capacidad fiscalizadora de la DT en aquellas áreas o sectores de actividad económica más vulnerables al incumplimiento de las normas del trabajo. Para ello se recomienda estudiar mecanismos de cooperación con organizaciones gremiales de los empleadores, de utilización de Internet y otras medidas que permitan a la DT no seguir restando recursos de fiscalización a las otras actividades de fiscalización
5. Se recomienda que la DT determine la "dotación de fiscalizadores de terreno" requerida por cada Oficina y Región en función los criterios definidos en la recomendación N° 2, los requerimientos de refiscalizaciones y la proyección de las solicitudes de

fiscalización. De este modo la DT puede comprometerse con metas cuantitativas de cobertura y tiempos de ejecución de los cometidos.

6. Por otra parte, la DT debe adoptar las medidas necesarias para procesar la información que el sistema acopia y permitir retroalimentar el diseño original, como asimismo idear las estrategias de fiscalización más costo - efectivas, potenciando el uso de las bases de datos que el Programa ha permitido generar.
7. El Panel estima aconsejable desarrollar estudios comparados con otras agencias de fiscalización a nivel nacional e internacional, especialmente en vistas a la construcción muestral de los universos de empresas por fiscalizar y en el diseño de nuevos indicadores para medir y monitorear su desempeño.
8. La definición de una estrategia de fiscalización adecuada para alcanzar el FIN declarado por el Programa, cual es *contribuir a disminuir la infraccionalidad laboral*, no puede ser sino la proyección de la reflexión institucional acerca de este fenómeno en diferentes escenarios territoriales o geográficos, económicos y socio-culturales. El sistema de información en construcción debe permitir ya no sólo un adecuado recurso para el control de gestión, sino además contribuir a la concepción de nuevas políticas y programas capaces de hacer frente a los diversos escenarios de infraccionalidad del país, tanto coyunturales como estructurales.

2. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. La DT debiera asignar recursos para optimizar el uso de la base de datos contenida en el SF-2000 de tal suerte que los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad concordados por el Panel y la DT, especialmente a nivel de Propósito, puedan ser calculados y actualizados en forma automática, constituyéndose en una importante herramienta de gestión.
2. La DT debiera invertir recursos en establecer una conexión en línea con la Tesorería General de la República u otro mecanismo que le permita efectuar un control y seguimiento del pago de las multas cursadas, asegurando así que el esfuerzo modernizador tendrá un resultado positivo en términos disuasivos
3. Complementariamente, la DT debe definir los requerimientos de capacitación y equipamiento consistentes con la dotación proyectada y consignar las fuentes de su financiamiento, especificando claramente cuales son los componentes asociados a la continuidad del Programa por un año más. Esto permitirá enmarcar la petición de prórroga en una visión de más largo plazo y circunscribirlo sólo al año adicional solicitado.

V. Referencias

1. Bibliografía

La bibliografía utilizada fue la proporcionada por la DT, la que incluye:

- Orden de Servicio N° 4 de la DT de fecha 12 de junio el 2001 que contiene los MPF.
- “Medición de Impacto de los Nuevos Procedimientos de Fiscalización de la Dirección del trabajo”, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, octubre 2002. Asesoría contratada por la DT.
- Manual explicativo software SF – 2000, Departamento de Fiscalización de la DT.
- Documentos varios de origen interno de la DT.

2. Entrevistas Realizadas

El Panel tuvo como contraparte técnica a un equipo profesional de la DT integrado por los siguientes funcionarios:

- Raúl Campusano, Jefe División de Fiscalización
- Julio Salas, Jefe Departamento de Proyectos
- Cristián Dinamarca, profesional Departamento de Proyectos
- Orlando Hidalgo, profesional Departamento de Fiscalización
- Jacob Sandoval, profesional Departamento de Proyectos

Adicionalmente, el panel estimó conveniente reunirse en entrevistas independientes con Jefaturas de Inspecciones y fiscalizadores, habiendo concretado las siguientes entrevistas:

- Humberto Molina C., Jefe de Fiscalización Inspección provincial Santiago.
- Williams Reveco, Inspector Jefe Comunal Inspección Santiago Sur
- María Rosa García, Fiscalizadora de Terreno, ICT de Maipú.

VI. GLOSARIO

1. TIPOS DE FISCALIZACIONES

a) **Fiscalización Reactiva:** se origina en una solicitud de fiscalización que puede tener dos orígenes:

- **Solicitud de un trabajador:** la solicita un trabajador cuando estima que el empleador ha incumplido la legislación laboral perjudicándolo.
- **Solicitud de un empleador:** el empleador requiere que la DT le entregue un certificado en que se acredite que se encuentra al día en sus obligaciones laborales y previsionales con sus trabajadores para poder participar en una licitación.

b) **Fiscalización Programada:** se origina en el propio Servicio y tiene por objeto ampliar la cobertura de fiscalización a través de realizar cometidos de fiscalización en áreas de actividad consideradas de mayor riesgo de infraccionalidad u otros motivos.

2. TIPOS DE MULTAS

Estas pueden ser precalificadas en tres tramos, conforme a la gravedad de las infracciones cometidas por el empleador: menos graves, graves y gravísimas.

3. REFISCALIZACIONES

Corresponde a las fiscalizaciones que se realizan a las empresas que fueron multadas con motivo de una fiscalización con el objetivo de verificar que no se reitera la infracción que motivó la multa y que, por el contrario, se está cumpliendo con la normativa laboral.

4. SOLICITUDES DE RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA

Las solicitudes de reconsideración administrativa pueden ser invocadas por los afectados, en mérito de tres causales:

- a) errores de hecho, es decir, errores sustanciales que influyen en la procedencia de la sanción;
- b) acreditación fehaciente del íntegro cumplimiento de las normas que motivaron la sanción;
- c) corrección de la infracción dentro de 15 días de aplicación, a satisfacción del Servicio⁴¹.

5. FISCALIZACIÓN EQUIVALENTE

Es un concepto que definen los MPF con el objetivo de expresar los diferentes cometidos de fiscalización en forma homogénea en términos de la carga de trabajo que representan. Para estos efectos, las fiscalizaciones se multiplican por un factor de equivalencia que representa el volumen de trabajo asociado a su realización, factor cuyo valor se ubica en un rango de 0,25 a 4, es decir, una diferencia de 10 veces entre los extremos del rango.

⁴¹ Circular 88, Dirección del Trabajo, 5 de julio de 2001

ANEXO 1: Matriz de Marco Lógico de Evaluación del Programa

<p>COMPONENTE 1</p> <p>Difusión y capacitación en los MPF.</p>	<p>1.1 Impresión y distribución de manual instructivo de los MPF para su utilización por fiscalizadores.</p> <p>1.2 Diseño metodológico de los cursos de capacitación.</p> <p>1.3 Capacitación a fiscalizadores de terreno, Jefes de Unidad de Fiscalización, Coordinadores Jurídicos y Coordinadores de Relaciones Laborales de las Direcciones Regionales y Encargados de Relaciones Laborales en Técnicas de Investigación en Fiscalización.</p> <p>1.4 Capacitación a Jefes de Unidad de Fiscalización y Coordinadores Inspectivos en Técnicas de Gestión de los MPF.</p> <p>1.5 Acciones de promoción para fortalecer la adhesión y favorecer el despliegue de los MPF entre los funcionarios</p> <p>1.6 Capacitación a fiscalizadores de terreno en Técnicas de Autocuidado.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ % del total de Fiscalizadores y jefaturas capacitados en MPF. ◆ % de fiscalizadores recibieron el Manual con los MPF. ◆ Porcentaje de fiscalizadores de terreno capacitados en Técnicas de Autocuidado sobre total de fiscalizadores <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Resultados de la Evaluación por los usuarios de la calidad de los cursos entregados. <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Costo promedio por alumno capacitado <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ % de los gastos reales ejecutados en relación al presupuesto estimado en capacitación. ◆ Porcentaje del presupuesto total del Programa gastado en este componente. 	<p>Informes sobre cursos de capacitación realizados.</p> <p>Informe de entrega de Manuales de MPF</p> <p>Informes sobre cursos de capacitación realizados.</p> <p>Seguimiento ejecución presupuesto Programa.</p>

<p>COMPONENTE 2</p> <p>Diseño e implantación de un software de gestión y de control de gestión de la fiscalización y la capacitación de los fiscalizadores de terreno en su uso.</p>	<p>2.1 Diseño de software "asistente del fiscalizador de terreno".</p> <p>2.2 Desarrollo de nuevos sistemas de procesamiento de la información y estadísticas del SF – 2000.</p> <p>2.3 Monitoreo de la implementación de los modems procedimientos de fiscalización.</p> <p>2.4 Evaluaciones externas e internas.</p> <p>2.5 Capacitación a fiscalizadores de terreno en utilización de herramientas informáticas</p>	<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ % cumplimiento de los plazos establecidos para la puesta en marcha de los nuevos sistemas computacionales. ◆ % de comisiones de fiscalización incorporadas al sistema informático. <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Cálculo del costo real del diseño, construcción y puesta en marcha del sistema computacional en relación a subcontratarlo con una empresa externa. ◆ Porcentaje del presupuesto del Programa gastado en este componente. 	<p>Informe de Gestión del Programa</p> <p>Estadística proporcionada por SF-2000</p> <p>Seguimiento ejecución presupuesto Programa.</p>
<p>COMPONENTE 3</p> <p>Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores en terreno.</p>	<p>3.1 Equipamiento para fiscalizadores en el ámbito de seguridad laboral.</p> <p>3.2 Adquisición de vehículos especiales para la fiscalización de terreno.</p> <p>3.3 Mejoramiento y habilitación de espacios de trabajo.</p> <p>3.1 Adquisición y asignación de equipos computacionales portátiles.</p>	<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ % de aumento de la cobertura de las fiscalizaciones en zonas de difícil acceso. ◆ % del total de Kilómetros recorridos al año en promedio por cada vehículo en fiscalizaciones a zonas rurales o de difícil acceso. ◆ % de cometidos de fiscalización ingresados al sistema mediante computadores portátiles <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador al mes en zonas de difícil acceso. <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Costo de operación de vehículos especiales. ◆ Porcentaje del presupuesto del programa gastado en componente. 	<p>Estadística proporcionada por SF-2000</p> <p>Bitácoras de vehículos</p> <p>Informe de asignación y utilización</p> <p>Estadística proporcionada por SF-2000</p> <p>Seguimiento ejecución presupuesto Programa.</p>

<p>COMPONENTE 4</p> <p>Generación de competencias en materias de higiene y seguridad en el trabajo</p>	<p>4.1 Implementación de Sistema de información en materias de higiene y seguridad en el trabajo.</p> <p>4.2 Incorporación de la inspección básica de riesgo en el proceso de fiscalización</p>	<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Porcentaje de fiscalizadores capacitados en estas áreas en relación al total de fiscalizadores. ◆ % del total de fiscalizaciones que incluyeron acciones en Higiene y salud ◆ % de multas cursadas por infracciones en estas áreas <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Resultados de las evaluaciones realizadas por los alumnos capacitados <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Costo promedio por fiscalizador capacitado por año <p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ % de ejecución del presupuesto en capacitación ◆ Porcentaje del presupuesto del programa gastado en este componente. 	<p>Informes sobre cursos de capacitación realizados</p> <p>Estadística proporcionada por SF-2000</p> <p>Informes sobre cursos de capacitación realizados</p> <p>Informes sobre cursos de capacitación realizados</p> <p>Seguimiento ejecución presupuesto Programa.</p>
---	---	--	---

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 2

CUADRO 1

**PRESUPUESTO DE GASTO DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL
PROGRAMA Y GASTO EFECTIVO**
(en millones de pesos de 2003)

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	14.746,3	14.720,9	99,8%
Bienes y Servicios de Consumo	2.935,2	2.926,1	99,7%
Inversión	407,8	407,1	99,8%
Transferencias	305,2	279,8	91,7%
Otros	73,6	13,6	18,5%
TOTAL	18.468,1	18.347,5	99,3%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	15.416,7	15.376,2	99,7%
Bienes y Servicios de Consumo	3.062,9	3.062,1	100,0%
Inversión	122,6	93,1	75,9%
Transferencias	402,9	347,9	86,3%
Otros	108,1	205,1	189,7%
TOTAL	19.113,2	19.084,4	99,8%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	15.366,4		
Bienes y Servicios de Consumo	3.022,0		
Inversión	432,2		
Transferencias	635,5		
Otros	52,1		
TOTAL	19.508,2		

CUADRO 2

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA
(en millones de pesos de 2003)

Fuentes de Financiamiento	2001		2002		2003	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	530,6	100	80,5	100	195,9	100
2. Transferencias de otras instituciones públicas						
2.1						
2.2						
2.3						
3. Otras fuentes de financiamiento						
3.1						
3.2						
3.3						
Total	530,6	100	80,5	100	195,9	100

CUADRO 3

PRESUPUESTO Y GASTO EFECTIVO DEL PROGRAMA.
(en millones de pesos de 2003)

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión	331,8	321,7	97,0%
Transferencias	198,8	183,0	92,0%
Total	530,6	504,7	95,1%

AÑO 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias	80,5	44,8	55,7%
Total	80,5	44,8	55,7%

AÑO 2003	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Transferencias	195,9
Total	195,9

CUADRO 4

TOTAL DE GASTO EFECTIVO DEL PROGRAMA
(en millones de pesos de 2003)

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos¹	Total Gasto Efectivo del Programa
2001	504,74		504,74
2002	44,8		44,8

CUADRO 5

GASTO POR COMPONENTE *
(en millones de pesos de 2003)

	2001	2002
Componente 1	95,13	29,95
Componente 2	3,43	17,43
Componente 3	344,63	16,63
Componente 4	61,51	3,35
Total	504,70	67,36

* corresponde a gastos devengados

Cuadro 6

COSTOS DE ADMINISTRACIÓN Y COSTOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA
(en millones de pesos de 2003)

AÑO	COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	COSTOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES	TOTAL GASTO EFECTIVO DEL PROGRAMA
2001		504,7	504,7
2002		44,8	44,8

ANEXO 3: Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico

ANEXO 3
MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO

PROPÓSITO

1. EFICACIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2000	2001	2002
Indice de evolución de cometidos de Fiscalización realizados	(N° de cometidos de Fiscalización año t / N° de cometidos de Fiscalización año 1999) *100	110	131	109
Porcentaje de empresas refiscalizadas	(N° de empresas refiscalizadas año t / N° de empresas multadas año t) *100	s/i	s/i	23,0
Porcentaje de empresas refiscalizadas que reinciden en infracciones	(N° de empresas refiscalizadas que cometen infracción año t / Total de empresas refiscalizadas año t) *100	s/i	s/i	s/i
Indice de evolución solicitudes de reconsideración acogidas parcialmente respecto año base	(N° de solicitudes de reconsideración acogidas parcialmente año t / N° de solicitudes de reconsideración acogidas parcialmente año 1999) *100	115,8	s/i	283,0
Porcentaje de solicitudes de reconsideración de multas rechazadas	N° solicitudes de reconsideración rechazadas año t / total solicitudes de reconsideración año t) *100	59,4	s/i	23,1
Porcentaje de solicitudes de reconsideración acogidas por multas mal cursadas.	(N° solicitudes de reconsideración acogidas por multas mal cursadas año t / total solicitudes de reconsideración acogidas año t) *100	s/i	s/i	s/i

2. EFICIENCIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2000	2001	2002
Fiscalizaciones mensuales por Fiscalizador	Total Fiscalizaciones mensuales/Total jornadas-mes fiscalizadores en terreno	25	33	34
Porcentaje de procedimientos de fiscalización tramitados en tiempo inferior a 90 días	(N° de procedimientos de fiscalización tramitados en tiempo inferior a 90 días año t / total procedimientos de fiscalización tramitados año t)*100	s/i	86,0%	96,3%

3. CALIDAD

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2000	2001	2002
Porcentaje de procedimientos de fiscalización tramitados en tiempo inferior a 90 días	(N° de procedimientos de fiscalización tramitados en tiempo inferior a 90 días año t / total procedimientos de fiscalización tramitados año t)*100	s/i	86,0%	96,3%

4. ECONOMIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado	$(\text{Presupuesto ejecutado año } t / \text{Presupuesto asignado año } t) * 100$	96,0%	55,7%

COMPONENTE 1

1. EFICACIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
% del total de Fiscalizadores y jefaturas capacitados en MPF).	$(N^{\circ} \text{ de Fiscalizadores y Jefaturas capacitados en MPF año } t / N^{\circ} \text{ total de Fiscalizadores y Jefaturas año } t) * 100$	50,3%	71,1%
% del total de Fiscalizadores capacitados en Técnicas de Autocuidado	$(N^{\circ} \text{ de Fiscalizadores capacitados en Técnicas de Autocuidado año } t / N^{\circ} \text{ total de Fiscalizadores año } t) * 100$	5,7%	71,2%
% de fiscalizadores que recibieron el Manual con los MPF.	$(N^{\circ} \text{ de fiscalizadores que recibieron el Manual con los MPF.} / N^{\circ} \text{ total de Fiscalizadores}) * 100$	100%	-

2. EFICIENCIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Costo promedio por alumno capacitado	$(\text{Total gasto en capacitación año } t / N^{\circ} \text{ de fiscalizadores capacitados año } t)$	s/i	s/i

3. CALIDAD

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Resultados de la Evaluación por los usuarios de la calidad de los cursos entregados.	$(\text{Sumatoria calificaciones participantes} / \text{total participantes})$	s/i	s/i

4. ECONOMIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
% de los gastos reales ejecutados en relación al presupuesto estimado en capacitación.	$(\text{Gasto efectivo año } t / \text{presupuesto asignado año } t) * 100$	s/i	s/i
Porcentaje del presupuesto total del programa gastado en este componente	$(\text{Gasto en componente 1 año } t / \text{total gasto en Programa año } t) * 100$	18,8	44,5

COMPONENTE 2

1. EFICACIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
% cumplimiento de los plazos establecidos para la puesta en marcha de los nuevos sistemas computacionales.	(Plazos programados en días año t / plazos efectivos en días año t) *100	s/i	s/i
% de comisiones de fiscalización incorporadas al sistema informático.	(comisiones de fiscalización incorporadas al sistema informático año t / total comisiones de fiscalización año t)*100	s/i	s/i

2. ECONOMIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Cálculo del costo real del diseño, construcción y puesta en marcha del sistema computacional en relación a subcontratarlo con una empresa externa	(Gasto en diseño sistema computacional / costo de subcontratación externa)*100	S/i	S/i
Porcentaje del presupuesto total del programa gastado en este componente.	(Gasto en componente 2 año t / total gasto en Programa año t) *100	0,7	25,9

COMPONENTE 3

1. EFICACIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
% de cobertura de las fiscalizaciones en zonas de difícil acceso.	(Total empleadores fiscalizados de zonas de difícil acceso año t / Total empleadores de zonas de difícil acceso año t) *100	s/i	s/i
% del total de Kilómetros recorridos al año en promedio por cada vehículo en fiscalizaciones a zonas rurales o de difícil	(total kilómetros recorrido vehículos Programa en fiscalizaciones a empleadores zonas difícil acceso año t / total kilómetros recorrido vehículos Programa año t) *100	s/i	s/i
% de cometidos de fiscalización ingresados al sistema mediante computadores portátiles	(cometidos de fiscalización ingresados al sistema mediante computadores portátiles año t / total de cometidos de fiscalización ingresados al sistema año t) *100	s/i	s/i

2. EFICIENCIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2000	2001	2002
Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador al mes en zonas de difícil acceso.	(Total mensual de fiscalizaciones a empleadores zonas de difícil acceso año t / Total jornadas – mes de fiscalizadores de terreno año t) *100	s/i	s/i	s/i

3. ECONOMIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Costo de operación de vehículos especiales	Gasto en bencina, mantenciones y reparaciones año t	S/i	S/i
Porcentaje del presupuesto total del programa gastado en este componente.	$(\text{Gasto en componente 3 año t} / \text{total gasto en Programa año t}) * 100$	68,3	24,7

COMPONENTE 4

1. EFICACIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2000	2001	2002
Porcentaje de fiscalizadores capacitados en estas Higiene y Salud	$(N^{\circ} \text{ fiscalizadores capacitados en Higiene y salud año } t / N^{\circ} \text{ total de fiscalizadores año } t) * 100$	s/i	85,2%	s/i
% del total de fiscalizaciones que incluyeron acciones en Higiene y salud	$(N^{\circ} \text{ fiscalizaciones que incluyeron acciones en Higiene y salud año } t / N^{\circ} \text{ total de fiscalizaciones año } t) * 100$	s/i	77%	s/i
% de multas cursadas por infracciones en Higiene y salud	$(N^{\circ} \text{ multas cursadas en Higiene y salud año } t / \text{total multas cursadas año } t) * 100$	s/i	s/i	s/i

2. EFICIENCIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Costo promedio por fiscalizador capacitado por año	$(\text{Total gasto en capacitación año } t / N^{\circ} \text{ fiscalizadores capacitados año } t) * 100$	s/i	s/i

3. CALIDAD

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
Resultados de las evaluaciones realizadas por los alumnos capacitados	$(\text{Sumatoria calificaciones participantes} / \text{total participantes})$	s/i	s/i

4. ECONOMIA

ENUNCIADO	FORMA CALCULO	2001	2002
% de ejecución del presupuesto en capacitación	(Monto gastado en capacitación año t / presupuesto de capacitación año t) *100	s/i	s/i
Porcentaje del presupuesto total del programa gastado en este componente.	(Gasto en componente 4 año t / total gasto en Programa año t) *100	12,2	5,0

**ANEXO 4: Matriz de Marco Lógico Original del Programa y Antecedentes
Presentados al Fondo Concursable Presupuesto 2003**

**INICIATIVAS PRESENTADAS FONDO CONCURSABLE
PRESUPUESTO AÑO 2003**

FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS O LÍNEAS DE ACCIÓN
Servicio: **DIRECCION DEL TRABAJO, MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN
SOCIAL**

\$145.000 M/P

DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA: "FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD FISCALIZADORA"

**UNIDAD RESPONSABLE / ENCARGADO: DEPARTAMENTO DE PROYECTOS JULIO SALAS/JAIME
SAU (jsau@dt.gob.cl Fono:674-9314**

OTROS ORGANISMOS INVOLUCRADOS: No hay.

PERÍODO DE EJECUCIÓN: 2001-2003

IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA: SUBTITULO 25, ITEM 33, PROGRAMA 264

APORTES DE TERCEROS: No hay

**A QUÉ OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PRODUCTOS RELEVANTES (BIENES Y/O SERVICIOS) SE
VINCULA EL PROGRAMA:**

OBJETIVOS ESTRATEGICOS:

Nº1. Velar por el cumplimiento de la normativa laboral y su correcta interpretación

Nº3. Mejorar la calidad del servicio al usuario

PRODUCTOS RELEVANTES: Fiscalización, Actuaciones y Certificaciones (ver formulario A1)

JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

La Dirección del Trabajo es la institución responsable de fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral. En los últimos seis años, aunque se ha incrementado fuertemente la cobertura de empresas fiscalizadas y se ha elevado el número de trabajadores beneficiados por la acción fiscalizadora, aún se observa como **problema** que la acción del Servicio no logra un efecto lo suficientemente disuasivo que incida de manera significativa en una disminución del nivel de infraccionalidad de las leyes laborales.

El problema enunciado se corrobora con los siguientes cuadros estadísticos:

Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fiscalización Total	76,084	76,943	79,327	87,545	95,255	116,664
Fiscalización Libre I.	39,217	39,024	38,044	42,601	39,225	60,027
Fiscalización Reactiva	36,867	37,919	41,283	44,944	56,030	56,637

Fuente: Depto. Fiscalización, Dirección del Trabajo.

Nº. De Empresas fiscalizadas (cuadro 1)

Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fiscalización Total	1,365,253	1,418,636	1,637,588	1,603,906	1,949,707	1,817,914

Fuente: Depto. Fiscalización, Dirección del Trabajo.

Nº de trabajadores beneficiados con la fiscalización. (cuadro 2)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nº de solicitudes	209,810	228,980	240,814	264,728	279,176	269,528

(*) Incluye denuncias presentadas, reclamos tramados, otras demandas y productos.
Fuente: Depto. Fiscalización, Dirección del Trabajo

Nº de requerimientos presentados (cuadro 3)

Nº de multas cursadas. (cuadro 4)

Años	1998	1999	2000	2001
TOTAL GENERAL	45.348	54.091	56.786	67.740

Nº de Fisc. / Num de multas (cuadro 5)

1998	1999	2000	2001	
79.327	87.545	95.255	116.664	Fiscalizaciones
45.348	54.091	56.786	67.740	Multas Aplicadas
57.166	61.187	59,615	58,064	% Fisc./Multa

Como podemos observar, los cuadros 1 y 2 muestran el fuerte incremento en la cobertura de la acción fiscalizadora que desarrolla la DT. Sin embargo, este mayor despliegue no ha logrado un impacto significativo en la disminución del incumplimiento normativo. Como se observa en los cuadros 3 y 4, se mantiene una tendencia al alza, lo que se corrobora especialmente con el cuadro 5 que expresa la tasa de infraccionalidad detectada, donde la baja porcentual no es significativa.

Las causas que explican el problema están relacionadas con la demora en el actual proceso inspectivo, lo que reduce el carácter disuasivo de la fiscalización. Ello es así porque este proceso se ha caracterizado históricamente por la tramitación burocrática que incluye repetidas visitas al lugar de la fiscalización; ello produce una excesiva interacción entre fiscalizador y empleador haciendo que el proceso pierda en algún sentido la imparcialidad necesaria en este tipo de actividad. A ello se suma la tendencia del infractor a dilatar intencionalmente este proceso aprovechando la baja la resistencia económica del trabajador.

Otro hecho relevante es que el proceso de fiscalización, como tradicionalmente se le ha concebido, no incorpora la verificación acerca del cambio conductual del infractor, ya que la fiscalización ha sido entendida como un proceso aislado y no contempla re-fiscalizaciones para verificar si luego de la fiscalización, el infractor se adecuó o no a la norma. Otro aspecto relevante, dice relación con la ausencia de un componente de capacitación asociado a la fiscalización. Se estima que la existencia de la dimensión educativa contribuiría en gran medida a prevenir conductas infraccionales o bien a impedir su repetición en el tiempo, ya que gran parte de la infraccionalidad prevaleciente se explica por el desconocimiento de la normativa laboral vigente.

Para cambiar esta realidad la institución se propone realizar un programa que implementa un reingeniería de procesos, dirigida específicamente a reformular la acción fiscalizadora definiendo un procedimiento inspectivo coherente, rápido y eficaz, en definitiva una modalidad de fiscalización que en el largo plazo efectivamente reduzca los niveles de incumplimiento de la normativa laboral. Estos son los **Modernos Procedimientos de Fiscalización (MPF)**.

De esta manera, el propósito del programa es la optimización de la capacidad fiscalizadora en terreno orientada a reducir la duración total del proceso inspectivo en general, desarrollando acciones complementarias tales como refiscalizar al empleador infractor (hasta que modifique su conducta) y capacitar en aquellos casos en los que se compruebe que la infracción se haya producido por desconocimiento de la normativa laboral vigente.

Sabemos que la protección efectiva de los derechos que asisten a los trabajadores, en la práctica, se encuentra mediatizada, por el tiempo que toma el proceso de comprobación de los hechos denunciados. Si la duración del procedimiento no es acorde con la urgencia de la demanda por la protección de derechos vulnerados, las normas protectoras establecidas en la legislación se vuelven ineficaces, con efectos perturbadores en las relaciones laborales y en la paz y justicia social.

El establecimiento de plazos perentorios y reducidos para desarrollar el procedimiento fiscalizador redundará en una mayor satisfacción del usuario y en un incremento significativo del número de fiscalizaciones por fiscalizador con el consiguiente aumento en la cobertura fiscalizadora del Servicio.

Tal como fue definido originalmente, este programa ha sido construido con una proyección de tres años. El 2003 es su último año de ejecución y un impulso final para la modernización de la gestión institucional; extiende la informatización para la inspección de terreno, la agilización de los procedimientos inspectivos y el mejoramiento continuo de la competencia profesional de los funcionarios fiscalizadores. Adicionalmente incorpora la dimensión de capacitación como componente pedagógico que se agrega a la fiscalización de acuerdo a lo señalado en 477 del Código del Trabajo, en un procedimiento denominado "Capacitación por sustitución de multa"

AVANCES DEL PROGRAMA.

La nueva política de fiscalización posibilitada por este Programa comenzó a ser aplicada en Enero del año 2001, con la definición de nuevas orientaciones. En agosto del mismo año se comenzó a implementar los Modernos Procedimientos de Fiscalización (Circular N°88 del 05.07.2001 del Departamento de Fiscalización) que modifican el conjunto del proceso de actuación en terreno, introduciendo parte de los componentes informáticos y de infraestructura necesarios para su aplicación.

Durante el año 2001, se inició la primera etapa del programa, que consistió, por un lado, en dotar de una parte de los medios necesarios para la aplicación de los modernos procedimientos de fiscalización (MPF) y por otro, en la definición y difusión de los lineamientos generales del nuevo procedimiento.

Respecto de los medios para aplicar los MPF, el 2001 se adquirieron 21 vehículos dotados con equipos informáticos para realizar fiscalizaciones en zonas rurales de difícil acceso (salmoneras, forestales, mineras, entre otras) funcionando como verdaderas oficinas móviles de inspección del trabajo. Adicionalmente, se adquirió a inicios del segundo semestre de 2001, los equipos computacionales portátiles para aprovisionar a un tercio de los fiscalizadores de terreno. Al mismo tiempo se diseñó un prototipo de software (asistente del fiscalizador de terreno) que constituye el soporte básico para la implementación de los MPF. En el mismo plano, se adquirió material para la implementación de una biblioteca en temas específicos relativos a materias laborales, previsionales y de seguridad e higiene.

En el ámbito de las iniciativas de gestión previas y necesarias para la implementación de los MPF, se realizaron encuentros nacionales, regionales y locales para describir y comenzar la capacitación a los funcionarios involucrados en este proceso. La base de estos encuentros, seminarios y talleres lo constituye la Circular N°88 del Departamento de fiscalización, con sus formularios y anexos, que fija los nuevos procedimientos. En este mismo sentido, se diseñó y distribuyó material informativo (manuales, instructivos, trípticos, etc.), didáctico y audiovisual en materias relativas a los MPF y a la incorporación de la inspección básica de riesgo a este proceso.

En el año 2002 se continuó con el despliegue de los Modernos Procedimientos de Fiscalización realizando evaluaciones y correcciones al nuevo proceso. Se capacitó a los fiscalizadores de terreno para la utilización del componente informático y del sistema SF2000, que constituye el sistema de control de gestión de los MPF, lo que permite monitorear el comportamiento de toda la línea de fiscalizadores.

La continuidad de este Programa se justifica en cuanto se ha registrado un avance significativo en la reducción del tiempo promedio del proceso de Fiscalización, en el 2000 fue de 266 días y el 2001 166 días. Esto ha significado un mejor servicio al usuario, los procedimientos claros y rigurosos han mejorado la calidad de la fiscalización y han reportado un aumento considerable de la cobertura a nivel de sectores económicos (hoy la fiscalización cubre diez sectores económicos relevantes: Agricultura, Comercio, Construcción, Electricidad, Estable. Financieros, Industria, Minería, Servicios Comunales,

Transporte y Otras). También este programa ha posibilitado que aumente el promedio mensual de fiscalizaciones por fiscalizador. Pasando de 25 en el año 2000 a 33 en el año 2001.

Si bien es cierto que se han producido grandes avances gracias a la aplicación de este programa existen aún desafíos pendientes ya que sólo un tercio de los fiscalizadores de terreno están equipados con PC portátiles con el software, que sirve como soporte básico para el despliegue de los Modernos Procedimientos de Fiscalización, en este sentido el programa se complementa con un proyecto de inversión que permitirá dotar a la totalidad de los fiscalizadores con esta herramienta esencial.

Finalmente, para cumplir con la aplicación de la norma indicada en el artículo 477 del Código de Trabajo la que señala "Las infracciones a este Código y a sus leyes complementarias que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas con multa de una a veinte unidades tributarias mensuales, según la gravedad de la infracción..." en el inciso 5° agrega " No obstante lo anterior, si un empleador tuviere contratado a nueve o menos trabajadores, el Inspector del Trabajo respectivo podrá si lo estima pertinente, autorizar, a solicitud del afectado, y sólo por una vez en el año, la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que, en todo caso, no podrán tener duración superior a dos semanas.

Evaluación del programa. La evaluación de este Programa se contempla desde dos perspectivas. La primera, fue realizada por evaluadores externos (Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile) y mide el impacto de la fiscalización realizada con nuevos procedimientos de fiscalización y con respaldo de soporte informático en la tarea inspectiva.

La otra perspectiva, corresponde a un estudio cualitativo de carácter descriptivo que utiliza fuentes primarias y secundarias de información, es realizado internamente y da origen a un informe denominado "Gestión presupuestaria de Programa: una experiencia de coordinación interdepartamental". El estudio cubre dimensiones de manejo y desarrollo del Programa y de los principales criterios utilizados en la línea de acción de la salud y seguridad en el trabajo.

En el año 2000, no se exigió en la formulación presupuestaria el enfoque de género, por lo que esta variable no fue considerada en el diseño original. No obstante, la Dirección del Trabajo viene desarrollando desde 1994 una serie de iniciativas que contemplan **el enfoque de género**. Actualmente al interior del Servicio funciona una comisión transversal de género, que se preocupa de profundizar e incorporar este enfoque a todo el que hacer de la Institución.

Como resultado de las sugerencias de esta comisión, el programa en su diseño actual incorporó nuevos elementos. **Por lo que podemos decir que el actual rediseño incorpora el enfoque de género.** E así como los nuevos formularios integrados al sistema informático de soporte se incorporaron campos que posibilitan la obtención de información desagregada por sexo. Actualmente se cuenta con información por región y por rama de Actividad Económica desagregada por sexo. Esto posibilitará en el futuro un mejor diseño de políticas institucionales en materia de género. Del mismo modo se definió actividades dentro del programa dirigidas fortalecer la fiscalización de trabajadoras temporeras, trabajadoras de casa particular y a incorporar como aspectos mínimos a considerar en cualquier fiscalización, la revisión de normas de fuero maternal y sala cuna. Finalmente también las actividades de capacitación están diferenciadas según sexo, en particular la capacitación a empleadora microempresarias.

LA POBLACIÓN POTENCIAL

Todos los trabajadores y trabajadoras que integran la actual fuerza de trabajo. La principal característica de la población potencial es que son hombres y mujeres mayores de 15 años cifra que asciende a 6.111.869*. La ley laboral le atribuye competencias a la Dirección del Trabajo para fiscalizar a todos los trabajadores cuya relación laboral este regida por el Código del Trabajo. Otra parte de la población potencial la constituyen 500.000 empleadores** de todas las actividades económica.

De la población potencial enunciada, el Programa focaliza su acción en el total de los trabajadores con conflicto vigente que concurren a las Inspecciones del Trabajo, (superior a 2.000.000) cifra que se acerca al número total de beneficiarios por la acción fiscalizadora del servicio. En el año 2001 dicho total alcanzó a 1.814.000 trabajadores y trabajadoras beneficiados.

Desde la perspectiva del empleador son también población objetivo del Programa más de 50.000 empleadores que año a año, son fiscalizados por la Dirección del Trabajo, y particularmente lo serán 3000 empleadores que se benefician con el componente de capacitación por sustitución de multa.

*Población proyectada Dirección del Trabajo.

** Fuente información SII.

POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA:

AÑO SIGUIENTE: 2002 (Estimación)

De la población potencial arriba enunciada el programa espera focalizar su acción e el total de trabajadores con conflicto vigente que concurren a la Dirección del Trabajo año a año (superior a los dos millones), cifra que se acerca al número total de la acción fiscalizadora del Servicio que en año 2001 fue de 1.817.914

Desde la perspectiva del empleador, son también población objetivo del programa más de 50.000 empleadores fiscalizados por la Dirección del Trabajo. Y particularmente serán 3.000 microempresarios.

Entonces son criterios de autofocalización de la fiscalización reactiva es tener un conflicto vigente que acerque al trabajador a la inspección.

Otro criterio para la fiscalización programada, aquella que tiene su origen en la decisión propia de la Dirección del Trabajo, responder a los sectores de riesgo, de alta infraccionalidad normativa, de mayor demanda laboral y aquellos que concentran una mayor proporción de la fuerza de trabajo, así se desarrollan los programas especiales por zona geográfica, por actividad económica asociada, a genero a temporada o a grupos específicos etc.

La población objetivo es aquella que es atendida directamente por las actuaciones operativas de inspección. Ambas no tienen distinción de sexo, edad ni condición socio económica. Sólo deben cumplir con la condición de que su relación laboral este regida por el Código del Trabajo.

Empleadores fiscalizados: 120.000

Público atendido en oficinas: 2.100.000

Público objetivo de sustitución de multas: 3.000 (microempresarios, 10<trabajadores contratados)

POBLACIÓN BENEFICIADA (COBERTURA):

AÑO 2001:

Empleadores fiscalizados: 48.000

Público atendido en oficinas: 2.079.000

PROYECCION 2002:

Empleadores fiscalizados: 50.000

Público atendido en oficinas: 2.100.000

LEY DE PRESUPUESTO AÑO 2002 Y PETICIÓN PRESUPUESTO AÑO 2003 :

Montos en miles de \$.- 145.000

Por ítem presupuestario de gasto (Detalle en Anexo 1)

Por componentes (Detalle en Anexo 2)

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

**Programa: "Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora"
Servicio: Dirección del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

1 Enunciado del Objetivo	2 Indicadores/Información	3 Medios de Verificación	4 Supuestos
<p>FIN</p> <p>Contribuir a disminuir los niveles de infraccionalidad laboral, previsional y de higiene y seguridad.</p>			
<p>PROPÓSITO</p> <p>Se fortalece el Proceso Inspectivo en su conjunto, aumentando su eficacia disuasiva .</p>	<p>Eficacia N° de procedimientos de fiscalización tramitados en un promedio inferior a 90 días / total de procedimientos de fiscalización * 100 = 80%</p> <p>Año 2001= 86% Año 2002= 90%</p> <p>Calidad Metas del programa cumplidas / metas del programa comprometidas * 100 = 95%</p> <p>2001=100% 2002=100%</p> <p>Eficiencia N° de fiscalizadores habilitados / total de fiscalizadores de terreno * 100 = 85%</p> <p>2001=34.4% 2002=40%</p> <p>Economía Monto total multas emitidas / presupuesto del programa >10</p> <p>2001= 16 2002 = 20 (estimado)</p>	<p>Estadísticas del Depto. de Fiscalización derivadas de los nuevos sistemas</p> <p>Informe de panel evaluador externo</p> <p>Informe de Control de Gestión.</p> <p>Informe Departamento de Proyectos</p>	<p>Solicitudes de reconsideración no se incrementan en mas de 5%</p> <p>Asignación del 100% de los recursos del programa</p> <p>Dotación de fiscalizadores se mantiene estable.</p> <p>Constante el valor monetario por infracción.</p>
<p>COMPONENTE 1 AÑO 1 Modernos procedimientos de fiscalización</p> <p>Se aplica reingeniería de procesos al producto Fiscalización. El objetivo es contar con un procedimiento moderno, eficiente y de corta duración, de modo tal que la eficacia disuasiva con relación a las conductas infraccionales, aumente. Ello implica diseñar procedimientos, instruir, capacitar y dotar de la infraestructura apropiada a</p>	<p>Eficiencia Total de fiscalizaciones año / total de funcionarios fiscalizadores de terreno = 30 promedio mensual</p> <p>2001= 29.5% 2002= 32 % (estimado)</p> <p>Calidad Tiempo efectivo para la implementación del programa/ Tiempo programado = 75%</p> <p>2001= 80%</p>	<p>Informes y estadísticas del Depto. de Fiscalización</p> <p>Informe Departamento de Proyectos</p>	<p>Se mantiene dotación de fiscalizadores de terreno</p>

<p>todos los funcionarios involucrados en la fiscalización.</p>	<p>2002 = 85% (estimado)</p>		
<p>MODALIDAD DE PRODUCCIÓN</p> <p>Todo el proceso de reingeniería es desarrollado por profesionales expertos del Servicio, así como también las instrucciones y capacitaciones también son impartidas por personal interno. La adquisición de las herramientas necesarias para implementar los Modernos procedimientos serán adquiridas vía licitación.</p>	<p>Eficacia Nº de empresas fiscalizadas/ Nº de empresas fiscalizadas año anterior a vigencia MPF *100 = 125%</p> <p>2000-2001= 122% primer semestre 2001- primer semestre 2002 = 147%</p>	<p>Estadísticas del Dpto. de Fiscalización.</p>	<p>Se mantiene dotación de fiscalizadores de terreno</p>
<p>COMPONENTE 1 AÑO 2 Modernos procedimientos de fiscalización</p> <p>Se simplifican los procedimientos inspectivos de terreno a partir de la introducción de la segunda fase del componente informático, capacitación, transporte y equipamiento. Con esto se descongestiona la recarga administrativa, permitiendo una presencia más intensa y permanente de los fiscalizadores en terreno y una expedición más rápida del procedimiento inspectivo, lo que permite aumentar la cobertura</p>	<p>Calidad (indicador de genero) Nº de empleadoras capacitadas/Nº total de empleadores capacitados*</p> <p>Eficiencia Nº Total de empleadores capacitados/ Nº total de programas de capacitación*</p> <p>Eficacia: Nº total de empleadores capacitados/Nº total de infracciones cursadas a empleadores con igual o menos de 9 trabajadores contratados*</p>	<p>Informe capacitación RRLL</p> <p>Informe capacitación RRLL</p> <p>Informe capacitación RRLL</p>	<p>Valor de insumos de capacitación constantes.</p> <p>Financiado 100% de componente dos.</p>
<p>MODALIDAD DE PRODUCCIÓN</p> <p>Los fiscalizadores son instruidos y capacitados en los nuevos procedimientos por profesionales internos del Servicio. La infraestructura y medios básicos que requieren los fiscalizadores para aplicar los modernos procedimientos, serán adquiridos vía licitación. El proceso de fiscalización originado en la denuncia de un usuario dura menos de 90 días y cada fiscalizador realiza en promedio 30 fiscalizaciones al mes.</p>	<p>Economía Gastos realizados * actividad * mes de ejecución/Total recursos programa * 100* *Componente nuevo sin información histórica de indicadores.</p>	<p>Informe Departamento de Proyectos</p>	
<p>COMPONENTE 1 AÑO 3 Modernos procedimientos de fiscalización</p> <p>Se simplifican procedimientos inspectivos de terreno a partir de la introducción de la segunda fase del componente informático, capacitación, transporte y equipamiento. Con esto se descongestiona recarga administrativa,</p>			

permitiendo una presencia más intensa y permanente de los fiscalizadores en terreno y una expedición muy superior en cuanto a disminuir la duración del procedimiento inspectivo e incrementar su cobertura.

Modalidad de producción:

Los fiscalizadores son instruidos y capacitados en los nuevos procedimientos. Los funcionarios cuentan con la infraestructura y medios básicos para aplicar los modernos procedimientos. El proceso de fiscalización derivado de una denuncia de un usuario dura menos de 90 días y cada fiscalizador realiza en promedio 30 fiscalizaciones por mes.

COMPONENTE 2

Fortalecimiento de procesos relacionados con la acción fiscalizadora. (Para cada año se desarrollará un proceso diferente.)


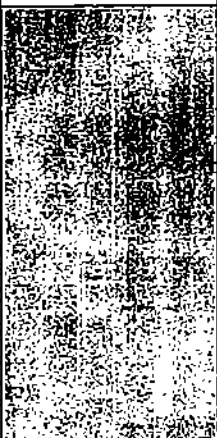

Año 1

Sistema de informaciones en materias de salud y seguridad en el trabajo.

Permitirá mejorar la capacidad técnica y metodológica de quienes participan en las diferentes fases de la prevención de riesgos en los lugares de trabajo, con énfasis en el trabajo de mujeres temporeras.

Modalidad de producción:

Diseñado por funcionarios especializados del servicio, su realización estará a cargo de relatores internos y externos. Tanto los funcionarios, como parte de los usuarios serán capacitados en materias de higiene y seguridad, a través de la realización de seminarios y curso, además se contará con el apoyo de material informativo y educativo para detectar, denunciar y resolver infracciones a la normativa de higiene y seguridad en el trabajo. Todo ello con el objeto de incorporar de manera permanente la inspección básica de riesgo, al procedimiento general de la fiscalización.

<p>Año 2: El año dos no se entregó presupuesto para desarrollar el componente 2</p> <p>Año 3 Sustitución de multa por capacitación a microempresarios El artículo 477 del Código del Trabajo señala "Las infracciones a este Código y a sus leyes complementarias que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas con multa de una a veinte unidades tributarias mensuales, según la gravedad de la infracción..." en el inciso 5° agrega " No obstante lo anterior, si un empleador tuviere contratado a nueve o menos trabajadores, el Inspector del Trabajo respectivo podrá, si lo estima pertinente, autorizar, a solicitud del afectado, y sólo por una vez en el año, la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que, en todo caso, no podrán tener duración superior a dos semanas. El objetivo es implementar el sistema que permita definir a qué infractores se les sustituirá la multa por capacitación; el tipo y modalidad de capacitación y en qué materias. Además ello contempla una actividad de monitoreo y seguimiento para evaluar los resultados de este proceso.</p> <p>Modalidad de producción: Directamente por la Dirección del Trabajo, realizados por fiscalizadores en talleres dirigidos a microempresarios infractores.</p>			
<p>ACTIVIDADES: COMPONENTE 1 AÑO 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reingeniería Del proceso Fiscalización. 2. Confección de manual instructivo para su aplicación 3. Diseño de sistema informático que permita soportar la acción fiscalizadora generada a partir de los Modernos procedimientos de 			

- Fiscalización**
4. **Capacitación a funcionarios involucrados**
 5. **Adquisición de PC. Portátiles y vehículos para la implementación en terreno de los MPF.**
 6. **Marcha blanca de Sistema Informático**
 7. **Marcha blanca de modernos procedimientos de fiscalización.**
 8. **Evaluación de marcha blanca**

COMPONENTE 1

AÑO 2

1. **Adquisición y asignación de equipos computacionales portátiles.** Considera la adquisición de la segunda fase de equipos computacionales que serán asignados a 135 fiscalizadores de terreno.
2. **Adquisición de vehículos para áreas urbanas.**
30 vehículos livianos funcionales al apoyo de la fiscalización en zonas urbanas.
3. **Despliegue de la implantación de los modernos procedimientos de fiscalización.**
4. **Equipamiento para fiscalizadores**
5. **Monitoreo de la implementación de los Modernos procedimientos de fiscalización.** (a través de su aplicación práctica en situaciones y condiciones específicas que permita evaluar el nivel de efectividad alcanzado)
6. **Capacitación Operativa y de gestión.**
7. **Asistencia técnica para reforzar la pertinencia de los procedimientos**

COMPONENTE 1

AÑO 3

Modernización de los procedimientos de fiscalización

1. **Conexión satelital para móviles**
Para el correcto despliegue de los Modernos Procedimientos de Fiscalización son necesarias tres

conexiones satelitales para oficinas y móviles de regiones apartadas de los centros urbanos con mejor infraestructura de comunicaciones.

2. Despliegue de la implantación de los modernos procedimientos de fiscalización

Los procedimientos de fiscalización implementados a partir del año 2001 requieren para su funcionamiento eficiente que el fiscalizador cuente con apoyo directo por parte del departamento de fiscalización para evaluar en terreno las fortalezas y debilidades de la aplicación de los MPF. Esto se traduce en actividades formativas y de apoyo que permitirán solucionar en terreno las dificultades de su aplicación como también afinar procedimientos especiales para aquellas actividades económicas que así lo requieren.

3. Equipamiento para fiscalizadores

El fiscalizador, con los nuevos ritmos y procesos que imponen los procedimientos de fiscalización, requiere contar al menos con elementos de protección personal básicos para un desempeño eficiente de su labor y en condiciones de seguridad básicas: bototos de seguridad, casco, mascarillas de aire, protección auditiva, chaleco reflectante, etc. Estos implementos se asegurarán para 320 fiscalizadores.

4. Programas de fiscalización

Los nuevos procedimientos inspectivos serán evaluados a través de la aplicación de terreno, por medio de la realización de dos programas nacionales de fiscalización durante los meses de septiembre y noviembre del 2002. Estos programas de fiscalización a empresas, deben ser ejecutados por fiscalizadores del trabajo que son los únicos que tienen competencia laboral y legal para la tarea inspectiva. Programas dirigidos a trabajadoras temporeras y a trabajadoras de casa particular, **variable de genero.**

5. Capacitación operativa y de

gestión

El despliegue de los procedimientos operativos exige capacitar al conjunto de los funcionarios involucrados en su manejo operativo, pues involucra modificar la forma y el fondo de gestión histórica de la fiscalización. Para ello se deben realizar encuentros nacionales y locales, donde se evaluará la aplicación general y específica del procedimiento según corresponda y de sus sistemas de apoyo.

6. Asistencia técnica para reforzar la pertinencia de los procedimientos.

Para reforzar la pertinencia de los modernos procedimientos de fiscalización, es necesario incrementar el conocimiento normativo de nuestros usuarios a través de la difusión y la asesoría técnica de tal manera de orientar el proceso de inspección al objeto de la infracción.

COMPONENTE 2

Año 1

Sistema de informaciones en materias de salud y seguridad en el trabajo.

Actividades

1.- Insumos específicos:

- Seminarios Inspección básica de Riesgos para fiscalizadores
- Seminarios Salud Laboral básica para representantes de trabajadores.
- Seminarios de Formación de monitores de salud laboral.
- Seminarios Cursos breves de temas específicos para fiscalizadores y trabajadores.

2.- Set de medios para la difusión de información periódica.

- Rediseño de página WEB
- Manual instructivo página WEB
- Mantenimiento de página WEB
- Creación y mantenimiento de grupo de discusión vía Internet.
- Boletín periódico de actualizaciones y noticias.

3.- Set de material informativo y educativo.

- Cartillas y trípticos
- Archivos de autoconsulta
- Manuales técnicos para la fiscalización en sectores económicos.

4.- Centro de Documentación.

- Suscripción a publicaciones especializadas
- Compra de material bibliográfico
- Compra de equipos y elaboración de material audiovisual
- Implementación de biblioteca
- Catálogo
- Boletín bibliográfico
- Bibliografía chilena

5.- Capacitación del equipo técnico a cargo del programa

- Reuniones técnicas en temas relacionados con organizaciones del trabajo, con asistencia de especialistas.
- Participación y asistencia en eventos y conferencias nacionales e internacionales

Control de gestión y evaluación del programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora

Para el control de gestión del programa se requiere contratar un profesional de jornada completa y un técnico para apoyar la carga de trabajo administrativo derivada del control del programa.

Para una correcta evaluación al finalizar la ejecución del Programa, se propone la contratación del un Panel asesor o grupo externo, por las siguientes razones:

- a) Asegurar la objetividad del análisis, con opiniones independientes a la Institución.
- b) Aportar conclusiones con un valor agregado específico hacia aquellas áreas que se presentan más deficitarias
- c) Por la transparencia que ello implica.

El presupuesto asignado al programa considera la contratación del panel.

**COMPONENTE 2
AÑO 3**

**Diseño e implantación de
proceso de capacitación por
sustitución de multa**

Actividades:

**1. Cursos de formación para
formadores de la Dirección del
Trabajo**

Esta formación está dirigida a funcionarios responsables de la capacitación a empleadores infractores

**2. Diseño metodológico de los
cursos de capacitación**

Esta actividad corresponde al diseño del instrumento más apropiado para entregar diversos contenidos relativos a las materias de la legislación laboral.

3. Jornadas de capacitación

De acuerdo a las proyecciones de este servicio y a las capacidades instaladas será posible realizar 200 jornadas de capacitación a nivel nacional.

**4. Manual del relator de los cursos
de capacitación**

Esta actividad corresponde a la confección de material guía y de apoyo para los funcionarios destinados a cumplir las funciones de capacitadores

5. Manuales para alumnos

Esta actividad corresponde a la confección de material didáctico y de apoyo para los empleadores en las diversas materias relativas a la legislación laboral.



Cuando sea posible detallar indicadores y medios de verificación a nivel de fin.

No se requiere detallar indicadores/información, medios de verificación ni supuestos a nivel de actividades.

