



**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

**Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos**

**SINTESIS EJECUTIVA – N° 09
PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES FISCALIZADORAS
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001 - 2002
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$ 195.9 millones.**

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, de higiene y seguridad.

1.2. Propósito

Se fortalece el proceso inspectivo en su conjunto.

1.3. Población Objetivo

Para evaluar este Programa es necesario identificar dos niveles de población objetivo.

- La población objetivo a nivel de FIN, corresponde a cerca de 4 millones de trabajadores dependientes y poco más de 650.000 empleadores¹ que rigen su relación laboral por el Código del Trabajo.
- A nivel de Propósito la población objetivo específica del Programa corresponde al universo de fiscalizadores de terreno (278), sus Jefaturas y Coordinadores, los que totalizaron 467 funcionarios el año 2002 a los cuales el Programa busca incrementar su eficacia y eficiencia fiscalizadora.

1.4. Población Beneficiaria

La población beneficiaria final del Programa son los trabajadores que realizan denuncias² o son objeto de fiscalización programada³ y los empleadores que solicitan certificados de cumplimiento de la normativa laboral⁴. Según los antecedentes aportados por la Dirección del Trabajo (D.T.), los beneficiados efectivos el año 2002 suman 1.890.505 trabajadores cubiertos a través de 188.783 fiscalizaciones (programadas, reactivas y certificaciones).

La población beneficiada específicamente por este Programa corresponde al total de fiscalizadores de terreno y sus Jefaturas (476 funcionarios), aún cuando respecto de cada

1 Cifras provistas por la Dirección del Trabajo (DT)

2 Las solicitudes de fiscalización por parte de trabajadores corresponden a fiscalizaciones reactivas según la nomenclatura de la DT.

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

4 Las solicitudes de certificaciones por parte de empleadores son parte de las denominadas fiscalizaciones reactivas.

Componente en particular, los beneficiarios varían según la naturaleza de las actividades o bienes provistos en cada uno.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

La Dirección del Trabajo lleva a cabo un proceso de modernización Institucional cuyo principio rector consiste en "definir para las áreas operativas, nuevos procedimientos y políticas que incrementen el impacto y la eficacia del Servicio⁵". En dicho marco, y como parte del Plan de Desarrollo Institucional o PDI, la Institución ha priorizado en su ámbito operativo el diseño e implementación de nuevos procedimientos para dar mayor eficacia a la legislación laboral y previsional.

De este modo, la base del proceso modernizador está constituida por los Modernos Procedimientos de Fiscalización o MPF⁶ los que modifican el conjunto del trabajo en terreno del fiscalizador, estandarizando procedimientos y reduciendo sustancialmente los plazos de cada intervención, definiendo cargas por funcionario, enfatizando el trabajo en terreno e introduciendo los componentes informáticos y la infraestructura necesaria para su aplicación.

El Programa específicamente busca difundir y socializar el nuevo esquema fiscalizador entre los fiscalizadores de terreno y su entorno de jefaturas, capacitarlos y dotarlos del equipamiento físico y tecnológico requerido, así como reforzar áreas de fiscalización tradicionalmente débiles.

El Programa tiene un ámbito nacional y territorial ya que cubre todas las oficinas de la DT (13 Direcciones Regionales del Trabajo y las 72 Inspecciones permanentes y 56 inspecciones intermitentes) y fue diseñado para ser implementado en 3 años y se pretende ampliar su plazo en un año más.

El Programa fue diseñado para proveer los productos requeridos para complementar la implementación de los Modernos Procedimientos de Fiscalización (MPF); en virtud de ello se definieron cuatro componentes:

Componente 1: Difusión y capacitación en los MPF.

Conjunto de actividades destinadas a socializar y capacitar a los fiscalizadores de terreno, Jefes de Unidades Jurídicas, Coordinadores y Encargados de Relaciones Industriales, Jefes de Unidades de Fiscalización y Coordinadores de Inspección a lo largo del País, sobre el contenido, objetivos y enfoque de los MPF, minimizando la natural resistencia de éstos al cambio.

Este Componente comprende la edición y distribución del Manual Instructivo de los MPF, el diseño y realización de talleres en técnicas de investigación en fiscalización para funcionarios y de técnicas de gestión para jefaturas en el marco de los MPF y paralelamente, considera la realización de talleres en técnicas de autocuidado⁷ a fiscalizadores.

5 "Plan de Desarrollo Institucional 2001 - 2005". Documento de la Dirección del Trabajo.

6 Contenidos en la Circular N° 88 del 05.07.2001 del Depto. de Fiscalización

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

Componente 2: 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.

Un elemento básico del cambio que pretenden impulsar los nuevos procedimientos, es la adopción de nuevas tecnologías informáticas, tanto con el objeto de generar información en bases de datos que facilite el control de la gestión y la toma de decisiones directivas, como por la posibilidad de ganar eficiencia y seguridad en el proceso inspectivo.

Para el logro de estos objetivos, el Componente contribuye tanto al diseño y establecimiento de dos software (Asistente del Fiscalizador en terreno y Sistemas de Procesamiento de Información Estadísticas de las bases de datos), los que complementan el denominado SF-2000⁸, el cual se encuentra operativo desde el año 2001. Adicionalmente, el Componente comprende la provisión de capacitación en uso de los programas informáticos antes mencionados.

Componente 3: Provisión de recursos físicos a los fiscalizadores en terreno.

Este Componente provee los bienes físicos y de infraestructura para apoyar el proceso modernizador, incluyendo vehículos todo terreno (4*4) que faciliten el acceso a zonas alejadas y permitan una mayor autonomía a los fiscalizadores; la adquisición y asignación de computadores personales para uso en terreno de los fiscalizadores; adquisición de equipamiento para seguridad laboral y otros, tales como cámaras fotográficas y data shows y considera por último, el mejoramiento y habilitación de espacios laborales (remodelación de oficinas).

Los criterios para asignar los notebooks se basaron en priorizar a fiscalizadores que no disponían de computadores, contribuir a la descongestión de oficinas facilitando el trabajo fuera de ellas, a la vez que se consideraron las evaluaciones de cada Unidad respecto de sus fiscalizadores. Por su parte, los vehículos fueron asignados a Inspecciones con áreas de difícil acceso.

Componente 4: Generación de competencias en materia de higiene y seguridad

La generación de competencias se refiere a ámbitos de fiscalización que no han sido abordados hasta ahora o se realizan de manera incipiente, como es el caso de higiene y seguridad. En este Componente se producen impresiones de cartillas y trípticos de difusión, manuales audiovisuales, compra de libros especializados y capacitación en Inspección Básica de Riesgo, capacitación en salud laboral básica para trabajadores y capacitación a fiscalizadores con procedimientos específicos para las actividades económicas agrícola, minera, pesca y forestal.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto asignado al Programa en sus tres años de ejecución (2001-2003) suma un total de \$ 807 millones (\$ 530,6 el primer año de ejecución, \$ 80,5 y \$195,9 los años siguientes), advirtiéndose una significativa disminución en las asignaciones los años 2002 y 2003. Considerando los dos años (2001 y 2002) el gasto más importante correspondió a

⁸ El Software 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.

inversión por la adquisición de vehículos y computadores (\$ 321,7 millones) y a gasto en capacitación.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El diagnóstico sobre el cual se basó el diseño del Programa indicaba que no obstante el incremento del número de fiscalizaciones en los años anteriores, esto no derivó en un impacto disuasivo que hiciera disminuir la infraccionalidad a las leyes laborales, lo que justificaba la necesidad de reformular los procedimientos de fiscalización vigentes.

El Panel estima que el diseño del Programa es adecuado y aún cuando advierte debilidades en el sustento cuantitativo de dicho diagnóstico, se concluye que existe una clara relación de causa-efecto entre cada uno de los cuatro Componentes y el Propósito. El diseño es consistente con la definición de la población objetivo a nivel de Propósito y Componentes, puesto que los esfuerzos se centran en capacitar para cambiar conductas y dotar de nuevos procedimientos, sistemas, capacidades físicas y equipos a la labor fiscalizadora.

Se afirma que en función de la información histórica disponible, si bien se logró construir un número significativo de indicadores, el Panel se ve imposibilitado de emitir juicios más específicos respecto a la medición del desempeño del Programa a nivel de componentes y propósito (particularmente respecto de la eficiencia), no obstante validar su diseño desde un punto de vista cualitativo.

Por último, considerando que el beneficiario final lo constituyen las empresas fiscalizadas y sus trabajadores, se advierte que en el diseño del Programa existe una hipótesis implícita, cual es que la tasa de infraccionalidad se verá afectada significativamente por las nuevas prácticas de fiscalización implantadas. Hipótesis que en rigor no está probada y se advierte la falta de algún estudio cuantitativo que determine el impacto disuasivo por efecto de la modernización de la fiscalización, más aún, cuando el cobro efectivo de las multas cursadas no ha sido explícitamente incorporado en el diseño, lo que podría estar anulando los esfuerzos respecto de la disuasión.

2.2 Organización y Gestión

Se concluye que la estructura organizacional y la gestión del Programa ha sido satisfactoria, ya que se definió con precisión las responsabilidades institucionales. Respecto de su estructura, la Unidad Coordinadora integra y coordina a los 3 Departamentos⁹ involucrados en la ejecución directa de las actividades comprendidas en los 4 Componentes.

Respecto de la gestión, se concluye que la centralización en el uso de los recursos es consistente con los requerimientos de gasto (compras) a nivel central y la asignación de dichos bienes y servicios entre Regiones, Inspecciones y fiscalizadores, según una programación central. Lo anterior se complementó con el manejo del presupuesto del Programa en una cuenta independiente, lo que facilitó su ejecución, control y asignación entre Componentes. Se realizaron acciones de monitoreo interno a la gestión del Programa lo que permitió detectar y corregir oportunamente deficiencias organizativas y de gestión.

⁹ Departamento de Fiscalización, Departamento de Proyectos y Departamento Administrativo.

Un punto crítico es la ausencia de mecanismos de monitoreo detallado a nivel de producción de bienes y servicios finales del Programa, que facilitarían la comparación del desempeño con las metas definidas, lo cual sólo fue posible para los computadores y vehículos 4*4 adquiridos. El seguimiento sólo a nivel presupuestario-contable imposibilitó conocer el gasto asociado a la producción de la mayoría de los bienes o servicios de cada componente, lo cual como se mencionó anteriormente, sólo fue posible para las adquisiciones más relevantes (inversiones).

2.3 Eficacia y Calidad

El Panel concluye que la DT ha logrado modificar y estandarizar en un tiempo razonable los procedimientos de fiscalización, y evalúa que el personal fiscalizador valora la pertinencia y validez de dichos cambios. Se ha logrado una reducción significativa del tiempo de tramitación del procedimiento de fiscalización de más de 250 días en los antiguos procedimientos, a menos de 90 días en el 96% de los actuales procedimientos.

Las actividades desarrolladas de capacitación contribuyeron decisivamente a que los fiscalizadores se incorporaran al proceso modernizador, no obstante se advierte como una debilidad el que no se haya medido el nivel de aprendizaje de los alumnos.

El Manual de los MPF, indispensable para la acción del fiscalizador en terreno, llegó al 100% de cobertura de la población objetivo el 2001; y ese año se logró capacitar en MPF al 50,3% de fiscalizadores y jefaturas y al 5,7% de los fiscalizadores de terreno en Técnicas de Autocuidado. Durante el año 2002 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.

Respecto de los software complementarios al SF-2000 (Gestión y Control de Gestión) si bien están aún en desarrollo, producto del proceso de capacitación 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 como soporte informático.

La compra y asignación de 21 vehículos todo terreno el año 2001 benefició a igual número de inspecciones. El Panel concluye que no es posible verificar que se alcanzó el objetivo buscado de fortalecer el proceso fiscalizador ni tampoco incrementar la cobertura geográfica a zonas de difícil acceso¹⁰.

Respecto de la adquisición de 102 computadoras portátiles en el año 2001, 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 sostiene el propio Servicio, principalmente por la ausencia de conexión remota al SF-2000 lo que disminuye considerablemente sus ventajas potenciales.

¹⁰ El análisis a las bitácoras de los vehículos no permite concluir al Panel el logro del objetivo, desde la casuística se puede ejemplificar para dos Inspecciones: Puerto Montt: 72% de las salidas del Todo Terreno consideran actividades de fiscalización y el 41% de ellas se realizan a localidades distantes a más de 200 km. de la Ciudad sede, para Iquique estas cifras son 45 y 15,3% respectivamente y para Constitución 58 y 21%.

Con respecto a la generación de competencias en higiene y seguridad, se han realizado seminarios y cursos que contaron con un total de participantes de 684 personas, cifra que incluye 345 funcionarios del área fiscalización y 339 trabajadores. El año 2001 se planificó que el 33% de las fiscalizaciones de terreno incluyeran materias de seguridad e higiene, alcanzando el efectivo a un 77%, lo que expresa una gestión eficaz en este componente.

Las estadísticas disponibles no permiten concluir que este Programa ha contribuido 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. De tal modo, el año 2002 si bien se indica que las fiscalizaciones totales alcanzaron a 188.783, al desagregar dicha cifra, se advierte un descenso en el número total de fiscalizaciones (programadas y reactivas) si no se incluyen las certificaciones.

En efecto, en el año 2000 las fiscalizaciones (programadas y reactivas) 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 (22.628 el año 2002). No obstante, la DT sostiene que las cifras comparadas no son homogéneas, ya que el nivel de complejidad de las distintas fiscalizaciones a partir del año 2002 difiere sustancialmente¹¹ como efecto de las modificaciones implementadas por los MPF y sugiere que el año 2002 debe ser asumido como el año base para futuras mediciones.

El número de empresas fiscalizadas como resultado de solicitudes de los empleadores para la obtención de certificados, se ha incrementado desde el año 1999 aumentando de 86.074 a 110.166 en el 2002 lo que se traduciría en menores recursos de fiscalización disponibles para realizar fiscalización programada.

Se concluye por otra parte, que la sanción administrativa de multa es la principal herramienta disuasiva con que cuenta la DT¹², no obstante el seguimiento de su cobro efectivo por parte de Tesorería no sea usado como un insumo para evaluar la eficacia disuasiva de la acción fiscalizadora.

Por otra parte, se incrementan significativamente las solicitudes de reconsideración administrativas de multas el año 2002 (alcanzan a 28.196), procedimiento de los MPF que promueven el cumplimiento o reparación de la infracción detectada en un plazo determinado. El año 2002 se detectó un número importante de solicitudes pendientes de reconsideración, las cuales representan el 25,1% del total de solicitudes presentadas (7.165). Dicha situación sugiere cuellos de botella que sin duda contrastan con la celeridad buscada.

Las solicitudes de reconsideración acogidas parcialmente, con algún nivel de rebaja, se han duplicado (5.233 el 2000 a 12.811 el 2002), lo que estaría indicando por parte de los afectados, el cumplimiento posterior de la norma previamente infringida, hecho positivo que

¹¹ Se introdujo el concepto de fiscalización equivalente 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. Dicho factor se ubica en un rango de valor entre 0,25 a 4, es decir, una diferencia de 10 veces entre los extremos del rango.

¹² Cabe señalar que las multas cursadas sobre las fiscalizaciones efectuadas (programadas y reactivas) para el año 2002 representan el 30,7%.

promueven los MPF. Las solicitudes de reconsideración rechazadas el año 2002, (implica que se mantiene la multa aplicada) disminuyen con respecto a años anteriores, así mientras el 2000 se rechazó el 59,4% de las solicitudes presentadas, el 2002 se rechazan el 23,1% de las solicitudes presentadas (6.509 solicitudes). 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.

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 (23% de los casos sancionados administrativamente con multas).

2.4 Eficiencia y Economía

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 se usaron fuentes de financiamientos distintas al Programa. 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 la interrogante respecto si se siguió la estrategia más eficiente.

El gasto efectivo acumulado para los dos años de ejecución del Programa fue de \$ 549,5 millones de los cuales el 58,5% se destinó a inversión en vehículos y notebooks, compras que se realizaron por licitación pública lo que contribuyó a la eficiencia y economía del gasto. El gasto total directo en los 21 vehículos correspondió a M\$ 214.830 y su gasto unitario a M\$ 10.230, por su parte, para los notebooks las cifras son M\$ 106.896 y M\$ 1.048 respectivamente.

El monto asignado al Programa corresponde el año 2002 a un 0,42% del presupuesto del Servicio, no obstante cabe señalar que dichos recursos actúan como un complemento a otros recursos asignados por la DT al proyecto de modernización de la fiscalización.

Respecto a su ejecución presupuestaria, se concluye que si bien este indicador fue adecuado el año 2001 logrado un 95% de ejecución, no ocurre lo mismo el año 2002, donde en el marco de una reducción del presupuesto asignado, sólo se gastó el 55,7% del presupuesto.

Si bien se cuenta en la DT con otros indicadores que han permitido evaluar históricamente la eficiencia en su desempeño, como por ejemplo "N° de fiscalizaciones por fiscalizador", se concluye que producto de las modificaciones implementadas por los MPF, dichos indicadores agregados no permitirían medir el actual desempeño por no se homogéneas las series de tiempo usadas para su cálculo.

Principales Recomendaciones*

El Panel concluye que se justifica la prolongación del Programa en un año adicional, especialmente por la conveniencia de reforzar y profundizar los procesos de capacitación, terminar el desarrollo e implementación de los software complementarios. Asimismo, se debe considerar la capacitación y equipamiento tecnológico a los cerca de 180 nuevos fiscalizadores de terreno, que según lo indicado por el Servicio se incorporarán.

1. Se debe diseñar y poner en práctica un sistema de monitoreo y control que asegure que vehículos todo terreno y notebooks, se utilicen con el fin original. Adicionalmente y a partir de la experiencia reciente, se requiere re-evaluar qué tipo de tecnología es la más apropiada en términos de costo-eficacia para apoyar el desempeño de los fiscalizadores en terreno.
2. La DT debe adoptar las medidas para procesar la información que el sistema acopia y permitir retroalimentar el diseño original. Asimismo, idear las estrategias de fiscalización más costo - efectivas, potenciando el uso de las bases de datos que el Programa ha generado. Lo anterior, permitirá que los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad concordados entre 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.
3. Se recomienda determinar la "dotación de fiscalizadores de terreno" requerida por cada Oficina y Región en función de criterios definidos (ver recomendación N°5), los requerimientos de refiscalizaciones y la proyección de las solicitudes de fiscalización. De este modo, la DT puede comprometer metas cuantitativas de cobertura y tiempos de ejecución de sus cometidos. Complementariamente, se deben definir los requerimientos de capacitación y equipamiento consistentes con la dotación proyectada y consignar las fuentes de su financiamiento.
4. La DT debiera establecer un mecanismo de conexión con la Tesorería General de la República que 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.
5. 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. Ésto permitirá extender la actual cobertura de fiscalizaciones y optimizar la carga de trabajo del personal involucrado. El Panel estima aconsejable desarrollar estudios comparados con otras agencias de fiscalización (nacionales e internacionales) en vistas a la construcción muestral de los universos de empresas por fiscalizar y el diseño de nuevos indicadores para medir y monitorear su desempeño.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

6. Se deben adoptar las medidas administrativas a objeto que la demanda creciente de solicitudes de certificación (laborales y previsionales), no afecte la capacidad fiscalizadora en las 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, la utilización de Internet y otras medidas que aseguren no restar recursos a las actividades de fiscalización.
7. La DT debe informar de las medidas adoptadas para agilizar la definición administrativa de un importante volumen de solicitudes de reconsideración pendientes, e introducir las readecuaciones orgánicas que permitan materializar la promesa de la refiscalización automática de todas aquellas empresas que incurrieron en faltas.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2003

**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
DIRECCION DEL TRABAJO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZACION
DEPARTAMENTO DE GESTION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL**

ORD. N° 2428-7

ANT.: Informe Final de Panel de Evaluación del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora.

MAT.: Acusa recepción y emite opinión en relación a ANT.

SANTIAGO, 26 JUN. 2003

DE : DIRECTORA DEL TRABAJO

**A : SRA. JEFA DEPARTAMENTO DE EVALUACION
DIRECCION DE PRESUPUESTO**

La Modernización de los Procedimientos de Fiscalización ha sido uno de los contenidos significativos del Plan de Desarrollo Institucional 2000-2005 elaborado por la Institución en el marco de la modernización del Estado. El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora ha sido un aporte fundamental para alcanzar importantes resultados en este ámbito, pues se ha constituido en un elemento catalizador de los esfuerzos y la planificación desplegados por este Servicio.

Es por ello que esta Dirección valora sustantivamente el presente Informe por constituir un serio proceso de evaluación de lo realizado, construido a través de una modalidad altamente innovadora en la que participó este Servicio, como la organización evaluada, su repartición, en representación del Estado y del proyecto modernizador (finalmente al H.Congreso), y el panel externo contratado para tales efectos, como expresión de rigor, autonomía y solvencia técnica en el actuar.

Entendiendo dicho informe como resultado válido del proceso de evaluación, estamos ciertos de contar con un insumo de calidad para el análisis y perfeccionamiento de lo ya realizado. Particularmente importante ha sido la oportunidad del mismo, pues ha coincidido con un proceso de Planificación Estratégica que he dispuesto se ejecute por parte del Departamento de Fiscalización - responsable directo de la ejecución del Programa- el cual se encuentra concluido y ha permitido, amén de actualizar su ajuste a las definiciones de Misión y Objetivos Estratégicos Institucionales, internalizar una serie de acciones que se orientan en la línea de las recomendaciones finales entregadas por el Panel de Evaluadores en el citado Informe.

En efecto, varias de las recomendaciones van en la línea de materias que era necesario atender y revisar, definidas ya hace algún tiempo por esta Directora al evaluar el curso del proceso modernizador del área inspectiva, lo que evidencia el alto nivel de concordancia con ellas y valida aún más el informe y su proceso de elaboración, como expresión de la evaluación participativa, pero no por ello menos rigurosa, que lo caracterizó.

Ello explica que varias de estas recomendaciones ya se encuentran en plena ejecución por parte del Departamento de Fiscalización.

Así, referido al diseño e implementación de un sistema de monitoreo y control que asegure la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos tanto humanos y materiales vinculados a la actividad inspectiva del Servicio, se ha reformulado el sistema de control de gestión del Departamento de Fiscalización, mediante la formación –tras el señalado proceso de Planificación Estratégica - de una Unidad de Control de Gestión, encargada del seguimiento permanente de la actividad inspectiva mediante la construcción y aplicación de indicadores de proceso y resultado.

Respecto al establecimiento de una metodología para el diseño y planificación de la actividad inspectiva de carácter preventivo realizada en base a la fiscalizaciones de oficio, siempre se ha tenido cabal conciencia que la implementación de profundos cambios en el área inspectiva (por diversas razones que se encuentran reconocidas en el Informe, como, por ejemplo, la opción por tramitar en tiempos acotados y oportunos las solicitudes de fiscalización) afectó durante el año 2002 la proporción histórica de fiscalizaciones programadas alcanzada durante el último lustro de los noventa gracias al impulso de esta gestión. Al efecto, se ha realizado una profunda y sustantiva revisión de esta línea de trabajo, proceso que ha permitido diseñar e implementar una política de actuación inspectiva de oficio, dirigida a diversos y múltiples sectores de actividad económica, principalmente los emergentes, los de alta conflictividad, o los de mayor vulnerabilidad de sus trabajadores por el bajo nivel de cumplimiento normativo, y se ha creado en el Departamento una Unidad especializada al efecto, como una de las medidas destinadas a corregir la situación y volver a relanzar la actuación de oficio, recuperando un porcentaje significativo de la acción inspectiva institucional, pero con un mejor contenido, con más profundidad y direccionamiento en su atención de sectores determinados de actividad económica. Para lograr esto se han desarrollado herramientas de fiscalización innovadoras, flexibles y eficientes para atender las necesidades de sectores, materias y áreas geográficas de la realidad laboral, y se están incorporado diagnósticos internos y externos a fin de identificar niveles de cumplimiento normativo en dichos, lo que permitirá establecer mapas de riesgo o áreas de mayor vulnerabilidad a la infracción. Ello nos permitirá mejorar de manera cualitativa y cuantitativa la cobertura y resultados de la actividad inspectiva

En tercer lugar, y respecto a la necesidad de adoptar medidas que permitan reducir el volumen de solicitudes pendientes de reconsideración en materia de sanciones administrativas, podemos informar que existe completa conciencia del problema en el departamento de Fiscalización, el cual se constituye en el último eslabón de retraso en la general puesta al día de todos los procesos informáticos que se ha obtenido a la fecha. Ya durante el mes de mayo recién pasado, el Departamento de Fiscalización, ha emitido una Circular mediante la cual se han implementado una serie de medidas procedimentales y administrativas tendientes a acelerar la tramitación de este tipo de solicitudes, lo cual permitirá bajar de manera pronta y sensible los niveles de rezago en la materia.

En cuarto término, y respecto a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación con la Tesorería General de la República para el control y seguimiento del pago de las multas cursadas, desde el año 2002 se encuentra en desarrollo un profundo proceso de coordinación entre ambas instituciones, que ha permitido implementar un conjunto de mecanismos, principalmente informáticos, que han permitido optimizar en tiempo y calidad los procesos de traspaso y seguimiento de las sanciones administrativas. En concreto, está pronto a concluir un programa informático que regulará y automatizará todo el proceso de traspaso de multas para su cobro, dejando en el pasado el hasta ahora tradicional traspaso manual.

En quinto lugar, y respecto a la necesidad de asignar recursos para optimizar el uso de los sistemas informáticos (SF-2000, Asistente del Fiscalizador, Asistente del Jefe de Unidad de Fiscalización), dentro del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora para este año, el Departamento ha previsto un monto de aproximadamente 25 millones de pesos para contribuir a fortalecer la capacidad de programación del Departamento de Informática con recursos externos, pues sólo una severa limitación de recursos explica el retraso en dicha actividad de programación, por cuanto toda la labor de análisis y diseño ya se encuentra concluida y a la espera de dicha programación. Con ello se espera que durante el

segundo semestre del presente año se encuentren desarrollados y en plena operación los módulos faltantes, especialmente los relativos a estadísticas orientadoras de la gestión nacional, regional y local; de vinculación con la actividad inspectiva en terreno (asistentes para Jefes de Fiscalización y Fiscalizadores de Terreno, sistema maestro de empleadores, etc.).

En sexto lugar y respecto a la necesidad de adoptar medidas a objeto que la importante y creciente demanda de solicitudes de certificación de buen comportamiento en materias laborales y previsionales, no afecte la capacidad fiscalizadora de la Dirección, cabe reparar en primer término que el esfuerzo modernizador institucional ha estado orientado a rescatar y potenciar la finalidad inspectiva y fiscalizadora de las certificaciones, lo que explica que tras su reformulación sustancial, sean consideradas acciones de fiscalización con un enorme potencial de desarrollo futuro. Con todo, dadas sus especiales características, sí se concuerda en que esta modalidad de fiscalización no lesiona, en su desarrollo, las otras modalidades, en particular la fiscalización en terreno, ya sea solicitada o programada de oficio. Para ello están en desarrollo diversas acciones, entre las cuales destaca el diseño de programas informáticos que permitirán la tramitación electrónica de fases importantes de otorgamiento de la mayoría de las certificaciones, ya sea dentro del programa de "simplificación de trámites" y "ventanilla única para empresas" promovidos por el MINECON, o con la participación de los privados agrupados en la Cámara Chilena de la Construcción, como representantes de los principales usuarios o destinatarios de este tipo de fiscalizaciones.

Por último, y en cumplimiento del conjunto de disposiciones relativas a la dotación de fiscalizadores emanada de la última Reforma Laboral, podemos informar que se encuentra en ejecución la incorporación y destinación de la nueva dotación autorizada por el Poder Legislativo para este Servicio, parte significativa de la cual será destinada a las actividades inspectivas.

De lo expuesto puede concluirse que concordamos casi en plenitud con las recomendaciones efectuadas por el Panel y estamos ciertos que su implementación, en conjunto con todas las adicionales que se estimen necesarias, redundará en el cumplimiento del objetivo definido, cual es el fortalecimiento del área inspectiva de nuestra Institución, con lo cual contribuimos al cumplimiento de nuestra Misión Institucional en beneficio de la sociedad a la que servimos.



Maria Ester Ferres Nazarala
MARIA ESTER FERRES NAZARALA
ABOGADO
DIRECTORA DEL TRABAJO

RP
RCP-JSG-OHM/rcp-ohm

