

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2004

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 06
PROGRAMA MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN
DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2002 - 2003.
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2004: \$ 322 millones²**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

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

1.2. Propósito

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

1.3. Población Objetivo

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

1.4. Población Beneficiaria

La población beneficiada para el componente de mediación corresponde a trabajadores mayores de 15 años y a empleadores con contrato laboral vigente, y para el caso del componente conciliación corresponde a trabajadores y empleadores con contrato terminado. El número de beneficiarios totales durante el año 2002 fue de 200.435 aumentando a 238.391 en el año 2003, lo que representa un aumento del 19%.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El programa de conciliación y mediación comenzó su ejecución el año 2002 y tiene un horizonte de término el año 2007. La institución responsable es la Dirección del Trabajo y la cobertura del programa es nacional realizándose en todas las oficinas que tiene el Servicio.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Mediación y Conciliación en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Este monto considera sólo los recursos de la asignación específica al programa.

Como requisito para ejecutar los componentes del programa se estableció la necesidad de habilitar lugares o centros ad hoc con características especiales para lo cual se destinaron recursos específicos.

El programa se define como un sistema alternativo para resolver o prevenir conflictos laborales y cuenta con dos componentes.

1.5.1. Componente 1. Conciliación

El proceso de Conciliación comienza con el reclamo en la Inspección del Trabajo por parte de un trabajador una vez terminada su relación laboral manifestando un incumplimiento de las obligaciones laborales o previsionales. La conciliación ofrece la posibilidad de buscar una salida consensuada al conflicto.

El proceso considera como máximo dos audiencias y sólo excepcionalmente un mayor número. En la Audiencia puede haber acuerdo total, parcial o no acuerdo. El Conciliador evaluará la pertinencia de aplicar multas administrativas al empleador en función del resultado. De no haber acuerdo el trabajador puede recurrir a los Tribunales.

1.5.2. Componente 2. Mediación

El proceso de la mediación comienza cuando trabajadores (ya sean organizados o no) y empleadores con relación laboral vigente que se encuentran en conflicto buscan soluciones aceptadas y compartidas por las partes. Los trabajadores y empleadores acceden a la Mediación por una solicitud a la Inspección del Trabajo o por ofrecimiento del Programa.

Existen 4 tipos de mediación: la Reactiva, la Programada, la Solicitada y la de Buenos Oficios. En la Mediación Reactiva y Programada es la Dirección del Trabajo quien invita a las partes involucradas. En la Mediación Solicitada es una o ambas partes las que demandan la resolución del conflicto. Por último la Mediación de Buenos Oficios se menciona en el Código del Trabajo y puede ser solicitada por los trabajadores y/o empleadores. Su efecto más inmediato es que implica la suspensión de la huelga y obliga a participar a la parte que no pidió la intervención.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto total del programa ha sido para los años 2002 y 2003 de \$ 2.232 y \$ 2.404 millones respectivamente, montos que se desglosan en una asignación específica al programa y otros gastos realizados por la Dirección del Trabajo destinados a financiar remuneraciones y bienes y servicios generales. En este marco la asignación específica al programa para el año 2002 fue de \$ 204 millones, monto que se incrementó el año 2003 a \$ 317 millones lo que representa un 55% de incremento. Para el año 2004 el presupuesto específico asignado al programa alcanza los \$ 322 millones.

El gasto efectivo del programa (recursos específicos asignados al programa) fue el año 2002 de \$ 193 millones (95%) y el año 2003 de \$ 256 millones (81%).

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

La evaluación concluye que es pertinente contar con un programa que ayude a trabajadores y empleadores a encontrar soluciones a sus diferencias.

Respecto a la población potencial y objetivo, su definición tiene la limitante de no tener dimensionado el universo involucrado. Además, el bajo número de huelgas que aparecen en las estadísticas estarían ocultando según la evaluación los reales niveles de conflictividad laboral.

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

La lógica horizontal tiene un número adecuado de indicadores. Sin embargo, respecto de la eficacia del propósito falta un indicador en relación a la cobertura por no tener cuantificada la población potencial y objetivo. Se realizó una estimación con datos históricos de fiscalizaciones y finiquitos con lo que se subsana este problema. Tampoco se tienen indicadores de comportamiento regional.

2.2 Organización y Gestión

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

Se concluye que el programa tiene una adecuada información para hacer seguimiento de productos, beneficiarios y resultados. El componente mediación cuenta con una encuesta para medir satisfacción de los usuarios. No obstante se detecta carencia de información sobre la calidad del servicio para el componente conciliación.

La información sobre costos no está separada por componentes lo que dificultó calcular los costos por cada uno de ellos. Más aún no se cuenta con una definición clara de criterios de asignación de recursos para cada uno de los componentes.

No obstante estar habilitados tres centros de mediación y conciliación no se cuenta con información que permita identificar el plan de inversiones para completar el programa en el mediano plazo.

El componente conciliación del programa presenta cierto grado de complementariedad con la Corporación de Asistencia Judicial ya que los trabajadores de escasos recursos pueden pedir apoyo para defenderse por la vía judicial en ésta. Por otra parte, la Corporación presta un servicio de resolución alternativa de conflictos a través del apoyo a

la mediación en un número reducido de casos, por lo que podría existir cierta duplicidad con el programa.

2.3 Eficacia y Calidad

El programa ha logrado en sus dos años de ejecución (2002 y 2003), un sistema alternativo de solución de conflictos laborales a nivel nacional.

La tasa de variación de usuarios para el periodo 2002-2003, considerando ambos componentes se incrementa en un 19%. El mayor aporte lo realiza el Componente Mediación, con una variación anual de más del 62% de crecimiento de sus beneficiarios efectivos.

Respecto del componentes de Conciliación, éste logró un 59% de conciliaciones resueltas³ en el año 2002 y un 61% el 2003. Por lo tanto, ofrece un servicio eficaz donde la mayoría de los casos son resueltos en forma positiva. El año 2003 se logró un total de 57.013 conciliaciones resueltas.

La calidad para el caso de Conciliación se midió a través de los tiempos de ejecución y de espera de los usuarios. En el año 2002 el promedio de espera para la primera audiencia - desde el momento en que el usuario interpone el reclamo- fue de 18,5 días. La duración total de ejecución del proceso en promedio fue de 28 días. En el 2003 hubo un aumento de los tiempos, con un promedio de 21 días de espera para la primera audiencia y con una duración total promedio de 30 días. Como dato comparativo se puede indicar que el año 2000 un comparendo tradicional demoraba 35 días, esto es desde que se interponía el reclamo hasta el primer comparendo. Por su parte un juicio laboral registraba una duración promedio de 9,5 meses.

El componente mediación realizó en el año 2002, 268 actuaciones de las cuales el 70% tuvo resultado positivo⁴. En el 2003 se realizaron 430 mediaciones de las cuales un 67% tuvo resultado positivo.

La encuesta de satisfacción de usuarios de Mediación muestra que el año 2003 se mostraron satisfechos de la intervención el 78% (73% trabajadores y 86% empleadores)⁵.

No se cuenta con metas cuantitativas específicas en lo que respecta a la población objetivo y su definición conceptual es equivalente a la población potencial. El Programa está en una etapa de expandir su cobertura sin definir metas al respecto. Debido a que se desconoce la demanda insatisfecha que podría demandar los servicios, no es posible saber si se dispone de real capacidad técnica y de recursos financieros necesarios para atenderla.

³ Corresponden a aquellas con acuerdo total, parcial, reclamos infundados y desistidos con conciliación previa.

⁴ Las mediaciones resueltas corresponden a aquellas en las que se logró acuerdo total o parcial.

⁵ Estudio Complementario "Índice de Satisfacción Encuesta Mediación". Efectuado en el marco de la evaluación efectuada por DIPRES. Autor Carlos Medrano.

2.4 Eficiencia y Economía

Por las características del programa es explicable que sea intensivo en recursos humanos ítem que representa un 70% de los gastos totales.

El componente conciliación, representó un 84% del gasto total en el año 2002 y un 83% en 2003.

El costo directo asociado a la producción de ambos componentes es de aproximadamente un 78% del total y los costos administrativos equivalentes a un 22%, lo que se evalúa como razonable.

El costo promedio de una conciliación es de aproximadamente \$22.000 y el de una mediación es de \$ 1.358.640 en el año 2002, disminuyendo este último valor a \$ 954.760 en el 2003. Si bien el costo de la mediación laboral se advierte como mucho mayor, esta impresión cambia si se toma como parámetro el número de beneficiarios por cada mediación. En este contexto, el costo por beneficiario efectivo es de \$ 11.860 en el año 2002 y de \$ 8.250 en el 2003. En Conciliación, el costo promedio por beneficiario es de \$ 11.010⁶.

Si se considera sólo a los beneficiarios que han obtenido un resultado positivo en el proceso de conciliación, es decir de acuerdo entre las partes, los costos por beneficiario suben a \$ 18.750 para el año 2002 y a \$ 17.580 en el 2003. En la mediación laboral estos guarismos son de \$ 17.120 para el año 2002 y \$ 12.260 en el 2003.

Respecto a la ejecución presupuestaria, el gasto efectivo de los recursos específicos asignados al programa fue de 95% el 2002 y de un 81% el año 2003, lo que se evalúa como insatisfactorio (cifras no consideran recursos devengados los que al ser incluidos incrementan la ejecución a 99% en ambos años).

2.5 Principales Recomendaciones

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

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

Recomendaciones

1. Mejorar la estimación de la población potencial y cuantificar la población objetivo. Para afinar la actual estimación de la población potencial, se recomienda incorporar el registro del RUT de los usuarios: de los empleadores y trabajadores (Componente Conciliación), y sólo de los empleadores (Componente de Mediación), en los sistemas de información de los componentes. Por su parte, para establecer la población objetivo, se pueden analizar factores tales como las demandas que actualmente no quedan registradas (demanda insatisfecha) porque el reclamante no se inscribió (por

⁶ Se considera en cada conciliación a dos beneficiarios, un empleador y un trabajador.

razones no conocidas) o una estimación en base a los recursos que la Dirección del Trabajo pretende invertir en el Programa en el corto, mediano o largo plazo.

2. Operacionalizar la planificación para el desarrollo y extensión del Programa, especialmente en lo que dice relación con la instalación de otros Centros de Mediación y Conciliación, teniendo como horizonte el año 2007. Debe considerar todos los factores involucrados en dicha decisión: definiciones estratégicas, aspectos financieros y costos de operación, requerimientos de recursos humanos y su capacitación, focalización territorial de acuerdo a demanda estimada, entre otros.
3. Evaluar criterios de cobros diferenciados por servicios que permitan focalizar los subsidios entre aquellos empleadores y trabajadores que los requieran, incorporando una modalidad de recuperación de costos.
4. Definir un sistema de medición de satisfacción de usuarios permanente para el Programa. Este sistema debe considerar: i) Implementar una medición de satisfacción para los usuarios de conciliación; ii) Incorporar, a los instrumentos de medición de satisfacción de ambos componentes, variables que permitan efectuar estimaciones sobre el cumplimiento de las expectativas de los usuarios, además de las evaluaciones sobre la calidad del proceso de atención; iii) Diseñar indicadores de satisfacción que permitan estimar la variación anual de satisfacción de expectativas; iv) Perfeccionar y actualizar permanentemente la base de datos existente; v) Incorporar al Programa organizacional y funcionalmente las tareas asociadas a este sistema, designando responsables y recursos de operación.
5. Establecer indicadores que permitan medir eficacia y eficiencia a nivel regional. Entre éstos considerar a nivel de Propósito: Porcentaje de conflictos resueltos respecto del total de conflictos tratados por región; costo promedio del número total de atendidos por región y costo promedio por número de conflictos resueltos por región. A nivel de los componentes considerar: Porcentaje de mediaciones y conciliaciones efectuadas por región respecto del total de eventos realizados en el país; Porcentaje de mediaciones y conciliaciones resueltas en el año respecto del total realizadas en el año por región
6. Establecer de manera sistemática coordinaciones con la Corporación de Asistencia Judicial en lo que atañe a la derivación de personas del proceso de Conciliación, intercambio de información, apoyo en infraestructura, etc.
7. Estudiar y analizar una alternativa de rediseño organizacional destinada a unificar en una misma unidad funcional, la gestión del Programa con sus dos componentes.

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

JUNIO 2004



GOBIERNO DE CHILE
DIRECCIÓN DEL TRABAJO
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y DESARROLLO

ORD. N° 02587

ANT. : Informe final Panel del programa de Mediación y conciliación Dirección del Trabajo.

MAT. : Acusa recibo y adjunta comentarios finales con relación a informe que indica.

Fecha, 23 JUN. 2004

DE : DIRECTORA NACIONAL DEL TRABAJO

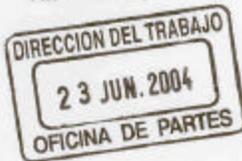
A : SRA. JEFA DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

En el marco de la evaluación de programas gubernamentales, por medio de la presente comunico a usted que hemos recibido el informe final preparado por el panel de evaluación encargado de evaluar el programa de Mediación y Conciliación de nuestra Institución.

De acuerdo a lo establecido en la documentación oficial del programa de evaluación, se ha dado cumplimiento al trámite solicitado adjuntando los comentarios finales a los resultados del informe de evaluación para acompañar la distribución de dicho informe a las autoridades correspondientes y al Congreso Nacional.

Junto con lo anterior, quisiéramos aprovechar esta oportunidad para dejar de manifiesto que nuestra Institución aprecia el desarrollo del proceso de evaluación externo nos ha permitido reconocer fortalezas y debilidades de las mismas, con el ánimo de potenciar y mejorar la instalación y despliegue de estas líneas operativas que constituyen parte de la nueva política Institucional destinada a atender la conflictividad laboral.

Atentamente,



Maria Ester Feres Nazarala
MARIA ESTER FERES NAZARALA
ABOGADA
DIRECTORA DEL TRABAJO

LAF/MVT/EBO/CDR

Adj. Comentarios finales a los resultados de la evaluación del programa de Mediación y Conciliación, de la Dirección del Trabajo

Distribución:

- Mariana schkolnik, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Depto. de Relaciones Laborales.
- Depto. Jurídico.
- Depto. de Gestión y Desarrollo.
- Oficina de Partes.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES

23 JUN. 2004

Proc. Gubernam.

COMENTARIOS FINALES A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA DE MEDIACION Y CONCILIACION DE LA DIRECCION DEL TRABAJO

La Dirección del Trabajo, por medio de los Departamentos Jurídico y de Relaciones Laborales ha desarrollado durante los años 2002 a 2004 el Programa de Conciliación Prejudicial, el que en gran medida ha permitido concretar una nueva política institucional destinada a atender la conflictividad laboral, ya sea de carácter individual o colectiva, de manera colaborativa y con participación efectiva de los actores, contribuyendo de este modo al logro de su misión, en el sentido de modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, especialmente al promover la capacidad de las propias partes para regularlas sobre la base de la autonomía colectiva, lo que indudablemente conlleva también introducir un cambio en la cultura de las relaciones laborales del país.

La política a la que se hace alusión, se inserta en los procesos de modernización de todas las líneas operativas de la Institución, lo que ha significado ampliar la gama de productos a ofrecer a la comunidad laboral, definiéndolos como complementarios entre sí. Ello ha implicado también intervenir la cultura institucional, generando cambios de enfoque en la labor de los funcionarios, lo que como reconoce el informe, ha tenido resistencias, pero se ha avanzado de manera importante en posicionar la nueva orientación del producto conciliación, así como el nuevo producto de mediación.

Entre los logros más visibles del Programa que se evalúa, queremos destacar el de la instalación y funcionamiento de Centros de Mediación y Conciliación en las regiones Quinta, Octava y Metropolitana, a los que se agregaría el de la Novena, espacios físicos que representan una innovadora forma de hacer servicio público.

Un signo externo de reconocimiento de lo avanzado hasta ahora, que creemos necesario mencionar, lo constituye la reciente aprobación de recursos del Fondo de Desarrollo Regional por parte del CORE de la Segunda Región, para la instalación en la ciudad de Antofagasta del Centro de Mediación, Conciliación y Asistencia Técnica.

A ello debemos sumar la ejecución de procesos de formación profesional dirigidos a los funcionarios que cumplen labores de mediación y de conciliación, que han sido determinantes para la prestación de servicios altamente calificados.

Asimismo el Programa ha posibilitado la realización, en todas las regiones del país, de actividades de difusión destinadas a promover el conocimiento y la demanda de los productos de mediación y conciliación.

A dos años de funcionamiento del Programa, el trabajo de evaluación desarrollado en conjunto por los Departamentos de Relaciones Laborales, Jurídico, Gestión y Desarrollo con el Panel Evaluador ha resultado altamente positivo.

En efecto, entre sus beneficios está el haber permitido introducir modificaciones a la matriz de marco lógico que sirve de base al Programa, incorporando indicadores que permitan evaluar apropiadamente a aquél.

La Institución reconoce y valora también el conjunto del proceso realizado, ya que ha posibilitado la revisión crítica y exhaustiva de lo que avanzado, a la vez que ha provocado el descubrimiento e incorporación de nuevos elementos de análisis, por ej: necesidad de focalizar de mejor forma los servicios, planificar incorporando nuevas variables a los análisis para la toma de decisiones, mejoras en instrumento de evaluación y elaboración de índice de satisfacción de usuarios de la mediación, etc.

En el mismo sentido, debe destacarse el inestimable apoyo metodológico que este ejercicio ha representado, y que se traduce en acceder a nuevas modalidades de evaluación, que nos facilitan el continuo mejoramiento de nuestro quehacer.

Las recomendaciones del Panel constituyen un valioso aporte al trabajo que como Institución nos corresponde desarrollar, en la búsqueda de modificar conductas y afianzar en el ámbito de las relaciones laborales formas alternativas de solución de conflictos, como también respecto a resguardar una mejor atención de los usuarios, optimizando la utilización de los recursos disponibles para ello.

Estimamos que estas nuevas líneas de acción de nuestro Servicio se fortalecen con esta contribución, pues nos permitirán concluir exitosamente el proceso de instalación, a la vez que efectuar una mejor proyección en el desarrollo futuro de ambos componentes.

Ahora bien, en lo que se refiere a cada una de las recomendaciones priorizadas en el Informe Final emitido por el Panel Evaluador, puedo señalar a Ud. lo siguiente:

En primer lugar, la recomendación relativa a estudiar y analizar una alternativa de rediseño organizacional destinada a unificar en una misma repartición la gestión del Programa con sus dos componentes, será objeto de un profundo análisis en la Institución, que aún no ha sido iniciado. No obstante lo anterior, debe indicarse que la gestión de los componentes de conciliación y de mediación laboral ha estado históricamente radicada en Departamentos diferentes, por cuanto responden a políticas, orientaciones estratégicas y contextos laborales distintos. Circunstancias todas que indudablemente complejizan el proceso que ha de realizarse para la definición de cualquier cambio futuro en este aspecto, como igualmente el de la metodología que deberá aplicarse para tales efectos. Con todo, debe señalarse que existen ámbitos de coordinación de ambos componentes, en los diversos niveles jerárquicos de la Institución.

En este mismo orden de ideas, resulta pertinente agregar que la conciliación ha sido siempre entendida como una instancia de carácter prejudicial, que se inserta en una lógica de cumplimiento de derechos laborales en la fase de conclusión de una relación laboral individual, a diferencia de la mediación que tiene una vocación preventiva, promotora de conductas laborales colaborativas, que utiliza como recursos principales el de la negociación y el diálogo social, en un plano de relaciones laborales colectivas permanentes. Es entonces, el hecho de que se encuentran en distintos planos del quehacer institucional, lo que en parte importante explica su separación orgánica.

En cuanto al mejoramiento de la estimación de la población potencial y objetivo del programa, podemos indicar que se encuentra en desarrollo el perfeccionamiento de los sistemas de información de los componentes de conciliación y mediación, en orden a afinar el análisis de la gestión y de los resultados de ambos componentes. Para ello se incorporarán nuevos campos en las bases de datos, como los RUT de los usuarios (componente conciliación), que permitirán implementar indicadores en la perspectiva que es de interés de esta gestión, cual es prevenir el conflicto y cubrir aquella demanda que por diversas razones requiere de nuestro concurso para su resolución. Entre los indicadores, se consideran aquellos que nos permitan medir la cobertura de nuestro accionar, como también los relativos a las particularidades propias de la solución de los conflictos, tanto individuales como colectivos.

Respecto a la necesidad de operacionalizar el plan de inversiones que se requiere para el desarrollo y extensión del Programa, teniendo como horizonte el año 2007, podemos informar que se está ejecutando un programa de trabajo apoyado por el Departamento de Gestión, producto del cual debería obtenerse una proyección integral que considere la totalidad de los factores que inciden en el debido desarrollo y extensión de los componentes del programa hasta el año 2007.

En quinto lugar se recomienda establecer indicadores que permitan medir eficacia y eficiencia a nivel regional. En este sentido la Dirección del Trabajo ha venido incorporando progresivamente en los procesos de análisis, revisión y control de sus tareas, diversos instrumentos de evaluación, varios de ellos de naturaleza similar a los

recomendados, atendido lo cual no existiría inconveniente en definirlos para el nivel regional, una vez adecuados y explicitados los actuales criterios de asignación de recursos, así como mejoradas las formas de registros de información presupuestaria y de costos de cada componente, aspectos todos que conforme a lo observado por el mismo Panel, requieren de modificaciones.

Respecto de la recomendación número seis, que propone identificar y separar en el sistema contable los costos administrativos de los costos totales, así como los costos de cada componente, cabe precisar que la institución se encuentra participando del proyecto Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE. Entre otros temas, el SIGFE, una vez implementado, permitirá llevar la contabilidad para el conjunto y cada uno de productos institucionales de la Dirección del Trabajo, entre los que se cuentan la conciliación y la mediación y por lo tanto se podrá establecer la separación de costos sugerida por el panel.

En lo referido al acopio de antecedentes para realizar comparación de costos y beneficios operativos antes y después del Programa para evaluar alternativas de administración u organización más eficientes, corresponde informar que en consideración a la fase en que el programa se encuentra – aún de instalación -, resulta altamente dificultoso destinar esfuerzos y recursos a este objetivo. Dificultad que se ve reforzada por la ausencia de información que de cuenta de la totalidad de los factores que inciden en los costos y beneficios de los productos conciliación y mediación, debilidades que el mismo Panel ha detectado.

Lo expuesto deja en evidencia, que primeramente deberán atenderse y corregirse las necesidades de registro de información, de distribución de recursos al interior de la Dirección del Trabajo, así como las referidas a introducir mejoras en los sistemas contables y otros que inciden en la determinación fidedigna de costos y beneficios, para posteriormente y luego de resueltos todos ellos, avanzar en el sentido propuesto por el Panel.

En lo que dice relación con las recomendaciones de los N ° 8 y 9, podemos señalar que el explorar alternativas de discriminar entre beneficiarios, significaría afectar nuestra función primordial de resguardo de la paz social, a la cual contribuimos mediante el encausamiento y búsqueda de solución de conflictos, para el normal desenvolvimiento y desarrollo del país, todo lo cual ha determinado que la política de nuestra Institución en estos aspectos, sea divergente de las sugeridas por el Panel, al establecer la gratuidad de los servicios que se otorgan.

Particularmente, desde la perspectiva de la mediación laboral, cuyo proceso de instalación se encuentra aún en desarrollo, aparece prematuro el introducir un elemento que nunca ha sido considerado en el diseño del sistema, cual es el de cobrar por la prestación. Más aún, si tenemos presente que entre sus principios fundamentales se encuentra expresamente incluido, el de la gratuidad, principio que igualmente rige para la conciliación individual.

Al mismo tiempo podemos agregar que el Código del Trabajo contempla, desde el año 1991, la figura de mediadores privados para actuar en conflictos derivados de la negociación colectiva, cuyos servicios deben ser pagados por quienes lo solicitan, modalidad de servicio externalizado que no ha sido utilizado por los actores laborales.

Por otra parte la población laboral se ubica principalmente en la pequeña y mediana empresa, sector desde el cual proviene también la mayoría de los usuarios del sistema, la que dispone de menores recursos para destinar al pago de servicios alternativos de solución de conflictos laborales, lo que podría tener como consecuencia el que no pudiesen usar el producto mediación, a la vez que dificultaría el cambio cultural que a través del mismo se busca promover.

En el caso específico de la conciliación individual, en que la prestación se otorga a trabajadores que han perdido su fuente de ingresos, resulta socialmente contraproducente poner un precio a la actuación que en dicha instancia cumplen los servicios del trabajo.

A mayor abundamiento, es posible agregar que la posibilidad de externalización de cualquiera de los componentes, conlleva necesariamente el estudio de modificaciones legales, que autoricen la delegación de facultades propias de la Dirección del Trabajo.

En décimo lugar se recomienda definir un sistema de satisfacción de usuarios permanente para el Programa, que considere las etapas que en la misma recomendación se detallan. Sobre este punto podemos informar que el componente mediación ha avanzado en esta materia, aplicándose desde el año 2002 una encuesta de satisfacción a usuarios, que es analizada en el informe del Panel, instrumento que será complementado y mejorado en los aspectos que aún están pendientes.

El componente conciliación individual una vez concluido el proceso de diseño e instalación de su plataforma informática, tiene considerado abocarse al diseño e implementación del sistema de medición de satisfacción de usuarios.

A continuación se recomienda establecer y explicitar los criterios de asignación de recursos para ambos componentes a nivel central y regional. Ahora bien, en lo que ha sido hasta ahora la ejecución del Programa, para los ejercicios de los años 2002 y 2003 se definieron como criterios de asignación de recursos, los de privilegiar la instalación de Centros de Mediación y Conciliación en regiones donde se esperaba la mayor demanda para los productos involucrados, atendida la fuerza laboral existente en ellas, y luego se tuvo en vista el criterio de asignar los recursos restantes en partes iguales para cada componente.

A su turno en el componente mediación se utilizaron como criterios para la asignación, el privilegiar las actividades de difusión en todas las regiones, así como la realización de reuniones técnicas de formación continua para mediadores.

En el componente conciliación individual se priorizó el proceso de formación de conciliadores (2ª y 3ª etapa) y el diseño de la plataforma informática del proceso de conciliación.

Mientras que en el año 2004 el criterio fue destinar los recursos a la mantención de los Centros existentes.

Sin perjuicio de lo ya expresado, estimamos que es necesario dar cumplimiento a la recomendación en los términos en que ella ha sido formulada, en cada uno de los futuros ejercicios.

En lo que dice relación con la recomendación que propone analizar las razones de la baja ejecución presupuestaria, especialmente para el año 2003, es necesario destacar que lo observado por el Panel sólo consideró el gasto efectivo realizado al 31 de diciembre de cada año de aplicación del programa, esto es, lo efectivamente pagado a esa fecha. Sin embargo, resulta igualmente necesario precisar que en períodos muy próximos a la fecha aludida, se realizaron – en el marco del programa -, una serie de actividades, cuyo pago quedó comprometido para inicios del presente año, con cargo al presupuesto asignado a éste. En otras palabras, el gasto de la actividad fue devengado contra el presupuesto del Programa de Mediación y Conciliación.

De esta manera, para el año 2002, el gasto efectivo fue de M\$186.168 y el gasto devengado fue de M\$10.058, lo que arroja un gasto total del presupuesto del programa de M\$196.226, es decir, un 99,9% del presupuesto asignado. En el mismo sentido, el año 2003, el gasto efectivo fue de M\$253.298 y el devengado de 72.296, lo que totaliza M\$325.594, es decir, un 103,6% del presupuesto asignado.

Así, las razones por las cuales el Panel llega a la conclusión de que habría habido una baja ejecución presupuestaria, se explican en diferencias metodológicas en el análisis respecto de la conveniencia de incorporar o no el gasto devengado, es decir, las últimas actividades realizadas por el programa. Por lo tanto, en el futuro correspondería evaluar la necesidad de adelantar la realización de actividades programadas hacia fin de año, de tal forma de evitar diferencias en el análisis, como en el que en esta ocasión se ha generado.

Finalmente, en relación con la recomendación de establecer de manera sistemática coordinaciones con la Corporación de Asistencia Judicial, para la derivación de personas del proceso de conciliación, intercambio de información, apoyo en infraestructura, etc. es dable indicar, que es práctica habitual de la labor de conciliación informar a los trabajadores que no llegan a acuerdo, que pueden concurrir a la Corporación de Asistencia Judicial para iniciar acciones ante Tribunales, igualmente se informan las direcciones de las oficinas de la Corporación a la que les corresponde asistir. Idéntico procedimiento se sigue ante el incumplimiento de los acuerdos contenidos en un acta de conciliación.

Sobre las otras actividades mencionadas, específicamente el intercambio de información, se han efectuado actividades esporádicas, las que podrían ser reorientadas en un proceso de continuidad.

En consecuencia creemos que se pueden explorar vías de coordinación para desarrollar convenios de cooperación con la Corporación de Asistencia Judicial, a fin de garantizar de mejor manera a los trabajadores, el acceso efectivo a la justicia y una adecuada defensa de sus intereses.