

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.