



MINUTA ANÁLISIS PRESUPUESTO 2018 PARTIDA N° 15 MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

TEMAS CLAVES

Reforma laboral:

Con la aprobación y entrada en vigencia de la ley 20.940, conocida como Reforma Laboral, el 0 de abril de 2017, se realizaron una serie de cambios significativos en la legislación laboral, dentro de los que se cuentan: la eliminación del reemplazo, la creación de los pactos de adaptabilidad, el establecimiento de servicios mínimos y equipos de emergencia durante la huelga, reformulación de las prácticas antisindicales y desleales, etc.

Asimismo, la nueva legislación ha dejado una serie de temas abiertos que, lamentablemente, no han sido abordados o se ha hecho de manera deficiente por parte del Ministerio del Trabajo, y es lo referente a la situación de los grupos negociadores, el sentido y alcance de la institución de los "servicios mínimos" y de las "ajustes necesarios".

SENCE y Más Capaz

Durante el último tiempo el sistema de capacitación, tanto sus programas como su institucionalidad, ha sido objeto de una serie de cuestionamientos.

En Chile la capacitación está a cargo de las OTEC (Organismos Técnicos de Capacitación) y se accede a ellos por franquicia tributaria y programas de capacitación y programas de inclusión laboral como el Mas Capaz destinado a mujeres y jóvenes.

Pese a que se capacita un promedio de 800.000 trabajadores, se ha observado que las políticas en materia de capacitación son ineficientes y que no se ven reflejadas en la productividad de la fuerza laboral. Hoy el modelo de capacitación está en crisis, lo que se aprecia en el mismo presupuesto que ve disminuido considerablemente los recursos para este concepto.

I. SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO

En cuanto a este programa, la Subsecretaría para el año 2018 registra un presupuesto total de \$11.157.396 miles, que representa un incremento real de un 1,7%.



Con la reforma laboral se aprobó un "Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas", dependiente de la Subsecretaría del trabajo, el cual tiene como ámbito de acción el diálogo social, la formación sindical y el desarrollo de relaciones colaborativas.

Al respecto, esta entidad colabora con criterio para la asignación de recursos, mas no realiza la asignación directamente, por lo que los Fondos para Diálogo Social y Formación Sindical, fuertemente cuestionados cada año, siguen en manos de la autoridad política.

El Programa Diálogo Social: De acuerdo al Informe del Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, este programa contenido en el DS 18 del año 2009, Este programa contenido en el DS 18 de 2009, ha sido calificado como "crítico", atendido que no fue posible obtener la información sobre metas o resultados de eficiencia.

Además de lo anterior, el mismo estudio indica que no es posible comparar la conflictividad de una empresa tras la participación de los trabajadores en el programa. El compromiso del Ejecutivo para ese año era su reformulación, sin que se cuente hasta ahora con información al respecto y evaluación del programa.

Este programa fue modificado a propósito de la ley 20.940 sobre reforma laboral, mediante el Decreto 11 de 2017, en que se le asignaron nuevos objetivos la promoción del diálogo social; crear condiciones para el diálogo entre empleadores y trabajadores y potenciar el sentido de pertenencia de los trabajadores con sus organizaciones sindicales. Las adjudicaciones tanto a nivel nacional como regional tuvieron lugar entre los meses de mayo y junio.

Sin embargo, y pese a esta modificación, el programa mantiene sus deficiencias.

Respecto de estos fondos, llama la atención ciertas adjudicaciones:

El año 2016 se adjudicaron fondos no sólo a Universidades sino que a instituciones abiertamente políticas y que no dan garantías de objetividad en temas sindicales y propios del mundo del trabajo, como sucedió con CENDA (\$30.000.000), ICAL (\$10.000.000), etc. Este año 2017 la cosa no es muy distinta, atendido que se considera en la Región Metropolitana asignaciones a ICAL por \$10.000.000, y a CONATACoch que es la Confederación Gremial de dueños y conductores de taxis colectivos por \$20.000.000 en la VI Región.

En este respecto, se debiera rechazar este presupuesto o incluir en el Fondo contemplado en la reforma laboral que deberá ser asignado por el Consejo Superior Laboral.

Adicionalmente, en relación a este programa llama la atención su glosa número 06, la cual permite que la transferencia de recursos se realice por medios distintos a la contratación de servicios por medio de licitación pública. Por lo anterior, es importante solicitar que atendido que estos servicios no cuentan con ninguna particularidad que justifique



excepcionarlos del régimen general, se solicita exigir que en todo caso la contratación de estos servicios se haga siempre mediante concurso público.

Escuela de Formación Sindical: El Consejo Superior Laboral elaboró los criterios para la adjudicación de estos fondos, centrándose en formación continua, nuevos líderes y nuevas mujeres líderes. En el mes de Julio y Agosto se debieron realizar las adjudicaciones de estos fondos, por lo que debiera solicitarse el listado de entidades adjudicadas.

II. PROGRAMA PROEMPLEO

Este programa atiende necesidades de contratación en empleos de personas vulnerables, el cual es administrado por la Subsecretaría del Trabajo.

Este programa presenta un presupuesto para el 2018 de \$15.273.034 miles, con una variación de 2017 a 2018 negativa de -2,3%.

Considerando que se trata de un programa que tiene por principal objetivo la inserción laboral de personas calificadas de vulnerable, sería recomendable incorporar una glosa de información referente al número de personas beneficiadas, la calidad de mujer, joven estudiante, tercera edad o persona en situación de discapacidad.

Programa Servicios Sociales: Según la información publicada por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, aún no se han ejecutado los recursos de este programa. Llama la atención que sus recursos son de \$8.353.842 miles y no cuenta con evaluación de programas sociales de la DIPRES ni del Banco Integrado de Programas sociales del MDS. Sería conveniente contar con el listado de las entidades privadas receptoras de estos fondos, así como someter a evaluación dicho programa, toda vez que, de acuerdo con la glosa 10 estos proyectos deben impactar directamente en la empleabilidad de sus beneficiarios

Programa Inversión en la Comunidad: Este programa contrata a personas desempleadas, como mano de obra para la realización de proyectos locales que presenten un claro beneficio comunitario (empleos de emergencia). Este programa tiene variación cero, pero ya en el presupuesto para 2016 se experimentó un incremento de un 48,1%.

Estos fondos los ejecutan las Intendencias y el SENCE, por lo que en la glosa 07 que regula esta asignación no se contemplan mecanismos de concursos públicos y el establecimiento de criterios objetivos para su asignación por comuna o tipo de trabajadores.



Al respecto, de acuerdo a la última **evaluación realizada por el Banco Integrado de Programas Sociales en 2014, fue calificada como "CRÍTICO"**.

Asimismo, la DIPRES en su evaluación de programas gubernamentales, fue evaluada con "desempeño insuficiente", señalando al respecto que *"En términos de diseño, la normativa del programa considera sólo causales para entrar a un territorio, entre las que existen algunas que no son posibles de medir debido a la inexistencia de datos de desempleo a nivel comunal. Tampoco considera criterios de salida, es decir, cuándo o bajo qué circunstancia se termina con un beneficio y así finaliza el empleo de contingencia."*

Según la última información publicada por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, en relación a los proyectos, el SENCE cuenta con 213, la Intendencia de la Región de Coquimbo cuenta con 20 proyectos, Valparaíso con 10 y el Biobío con 81. Al respecto llama la atención que no se contemple este programa para regiones con mayores niveles de vulnerabilidad como es la Región de la Araucanía.

III.- DIRECCION DEL TRABAJO

El actual Decreto con Fuerza de Ley Número 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social concibe a la Dirección del Trabajo como un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y que cumple una serie de funciones, dentro de las que se cuentan la interpretación, fiscalización y aplicación de sanciones en materia laboral, sin perjuicio de una serie de atribuciones en materia sindical y de negociación colectiva.

Desde su creación la Dirección del Trabajo ha sufrido una serie de modificaciones en materia legislativa laborales, con un aumento de competencias específicas en el contexto de un mundo del trabajo cada vez más complejo, lo cual ha hecho necesario contar con una regulación que permita ejercer las facultades propias del organismo de manera certera y eficiente.

El programa Dirección del Trabajo no presenta un incremento para su presupuesto 2018, sino que, por el contrario, baja su presupuesto desde \$71.394.121 miles a \$67.863.033 (cae -1,5%).

El presupuesto presentado es de continuidad, en relación con el del año 2017, sin que se considere un aumento del personal ni en activos no financieros, pese al aumento de carga laboral experimentado producto de la implementación de la reforma laboral y otras leyes como la de los trabajadores del turismo y la ley sobre trabajadoras de casa particular.

En cuanto a la operatividad del servicio, es posible observar en cifras de la Dirección del Trabajo que la mayor cantidad de fiscalizaciones dicen relación con denuncias y no por



programas de fiscalización. Por lo anterior, es recomendable que la Dirección del Trabajo informe semestralmente a la comisión especial mixta de presupuesto acerca de los programas de fiscalización que implementa, con detalle de su contenido, objetivo y resultado.

Recientemente, el Ejecutivo envió un proyecto de modernización de la DT, boletín 11430-13, que implica una serie de modificaciones en su operatividad y en cuanto al gasto en personal. Al respecto, sería recomendable conocer cómo la DT se está preparando para estos nuevos cambios.

Sería interesante que el Ejecutivo dé cuenta de este proyecto y de los planes de acción de la Dirección del Trabajo en materia de fiscalización, conciliación e interpretación administrativa de la legislación laboral para el año 2017.

Hasta el momento la DT ha entregado cifras relevantes en la materia, donde se aprecia una mayor conflictividad laboral, atendidas las cifras por denuncias por prácticas antisindicales y desleales. (1.152 a Julio de 2017).

Asimismo, se hacen presentes los actuales problemas en la puesta en marcha de la reforma laboral, en lo que dice relación con los servicios mínimos (judicialización y alcance de los mismos), grupos negociadores y adecuaciones necesarias. Al respecto, se debería dar cuenta por parte del Director del Trabajo del plan de acción sobre la materia, la capacitación del personal del Servicio y de cómo se está garantizando la preponderancia de criterios técnicos en las resoluciones sobre servicios mínimos y equipos de emergencia.

IV.- SUBSECRETARIA DE PREVISION SOCIAL

Los recursos de esta subsecretaría disminuyen en un 21,7% alcanzando los \$6.347.607miles.

Llama la atención la caída en los recursos asignados a servicio de la deuda desde cerca de \$1.900 millones a tan solo \$500mil pesos. Se recomienda solicitar información de dicho cambio (desaparece amortización de la deuda externa y sus intereses)

Destaca que se mantenga el presupuesto para el financiamiento del **Fondo de Educación Previsional, el cual desde el 2015 está mal evaluado, y sin que se hayan dado a conocer nuevas evaluaciones ni por el Banco Integrado de Programas Sociales ni por la Evaluación de Programas Gubernamentales de la DIPRES.**



Este programa tiene por objetivo apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

Llama la atención que este año se hayan asignado estos recursos no sólo Universidades, sino a instituciones y personas abiertamente políticas y que no asegura formación objetiva en temas previsionales, como sucede, **con ICAL ligado al Partido Comunista por \$60.000.000, a la CAT por \$59.983.333, Sindicato Metro S.A. por \$40.000.000.** Fundación SENDA \$60.000.000.- Asimismo, llama la atención cómo muchas de las asignaciones son a personas naturales y no a ONG.

Al respecto debiera reformularse las bases para el sistema de asignación de estos recursos, así como el tipo de entidades que puede participar de los concursos

En cuanto a la glosa 03 relativo a Bienes y Servicios de Consumo, se contemplan recursos para estudios requeridos por el Consejo Consultivo Previsional y/o la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, así como estudios requeridos por el Consejo Consultivo y/o el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Al respecto, se recomienda incluir glosa de información respecto de la asignación de estos recursos.

V.- SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

El Sence es un servicio descentralizado que se relaciona con el Gobierno por medio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su objetivo es aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda a la formación de trabajadores.

Esta función se realiza por medio de incentivos tributarios a los empleadores para capacitar a sus trabajadores, y en otros casos a través de programas de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

Este organismo ha sido fuertemente criticado en lo que dice relación con el cumplimiento real de sus objetivos, así como en el desempeño de las OTIC y las OTEC, por lo que un buen elemento para evaluar sería contar con información sobre el desempeño de estas oficinas.

Este servicio tiene una gran importancia, tanto por los recursos que maneja como por el rol que cumple. La capacitación es clave para avanzar en equidad, sobre todo en un país



en que más de un 20% de la fuerza laboral actual no logró terminar la educación básica y media. Los recursos de este servicio representan un 3% de la Partida Trabajo, lo que es un primer indicio de que la capacitación laboral no tiene en nuestras políticas públicas el rol que debiera, donde además se observa una caída en su presupuesto de un 13,5%.

Un tema clave surge cuando se analizan las transferencias corrientes, se aprecia mantención de algunos programas sin variación como las becas y el bono de capacitación. En cuanto a los incrementos, sólo es posible detectar uno referente al Programa de **Intermediación laboral**, el cual crece en un 7,4%. Llama la atención dicho aumento en condiciones que este programa en su evaluación Ex Ante fue considerado como un programa que no cumple con los mínimos de atingencia, consistencia y coherencia. Al respecto es recomendable que se informe la razón del aumento.

Programas de Capacitación del SENCE

1. BONO DE CAPACITACIÓN DE MICRO Y PEQUEÑOS EMPRESARIOS

Este bono, llamado también Bono Empresa y Negocio, tiene por finalidad mejorar la competencia y productividad de las micro y pequeñas empresas, a través de capacitaciones focalizadas y prácticas, al cual pueden postular los dueños y representantes legales de las pequeñas y medianas empresas, así como ciertos trabajadores por cuenta propia, quienes podrán elegir dónde y en qué capacitarse.

Este programa ha sido bien evaluado, considerando que tiene altos índices de focalización, sin embargo, no tiene cobertura para trabajadores por cuenta propia que tributen en segunda categoría, como por ejemplo, los trabajadores a honorarios.

Este programa no presenta incremento, pese a la necesidad de fortalecerlo más considerando las altas cifras de trabajadores por cuenta propia que se han generado durante los últimos años.

2. PROGRAMA MÁS CAPAZ

Como parte de las 56 medidas planteadas por la presidenta Michelle Bachelet para sus primeros 100 días del gobierno, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social por medio del SENCE, puso en marcha un nuevo programa de formación en oficios e inserción laboral, dirigidos a mujeres y jóvenes, en condiciones de vulnerabilidad, conocidos como "+ capaz".

El objetivo era capacitar a 300 mil mujeres y 150 mil jóvenes, lo que parece una meta ambiciosa. El 2014 se inició un plan piloto en 3 regiones y ya en 2015 con una regulación vía decreto del programa se ha propuesto como meta profundizar en su



cobertura ya en todo el país, pretendiendo alcanzar a 75.000 trabajadores, entre mujeres, jóvenes y discapacitados.

Este programa de capacitación, tuvo un recorte presupuestario para el 2017 en más de un 40%, atendida la mala evaluación del piloto del programa por la Dirección de Presupuesto el año 2015.

Este programa, que constituye el principal instrumento de capacitación del Ministerio del Trabajo experimenta para este año una nueva rebaja presupuestaria de un 42,1%, dejándole un presupuesto de tan solo \$33.796.029 miles.

Teniendo a la vista el mal desempeño de este programa, es necesario que el Ministerio de cuenta acerca de cuál es la política en materia de capacitación, considerando su recorte presupuestario y la ausencia de nuevos programas.

Este programa experimenta una disminución considerable en un -40,5%, siendo aumentados en su reemplazo los programas de subsidio al empleo joven (ley 20.338) y subsidio empleo a la mujer (ley 20.595) con aumentos de un 34,0% y 30,7%, respectivamente.

Al revisar el resto de los programas de capacitación no se observan incrementos considerables o compromisos de rediseño programático en cuanto a sus beneficiarios, horas de capacitación, entidades capacitadoras, y contenidos de los programas.

Considerando la situación económica actual nos encontramos con un escenario de desaceleración y una situación preocupante en materia de desocupados y calidad del empleo que hace necesario una reformulación del SENCE y sus programas.

Sería recomendable que el Ejecutivo dé cuenta de la línea de acción en materia de capacitación, comprometa la eliminación y sustitución del Más Capaz, y genere una reformulación total de la política de capacitación, de modo tal de generar habilidades necesarias para encontrar trabajos, obtener promoción dentro de su empresa e insertar a trabajadores muchas veces excluidos como es el caso de mujeres, jóvenes estudiantes, personas en situación de discapacidad que quieren y pueden trabajar y tercera edad.

Subsidio Empleo a la Mujer y Empleo Joven del SENCE

Estos programas de subsidio al empleo joven (ley 20.338) y subsidio empleo a la mujer (ley 20.595) experimentan rebajas de un -9,4% y -6,3%, respectivamente. El año 2017 consideró un importante aumento en estos subsidios al empleo, lo cual no se ve reflejado en el presupuesto de este año.

Considerando, el informe de la Comisión de Productividad, en que se hace preciso incentivar la inserción laboral de mujeres y jóvenes, parece un despropósito rebajar estos recursos a habida cuenta de la rebaja general en materia de capacitación.