

FORLAC

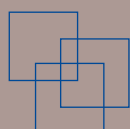
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización
Internacional
del Trabajo

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas en Chile



Índice

Presentación	3
1. Antecedentes	4
2. Marco normativo del programa de sustitución de multas por capacitación	6
3. Descripción del programa de sustitución de multas por capacitación	6
3.1 Procedimiento del programa de sustitución	6
3.2 Consecuencias del requerimiento de sustitución	9
3.3 Trámites posteriores	9
4. Algunos resultados	9
5. Algunas lecciones	11

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

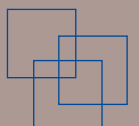
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Chile cuenta con diversos instrumentos de promoción de las micro y pequeñas empresas (MYPE)¹. En el período 1999 - 2001 se aprobaron diversas medidas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile, entre ellas: la Ley 19.749 de la Microempresa Familiar, la Ley 19.857 que permite la creación de la empresa individual de responsabilidad limitada y el Sistema de Sustitución de Multas por Capacitación.

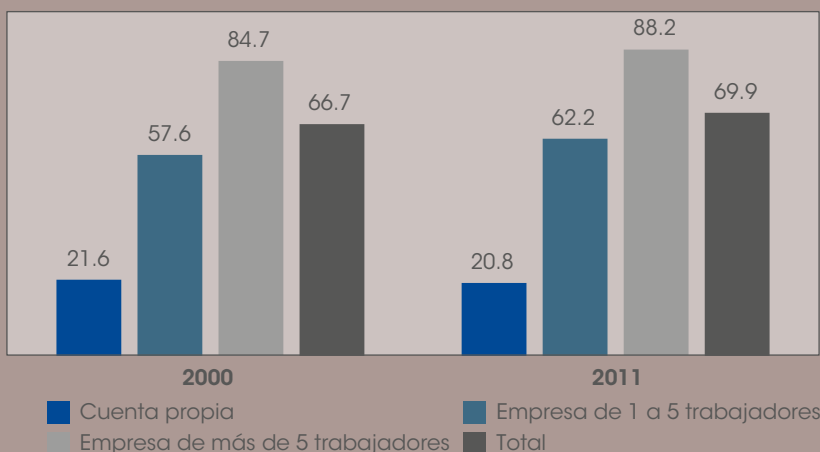
Este documento tiene por objetivo describir esta última medida, mediante la cual y bajo ciertas condiciones, se permite participar a empleadores infractores de MYPE en un curso sobre la legislación laboral en vez de pagar una multa. El objetivo es combatir una de las causas del incumplimiento: la falta de conocimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores.

1. Antecedentes

En el año 1999, Chile sufría los efectos de la crisis asiática, que afectó a las empresas -incluyendo las MYPE- e incrementó el desempleo a 11.9% (cifra más alta de la década). Durante la década de los 2000, el contexto económico mejoró con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 4.1% entre 2000-2010. Esto ha permitido mejoras en los indicadores laborales. A fines de 2014, el desempleo se redujo a 6.2%².

No existe un indicador oficial de empleo informal en Chile. El porcentaje de ocupados cubiertos por la seguridad social proporciona una aproximación general. Según el Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2012³, en el año 2000, el 66.7% de los trabajadores tenía acceso a algún sistema de pensiones, cifra que se incrementó al 69.9% en 2011. Este promedio, sin embargo, esconde enormes diferencias. Entre los trabajadores por cuenta propia, los índices alcanzaban en 2000 el 21.6%, cifra que prácticamente no se ha alterado hacia 2011. Entre las empresas de hasta 5 trabajadores, el indicador se incrementa hasta 57.6% en 2000 y 62.2% en 2011; y entre las empresas de más de 5 trabajadores, las cifras son 84.7% y 88.2% en los años indicados.

Gráfico 1. Chile: Porcentaje de trabajadores urbanos con cobertura de pensiones 2000-2011 (porcentajes)



Fuente: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral 2012, 100.

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota, así como los comentarios de Carmen Bueno.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile. Serie: Notas sobre Políticas para la Formalización de Micro y Pequeñas Empresas. Programa FORLAC. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

² Instituto Nacional de Estadística (INE). Productos estadísticos laborales. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias_laborales.php

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral para América Latina y el Caribe 2012. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2012.

Otros estudios realizados tomando en cuenta la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), dan cuenta de la importancia de la micro y pequeña empresa para la formalización. SERCOTEC (2014), por ejemplo, estima que en 2011 las microempresas y el trabajo por cuenta propia explican el 49% del total del empleo privado en Chile⁴.

Cuadro 1. Chile: Dependientes por tipo de contrato 2014 (porcentajes)

	Contrato escrito	Acuerdo de palabra
Total Trabajadores Dependientes	85%	15%
Por tamaño de empresa		
Menos de 5 personas	44%	56%
De 5 a 10 personas	72%	28%
Entre 11 y 49 personas	84%	16%
Entre 50 y 199 personas	94%	6%
200 y más personas	96%	4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Productos estadísticos laborales. Cifras trimestrales.

En el caso del empleo asalariado, datos de la Nueva Encuesta de Empleo Nacional (NENE) para el último trimestre de 2014, indicaban que el 85% de los dependientes tenían contrato escrito y el 15% restante tenían acuerdo de palabra. Según tamaño de empresa, es notorio que el porcentaje de trabajadores con contratos escritos se incrementa con el tamaño de empresa, desde menos de la mitad (44%) en empresas de menos de 5 personas a 96% en empresas de 200 personas a más (cuadro 1).

Chile laboral en breve

La población de Chile está cercana a contar con 18 millones de habitantes, siendo el 88% urbana. La Población Económicamente Activa de Chile asciende a 8.5 millones (proyección a 2015). Alrededor del 70% de ocupados son asalariados y el 20% son trabajadores por cuenta propia (OIT 2014).

En una estimación de CEPAL para 2013, los ocupados en sectores de baja productividad (microempresas, independientes no calificados y trabajadores en hogares) conformaban el 26.7 de la ocupación. El desempleo abierto estimado para 2014 es de 6.4%.

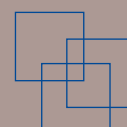
Chile ha tenido cambios importantes en su política de protección social, especialmente a partir de la reforma de su sistema previsional privado. Más recientemente, el gobierno ha dispuesto una nueva legislación para los trabajadores en casa particulares (2014), la actualización del seguro de cesantía (2015) y ha enviado al Congreso un proyecto de reforma de la legislación laboral en su conjunto.

Fuente: CEPALSTAT, OIT (2014)⁵ y Ministerio del Trabajo y la Previsión Social de Chile.

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

⁴ SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA - SERCOTEC. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. 2014. Disponible en: http://issuu.com/mipymes.cl/docs/la_situacion_de_la_micro_y_pequena_/13?e=10669826/6924187

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral para América Latina y el Caribe 2014. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2. Marco normativo del programa de sustitución de multas por capacitación

Las normas más relevantes referidas al programa de sustitución de multas por capacitación son las siguientes:

- ▶ La Ley N° 19.759 de 2001, modificó el Código del Trabajo y dió inicio al programa de sustitución. Esta modificación se enfocó de forma especial en las microempresas, permitiendo que los empleadores que tengan nueve o menos trabajadores soliciten al inspector del trabajo, sólo por una vez en el año, la autorización de la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a programas de capacitación dictados por la Dirección de Trabajo. Autorizada la sustitución, si el empleador no hubiera cumplido con su obligación de asistir a dichos programas dentro del plazo de dos meses, procedería la aplicación de la multa originalmente impuesta, aumentada en 100%⁶.
- ▶ La Ley 20.416 de 2010, fijó normas especiales para las empresas de menor tamaño y modificó el Código del Trabajo en cuanto a los requisitos generales para ejercer el derecho de sustitución. Actualmente, empresas con un máximo de 49 trabajadores pueden ejercer el derecho de sustitución (MYPE)⁷.
- ▶ El Circular 97 de 2012, estableció el procedimiento aplicable en el programa de sustitución de multas por capacitación dictados por la Dirección del Trabajo⁸.

3. Descripción del programa de sustitución de multas por capacitación

Como se ha mencionado, el programa de sustitución de multas por capacitación está dirigido a empleadores infractores de MYPE y se materializa llevándolos a participar en un curso sobre la legislación laboral en vez de pagar una multa, con el objetivo de combatir una de las causas del incumplimiento: la falta de conocimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores⁹.

Cabe indicar que las pequeñas empresas son aquellas que tienen un máximo de 49 trabajadores y las microempresas aquellas que cuentan con 9 o menos trabajadores.

La implementación del programa de sustitución ha involucrado de forma prioritaria a los Departamentos de Relaciones Laborales y de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. El primero de ellos, a través de su Unidad de Asistencia Técnica, se hace cargo del diseño del programa de capacitación, de los módulos, instrumentos y actividades pedagógicas necesarias. Por su parte, el Departamento de Fiscalización ha cumplido un rol de corte operativo, pues son los fiscalizadores, en cumplimiento de sus actividades de fiscalización en terreno, quienes informan a los empleadores que se encuentran en situación de infracción, y de la posibilidad de conmutar la multa respectiva por la asistencia a un curso de capacitación laboral.

3.1 Procedimiento del programa de sustitución

La Dirección del Trabajo ha establecido un protocolo específico, a través del Circular 97 de 2012, para llevar a cabo el proceso de sustitución. Las etapas que contempla son las siguientes:

⁶ CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Ley 19.759. (Setiembre 27). Diario Oficial de la República de Chile de 05 de octubre de 2001. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=190282>

⁷ CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Ley 20.416. (Enero 13). Diario Oficial de la República de Chile de 03 de febrero de 2005. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010668>

⁸ DIRECCIÓN DEL TRABAJO, Circular 97. (Setiembre 14). Disponible en: http://www.dt.gob.cl/transparencia/CIRCULAR_No_97_14-09-2012_Sustitucion_Multa_por_capacitacion.pdf

⁹ Otra iniciativa es el uso de la herramienta "Autodiagnóstico del cumplimiento de la normativa laboral" que permite a las empresas obtener un diagnóstico de su nivel de cumplimiento de las normas laborales y solicitar asesoría técnica en caso necesario. <http://www.dt.gob.cl/tramites/1617/w3-article-97337.html>

a) Solicitud

En esta etapa el empleador sancionado formula el pedido formal de sustitución una vez que se le ha notificado la sanción y la respectiva multa a pagar, debiendo para ello utilizar los formularios ubicados en la página web de la dirección de trabajo.

b) Examen de admisibilidad de la solicitud

Una vez que la unidad de fiscalización ha recibido la solicitud de sustitución, se constata el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, que son los siguientes:

- ▶ Cumplimiento del plazo previsto en el artículo 506 ter. del Código de Trabajo, esto es, dentro de los 30 días transcurridos de notificada la multa objeto de la solicitud,
- ▶ Existencia de menos de 50 trabajadores contratados, a la fecha de la constatación de la infracción, considerando todos los trabajadores de su dependencia, incluidas todas las sucursales o establecimiento que tenga en el país,
- ▶ Que no se trate de multas por infracciones a normas de higiene y seguridad,
- ▶ No haber hecho uso del beneficio de sustitución de multa dentro del último año respecto de la misma infracción sancionada, aunque podría solicitarse en más de una oportunidad, siempre que se trate de infracciones distintas¹⁰,
- ▶ No haber reclamado judicialmente la multa, de conformidad a los artículos 503 y 511 del Código del Trabajo,
- ▶ No haber solicitado reconsideración administrativa de conformidad con los artículos 511 y 512 del Código del Trabajo,
- ▶ El cumplimiento o corrección fehaciente de las infracciones que dieron origen a la multa.

c) Preparación y trámites previos a la capacitación

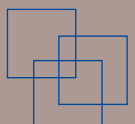
En esta etapa del proceso, la responsabilidad de la actividad recae en la unidad de relaciones laborales de la oficina correspondiente, que recibe todos los antecedentes proporcionados por la unidad de fiscalización. De esta manera, la unidad de relaciones laborales procede a asignar la fecha para la capacitación de los empleadores involucrados y a determinar el lugar donde se llevará a cabo la actividad de capacitación, para luego nombrar al monitor que se hará cargo de la ejecución del curso.

d) Ejecución de la capacitación

A la actividad de capacitación podrá asistir el empleador, como persona natural, el representante legal, en el caso de personas jurídicas, o los trabajadores vinculados a las funciones de administración de recursos humanos que el mismo empleador designe mediante poder simple.

Los contenidos de la actividad de capacitación deberán estar enfocados preferentemente a las normas infringidas que motivaron las multas impuestas, sin perjuicio de que se contemplen otras materias relacionadas o no con las normas infringidas, o de las adecuaciones de contenido o metodológicas que deban hacerse al curso en consideración a las sanciones aplicadas a los demás asistentes

La ejecución del curso contempla dos modalidades: a) una versión extendida de 6 horas cronológicas de duración, distribuida en dos días hábiles distintos; y b) una versión corta de 4 horas cronológicas de duración a ser ejecutada en un sólo día.



¹⁰ Antes de la modificación realizada por la Ley 20.416, se establecía que la autorización para acceder al sistema de sustitución solamente podía ser otorgada una vez al año, sin distinguir si se trataba de infracciones diferentes.

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El desarrollo de ambas versiones tendrá como base un manual denominado "Maletín Educativo", el que es puesto a disposición de los monitores por la Unidad de Asistencia Técnica del Departamento de Relaciones Laborales de la institución.

El Maletín Educativo para el año 2014 comprendía distintas estrategias metodológicas cuya utilización depende del tipo de actividad de aprendizaje que se quiera proponer:

- ▶ Si el tipo de aprendizaje es interactivo, las estrategias pueden ser: exposición dialogada, grupo de discusión, entre otros.
- ▶ Si el aprendizaje es cooperativo, las estrategias pueden ser: estudio de casos, juego de roles, juego de simulación, entre otros.

Ejecutada la capacitación en su totalidad de acuerdo a lo planificado, el asistente será evaluado en el mismo acto, lo que se realizará con las adecuaciones que corresponda, según el modelo o formato proporcionado por la Unidad de Asistencia Técnica del Departamento de Relaciones Laborales a los monitores o relatores, a los Jefes o Encargados de las unidades de relaciones laborales y a los coordinadores de relaciones laborales.

El Maletín Educativo para el Año 2014 consideraba actividades evaluativas en distintos momentos del curso-taller:

- ▶ Evaluación inicial o diagnóstica, a través de un cuestionario con preguntas relacionadas a las temáticas que se tratarán en el curso¹¹.
- ▶ Evaluación formativa de la enseñanza, es un mecanismo de retroalimentación y mejora de lo que se enseña y cómo se enseña; se realiza a través de preguntas a los participantes sobre su desarrollo en el curso¹².
- ▶ Evaluación de aprendizaje. Se realiza al término del curso, los participantes contestan un cuestionario aplicando los contenidos aprendidos en un caso.
- ▶ Asimismo, se complementa con una autoevaluación y una evaluación del proceso de enseñanza. Ambas se realizan al término del curso-taller.
- ▶ La autoevaluación consiste en una reflexión del participante acerca de lo aprendido (contenidos).
- ▶ La evaluación del proceso de enseñanza permite identificar las opiniones de los participantes sobre el curso a través de un cuestionario anónimo.

e) Informe de capacitación

Una vez finalizada la actividad, el monitor a cargo de la capacitación elaborará un informe donde incluirá la nómina de los asistentes, señalando quienes aprobaron y quienes no; la información de quienes no asistieron; los compromisos asumidos por parte de los empleadores; y cualquier otra información que considere relevante para el cumplimiento de los objetivos del programa de capacitación.

Dentro del plazo de 5 días, el funcionario capacitador deberá remitir su informe al Jefe o Encargado de la Unidad de Relaciones Laborales o a quien haya definido el Inspector Jefe de Oficina, para que dentro del plazo de 5 días contados desde el registro de los costos, entregue copia del informe al Jefe de Inspección para que éste proceda a dictar las respectivas resoluciones que: i) dejen sin efecto las multas en caso hayan aprobado la capacitación, ii) que las confirmen, o iii) que las aumenten en un 25% cuando no haya asistido el empleador sin causa justificada.

¹¹ El cuestionario puede constar de 3 o 4 preguntas, las cuales pueden ser, por ejemplo: "¿Qué aspectos debería contener un contrato de trabajo?" o "¿Cuál es el rol de la Dirección del Trabajo?"

¹² Se realizan algunas preguntas generales, por ejemplo: "¿Qué les parece el curso-taller hasta ahora?", "Nombrar 3 fortalezas y debilidades del curso hasta el momento" o "¿Qué les ha parecido el desempeño del Monitor hasta el momento?"

3.2 Consecuencias del requerimiento de sustitución

La asistencia y aprobación del programa de capacitación tendrá como resultado dejar sin efecto la o las multas por las cuales se ha solicitado el beneficio.

La reprobación del programa de capacitación tendrá como resultado la citación del asistente a una nueva capacitación impartida por la Dirección del Trabajo, respecto de la cual se le notificará la fecha y el lugar. Reprobar esta segunda capacitación implicará no poder hacer efectiva la sustitución de la multa respectiva, confirmando la misma en su monto original. La misma consecuencia se producirá en el caso que el empleador que reprobó la primera capacitación no asista a esta segunda capacitación.

La inasistencia injustificada al programa de capacitación, o la asistencia a una sola sesión de la versión extendida tendrá como consecuencia el aumento en un 25% del monto original de la o las multas por las que se había solicitado la sustitución¹³.

3.3 Trámites posteriores

Una vez que la actividad de capacitación ha finalizado y que el jefe de la Inspección respectiva toma conocimiento de sus resultados, los antecedentes vuelven a la unidad de fiscalización.

La Unidad de Asistencia Técnica del Departamento de Relaciones Laborales de la institución, al hacerse cargo del "Programa de capacitación a microempresarios", tuvo que diseñar el material docente de capacitación y las metodologías de enseñanza a utilizar en los cursos. Para poder cumplir con tales tareas, la unidad contó con la participación de una empresa consultora especializada en programas de educación para adultos, de modo que el curso y el material de trabajo se adaptara de la mejor forma posible a las características sociales y de instrucción de la población objetivo del programa.

El programa de capacitación se apoya materialmente en dos productos pedagógicos básicos: la Guía para Monitores y el Manual del Participante. Ambos documentos de trabajo contienen el conjunto de materias, actividades y evaluaciones que serán tratados y aplicados durante la jornada de capacitación.

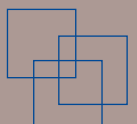
4. Algunos resultados¹⁴

Montero, Reinecke y Zapata (2006) analizaron este programa. En el año 2004, los resultados de las encuestas a los empleadores que acudieron al curso-taller (encuesta que comprendía la evaluación del Contenido y Objetivo del Curso, Metodología Aplicada, Evaluación del Monitor y Organización del Curso), indicaban que:

- ▶ El taller les entregó herramientas para actuar con mayor seguridad en materia de respeto de la normativa laboral.
- ▶ Se les dio la posibilidad de evitar una sanción económica a cambio de conocer y adquirir compromisos para el cumplimiento de la normativa.
- ▶ Observaron la importancia de cumplir con la norma como una forma de mejorar las relaciones con los trabajadores.
- ▶ El curso les brindó la posibilidad de ver otras experiencias y de conocer otras realidades que no son tan distantes a la suya.

¹³ Antes de la modificación del año 2010 a la Ley de Código del Trabajo, se contemplaba para estos casos un aumento del 100% de la multa original.

¹⁴ Esta sección se basa en el análisis realizado por MONTERO, Luis; REINECKE, Gerhard y ZAPATA, Daniela. Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de legislación laboral en microempresas. Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2006.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Las opiniones de los empleadores sobre la actividad de capacitación se enfocaron en lo siguiente:

- ▶ El manual del participante brindó ayuda práctica y ordenó de forma adecuada las temáticas, señalando que el curso-taller es una medida adecuada para conocer y aprender la normativa laboral.
- ▶ La actividad de capacitación permitió esclarecer las dudas de los participantes, en un contexto de diálogo y comprensión de la institución con los empleadores.

No obstante, hay un aspecto importante del programa que fue evaluado negativamente tanto por los empleadores como por los encargados de la Unidad de Asistencia Técnica: el tiempo de duración del curso. Para el 59% de los microempresarios asistentes, el tiempo destinado para practicar los temas tratados en el curso fue insuficiente. Por otra parte, el tiempo empleado en absolver las interrogantes laborales de los empleadores sobre temas que no fueron tratados en el curso, hizo que se dejaran de lado los contenidos propios de la jornada, transformándose en charlas informativas.

El promedio alcanzado en la evaluación de diagnóstico por el total de trabajadores que participaron en los talleres de capacitación durante el año 2004 fue de 5.3 (en una escala de 1 a 7), registrándose un incremento de 4 décimas de punto en los resultados obtenidos por los participantes en la evaluación de aprendizaje (5.7).

Las notas obtenidas durante los primeros meses del año 2005 (enero-julio) son considerablemente más bajas que las del año anterior¹⁵. Debe considerarse que los resultados de la evaluación de los participantes del programa en el año 2005 son un punto más bajo que los resultados del año 2004 (de 5.3 en el año 2004 a 4.3). En el caso de la evaluación de aprendizaje, los resultados para el año 2005 presentaron una reducción de 0.7 décimas (de 5.7 en el año 2004 a 5.0 en 2005).

Los autores analizan también una encuesta a monitores laborales que integran el programa de capacitación por sustitución, realizado por el servicio de asistencia técnica del Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo. En este proceso participaron 39 monitores que desempeñaron funciones en todas las regiones de Chile.

- ▶ Un primer elemento de evaluación que consideró esta encuesta está relacionado a las infracciones consideradas en los talleres, es decir, si en realidad son las más frecuentes que comenten los empresarios asistentes. El 95% de los participantes consideró que existe una correspondencia entre las infracciones analizadas en el curso y las que cometen los empresarios en el desarrollo de su actividad económica y laboral.
- ▶ Un aspecto que abordó la encuesta está referido al tipo de infracciones que se presentan en el sector de la microempresa de Chile, con el fin de elegir los temas que en un futuro deberían ser incorporados al programa y a los talleres de capacitación (como firma de contratos y sus contenidos, registro de asistencia, aspectos normativos relacionados a los derechos laborales colectivos de los trabajadores, entre otros).
- ▶ Otro aspecto importante de los talleres tiene relación con la utilidad que los propios monitores le asignan a las pruebas contempladas en el programa de capacitación. El 22% de los monitores tuvo una percepción negativa sobre la utilidad de las pruebas diagnóstica y de aprendizaje, un 38% tuvo una percepción positiva de las pruebas, mientras que el 40% restante expresó sus reparos.
- ▶ Sobre la posibilidad de agregar más evaluaciones para los participantes del taller, el 85% de los monitores consideró que no era adecuado aplicar más pruebas, mientras que el 15% restante consideró que eso era una situación que se podía evaluar.

¹⁵ Se debe considerar que el número de participantes que rindieron correctamente ambas pruebas en el año 2005 fue de 169, cifra que representa sólo el 17.4% del total de empresarios que cursaron el programa durante el año 2004 (971) y que fueron evaluados correctamente en ambas situaciones de medición. Los casos de empresarios que participaron del programa de capacitación durante el año 2005 se consideraron hasta el mes de julio.

Finalmente, los autores analizan también el impacto del programa de sustitución a partir de la información de 310 micro y pequeñas empresas correspondientes a los sectores de industria manufactura, comercio y servicios que habían infringido la legislación laboral en los años 2003 o 2004. Sobre cada empresa se contaba con información sobre el tipo de infracción, si el infractor participó o no en el programa de sustitución y sobre la presencia de eventuales infracciones en la fiscalización en septiembre y octubre de 2005. Un grupo de las empresas participó del programa y recibió capacitación en temas de legislación laboral (grupo de tratamiento), mientras que el resto optó por pagar la multa y no recibir capacitación (grupo de control). La comparación se llevó a cabo entre dos grupos con tratamientos alternativos (capacitación vs. multa) por lo que se mide la diferencia de impacto entre un tratamiento y otro.

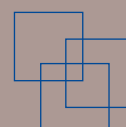
Los resultados de este ejercicio indicaron que no existe una diferencia significativa entre el número de empleados de las empresas que se acogieron al programa y las que pagaron la multa. En promedio, las que recibieron capacitación tenían 3.4 empleados mientras que las que optaron por la multa presentaron 3.8. También, se observó que de las empresas que habían optado por pagar la multa, el 13% volvió a cometer una infracción, mientras que el 12% de las empresas que recibieron la capacitación lo hicieron. Este ejercicio sugiere que hubo una mejora en el cumplimiento de las normas laborales en las empresas participantes.

5. Algunas lecciones

Chile ha implementado desde inicios de la década de 2000 una serie de iniciativas para apoyar la formalización de las microempresas. La experiencia del sistema de sustitución de multas por capacitación en Chile es una medida innovadora asociada al sistema de fiscalización que podría coadyuvar a la formalización. Permite a los empleadores de las MYPE combatir la falta de conocimiento de la legislación laboral y, al ser una medida alternativa al pago de una multa, evitaría que estas empresas incurran en un costo mayor, generando beneficios tanto a los trabajadores como a los empleadores. Con esa finalidad fue creado este programa hace más de diez años.

El programa permite, además, identificar las infracciones más comunes y preparar materiales pedagógicos ad-hoc, a la par que pensar en alternativas normativas que resuelvan la reiteración de los problemas aludidos.

Un tema importante es la generación de datos actualizados para el seguimiento de los efectos del sistema de sustitución de multas, que permitan detectar si los empleadores aprovecharon la capacitación brindada y no reincidan en las infracciones cometidas. En ese sentido, se hace necesario implementar acciones de seguimiento y monitoreo del programa, mediante un sistema de registro y análisis continuo que pueda resultar en análisis más específicos de sus acciones.

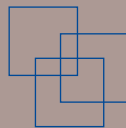




Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe