

INFORME FINAL

ESTUDIO PRÁCTICO DE UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL

**MINISTERIO DE JUSTICIA
SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA**

PANELISTAS:

**Patricio Navarro I. (Coordinador)
Juan Carlos Oyanedel S.
Juan Matías Sime Z.**

Enero - Agosto 2013

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	2
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	2
1.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO.	7
POBLACIÓN POTENCIAL.....	7
1.3. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	8
II. EVALUACION DEL PROGRAMA	9
1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	9
2. EVALUACIÓN DESEMPEÑO DEL ESTUDIO PRÁCTICO DE UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL.....	16
2.1. INTRODUCCIÓN	16
2.2. PLAN DE TRABAJO Y ESTUDIOS REALIZADOS O EN PROCESO DE REALIZACIÓN	16
2.3. EVALUACIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO	30
2.4. CUMPLIMIENTO DE ETAPAS Y ACTIVIDADES (ESTUDIOS Y EVALUACIONES).....	34
2.5. COSTOS DEL ESTUDIO	37
3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PILOTO.....	40
3.1. EFICACIA Y CALIDAD.....	40
3.2. ECONOMÍA	70
3.3. EFICIENCIA	77
CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL.....	82
4. RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA CITADA	86
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	91
ANEXOS DE TRABAJO	93
ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PROGRAMA Y NECESIDAD DE REALIZAR ESTUDIO COMPLEMENTARIO.	93
ANEXO 2: ANÁLISIS DEL DISEÑO	98
ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	98
ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2009-2012	104
ANEXO 2(C): ANÁLISIS	110
ANEXO 2(D): PRODUCCIÓN DEL PROGRAMA 2011 - 2012.....	119
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	120
ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS.	139
ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS.....	140
ANEXO 6: CRITERIOS PARA DETERMINAR COSTOS DE PRODUCCIÓN POR ETAPA	146

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del programa

Programa Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal

En su concepción y origen tuvo el Programa como objetivo levantar información para el diseño de una política pública para abordar problemas de conflictos vecinales, que son aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria¹. Para lo cual revisa la experiencia nacional e internacional en este ámbito, implementa una experiencia piloto en la Región Metropolitana y realiza estudios para evaluar sus resultados y para complementar la información necesaria para la propuesta de política pública.

El estudio Práctico no cuenta con una normativa propiamente tal que lo regule; su funcionamiento, en sus inicios por un año, de acuerdo a lo solicitado por la Subsecretaría de Justicia, se enmarca en la aprobación otorgada por la Contraloría General de la República en el documento N° 38 con fecha 7 de enero del 2011, el cual señala que el Ministerio de Justicia tiene atribuciones para efectuar directamente el estudio relativo a los distintos mecanismos de acceso a la Justicia Vecinal, el cual contempla la contratación de personal a honorarios, instalación de oficinas de recepción y derivación de conflictos de naturaleza comunitaria, y en una segunda etapa desagregar la información recopilada para transformarla en estadísticas concretas.

Organizacionalmente depende de la Unidad de Análisis, Gestión e Implementación de la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia (DGM) que está a cargo del asesoreamiento de las autoridades ministeriales, para la elaboración y proposición de directrices e instrumentos para la modernización de la justicia.

El diseño del proyecto piloto comienza a mediados del año 2010, a través de la revisión de experiencia comparada y del trabajo realizado por programas que abordan estas temáticas en la Región Metropolitana². Los principios rectores bajo los que se formuló el proyecto son el acceso a la justicia, la oferta de servicios integrales y diversificados en materia de conflictos vecinales, la voluntariedad y el empoderamiento de los/as usuarios/as.³

Para realizar la experiencia piloto, se instalaron en mayo del 2011 cuatro Unidades de Justicia Vecinal en la Región Metropolitana en las comunas de Paine, Cerrillos, Macul y Renca. Para su selección se utilizaron los criterios de tamaño de la población, la existencia de Juzgado de Policía Local y de la Corporación de Asistencia Judicial. Una vez cumplidos estos requisitos se consideraron las variables de diversidad territorial (urbano-rural) y la situación socioeconómica (Porcentajes de pobreza)⁴.

¹ Por ejemplo, problemas de copropiedad inmobiliaria; gastos comunes; situaciones que afectan bienes comunes (deslindes, cierres, ampliaciones; incumplimiento de contrato; arrendamiento; ruidos molestos; aseo y ornato (basura); bienes comunes de uso público (plazas, multicanchas, etc.): follaje de plantas y árboles; tenencia de mascotas; actos de discriminación

² Programa de mediación de Municipalidades.

³ Ministerio de Justicia. **Ficha de antecedentes Unidad de Justicia Vecinal**. Diciembre. 2012

⁴ El detalle de estos criterios puede verse en este informe en el punto 3.1.3 Cobertura y focalización del programa

En septiembre del año 2012 se amplió el radio de acción de las UJV a 12 comunas adicionales, por su vinculación geográfica a las UJV originales, conformándose 4 zonales. La Norte que atiende las comunas de Renca, Cerro Navia, Independencia, Pudahuel y Quilicura; la Poniente en las comunas de Cerrillos, Estación Central y Maipú; la Sur en las comunas de Paine, Buin y Peñaflores; y la Oriente en las comunas de Macul, La Florida, La Reina, Ñuñoa y Peñalolén.

Las UJV se ubican en lugares céntricos de las comunas. Deben coordinarse con las Municipalidades, Juzgados de Policía Local, Corporación de Asistencia Judicial, Policías y la red social. Tienen acceso a ellas las personas de todos los niveles socioeconómicos que tengan conflictos de orden vecinal o comunitario, que residan o trabajen en las comunas donde funciona el estudio práctico. La atención ofrecida por los/as profesionales es gratuita. El modelo se construye sobre el interés o empoderamiento del sujeto frente a la solución del conflicto que le aqueja. Esto significa la voluntariedad del/la usuario/a para ingresar el conflicto y buscar una solución en la UJV, y, es éste/a quien, frente a las múltiples posibilidades que le plantea el equipo UJV, decide el mecanismo para solucionar su conflicto.

El horizonte del estudio práctico depende de la evaluación de impacto cuyos resultados estarán para el primer semestre del año 2014⁵.

Programa Piloto de Unidades de Justicia Vecinal

FIN: Contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, asesoramiento y defensa jurídica de todas las personas, mejorando su calidad de vida.

PROPÓSITO: Las personas residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana⁶ donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal o son orientados o asesorados en problemas no vecinales.

COMPONENTE 1: Personas con conflictos vecinales reciben atención en las Unidades de Justicia Vecinal (UJV) para la solución de éstos, mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), mecanismos adjudicativos, o a través del trabajo en red con programas y servicios sociales.

Los servicios que entrega el programa son las llamadas vías de resolución de conflictos, donde las personas son convocadas e informadas por el equipo evaluador de la UJV respectiva – un/a evaluador/a jurídico/a, un/a evaluador/a social y un/a facilitador/a - después de lo cual escogen la opción que consideren más conveniente. Las vías que constituyen los servicios formales que entrega el componente, son:

a) Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC): son aquellas formas de resolución de conflictos basados en los intereses de las partes (conciliación y mediación). La conciliación es el proceso a través del cual un tercero neutral intenta en forma activa avenir a las partes proponiendo bases de arreglo. Se le utiliza cuando por las

⁵ En el plan original la evaluación de impacto debió realizarse al término del 2° año, es decir, en junio del 2013.

⁶ Debido a que el programa funciona en base a la voluntariedad, se refiere a aquellas personas que deciden presentar su conflicto en las UJV.

características del conflicto o de los intervinientes, se necesite un tercero más activo que encuentre las razones del conflicto y proponga alternativas de solución.

La mediación, por su parte, es un mecanismo de resolución de conflictos no adversarial, es decir, en que los involucrados/as colaboran en la solución en la cual un tercero neutral ayuda a las partes buscando un acuerdo consensuado, pero no le corresponde proponer alternativas de arreglo. Se le utiliza cuando exista equilibrio de poder entre las partes y se requiere trabajar desde los intereses de cada una de ellas. Se favorece la solución del conflicto, permitiendo que las personas logren un acuerdo, restauren su relación y/o mejoren su capacidad de resolución de conflictos.

b) Mecanismos adjudicativos de solución de conflictos: son los medios de solución de conflictos basados en la determinación de quien tiene derechos (arbitraje), para lo cual interviene un árbitro⁷ que resuelve el asunto en litigio.

c) Derivaciones: Casos de conflicto vecinal que no pueden ser resueltos en las UJV y/o que requieren otras prestaciones para lograr la solución del conflicto. Corresponde a la derivación al Juzgado de Policía Local o trabajo en red con los programas y servicios sociales existentes.

No se incluye en derivaciones, la opción en la que se enmarcan los casos que van a Juzgado de Policía Local que son patrocinados por UJVs.

El proceso se estructura en cuatro etapas: recepción, evaluación, vías de solución y seguimiento.

Recepción. Todo usuario/a que ingrese a la UJV, ya sea a realizar una consulta, acudir a una citación o presentar un conflicto, será atendido por el equipo de atención de usuarios/as, integrado por el/la recepcionista y asistente administrativo. El objetivo de esta etapa es atender a los/as usuarios/as de la UJV, recibir sus requerimientos, recopilando la información tendiente a determinar si el caso califica, es decir, si se trata de un conflicto vecinal propiamente tal, o si requiere de asesoría u orientación (en caso de no tratarse de un conflicto vecinal).

El equipo de atención recoge la información del mismo usuario/a, con el objeto de conocer cuál es su requerimiento y expectativas, información que es incorporada en el sistema informático. En esta etapa se debe orientar en los pasos siguientes del proceso.

Cuando el/la usuario/a demanda una atención de carácter no vecinal recibe orientación/asesoría en términos de informarle dónde acudir por un tema específico, ya sea jurídico, social o de cualquier otra índole. Todo este último proceso corresponde al Componente 2, en el que una vez entregada la orientación/asesoría finaliza la producción de este componente.

Evaluación. Si el caso califica como vecinal, se evalúa y orienta a los/as usuarios/as para utilizar el mecanismo más adecuado para solucionar el conflicto. Para que puedan

⁷ No necesariamente debe ser abogado. Ver MINJU. **Manual de Procedimientos Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal.** Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia. Ministerio de Justicia Santiago, Junio de 2012 (tercera versión). Anexo 46

escogerlo, deben contar con información certera y suficiente que les permita tomar esta decisión, la cual es entregada por el equipo evaluador integrado por un/a abogado/a, un/a asistente social y un/a facilitador/a.

Vías de solución. Consiste en utilizar y desarrollar los mecanismos adecuados para la solución del conflicto de manera efectiva y satisfactoria para las partes involucradas.

El reconocimiento de las particularidades de los conflictos por parte de los/as intervinientes que concurren a las UJV para buscar una solución, implica desplegar mecanismos diferenciados que puedan dar respuesta al conflicto planteado (mecanismos alternativos y/o mecanismos adjudicativos y/o derivaciones). El proceso es ejecutado por un/a mediador/a, conciliador/a, árbitro, encargado/a de red o abogado/a patrocinante, según la vía que corresponda.

Seguimiento. Consiste en monitorear y apoyar el cumplimiento de los acuerdos, fallos y derivaciones a los que se llegó como solución del conflicto de la etapa anterior. El proceso es ejecutado por el/la asistente administrativo/a, encargado/a de cada vía y/o el/la facilitador/a. Este último tiene un rol muy importante como es el de motivar a los/las requeridos/as a participar en el proceso.

COMPONENTE 2: Personas que presentan conflictos no vecinales en las UJV, reciben orientación y/o asesoría social y/o jurídica para la búsqueda de solución de éstos.

En la orientación, el equipo de recepción le informa del lugar donde puede encontrar respuesta a su requerimiento. El servicio de asesoría entrega una información más especializada: jurídica, por parte del/la abogado/a de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ); social, donde el/la evaluador/a social referirá a la persona a la red social que pueda satisfacer o colaborar en la solución de su requerimiento (o si se detecta alguna necesidad urgente en este ámbito).

Recepción es la única etapa de este componente. El primer contacto es con el/la requirente, es decir, con aquella persona que declara el problema. En el caso que el/la demandante no pertenece o no trabaja en la comuna en que presta servicio la UJV a la que acude, se le informa que el caso no puede ser atendido en esta Unidad y se le orienta o asesora sobre las instancias competentes. En el caso de que el/la requirente sea mayor de 14 y menor de 18 años, se solicita que acuda con un adulto responsable. Si la materia no corresponde a las abordadas por la UJV, el equipo de recepción informa las razones por las cuales la Unidad no puede tramitar su caso, entregándole orientación del lugar donde puede acudir. Por otra parte, y en los casos en que se requiera entregar una información más especializada, se realiza una asesoría jurídica por parte del/la abogado/a de la Corporación de Asistencia Judicial que se desempeña en la Unidad o se realiza una asesoría social, donde el/la evaluador/a social referirá a la persona a la red social que pueda satisfacer o colaborar en la solución de su requerimiento.

El modelo de la experiencia piloto de Justicia vecinal no obedece a una experiencia única, sino que recoge de múltiples fuentes, entre las que se pueden destacar: el sistema de multipuertas, como el que existe en el Distrito Federal de Columbia⁸ de mediación, conciliación y arbitraje, en el que se le presenta al/la usuario/a estas alternativas para resolver un conflicto; de la institucionalidad de Justicia de Paz existente en varios países

⁸ District of Columbia Courts. **Multi-Door Dispute Resolution Division**
<http://www.dcappeals.gov/internet/welcome.jsf>

de América Latina⁹, se recogió la cercanía, oralidad y simplicidad en el procedimiento de intervención en el conflicto; de la Justicia de Paz de los países meridionales de Europa (España, Italia, Portugal)¹⁰ se tomó el concepto de las causas de menor cuantía en un territorio determinado, en que además se han incorporado sistemas de resolución alternativa de conflictos; de las Casas de Justicia de Colombia¹¹, se recogió la idea de un centro con múltiples entidades vinculadas a la justicia con fuerte presencia de mecanismos autocompositivos¹² de resolución de conflictos; y de las experiencias de Justicia Restaurativa¹³ en el mundo, se adaptaron ciertas modalidades de sus procesos de mediación de conflictos propiamente vecinales, como la importancia de otorgar a las partes la posibilidad de realizar una mediación indirecta, no presencial, y la posibilidad de iniciar la mediación de manera flexible y según lo estime más adecuado el/la mediador/a.

⁹ Gálvez Rivas, Anibal. **Justicia de paz en América Latina: soplan vientos de cambio legal**. Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria. 2011. <http://www.justiciaenlosandes.org/contenido/justicia-de-paz-en-am%C3%A9rica-latina-soplan-vientos-de-cambio-legal>.

¹⁰ Gascón I, Fernando. **La figura del juez de paz en la organización judicial española**. Ponencia presentada al Convegno Europeo sobre “La magistratura di pace in Europa”. Turin. Octubre.2004 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/jec/jec13.pdf>

¹¹ Ministerio del Interior y Justicia. Bogotá. **Casas de Justicia**. <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

¹² Son autocompositivos aquellos en los cuales las partes conservan la facultad de resolver el conflicto por sí mismas, con o sin la intervención de un tercero.

¹³ Se entiende por Justicia Restaurativa a la respuesta sistemática frente al delito, que enfatiza la sanación de las heridas causadas o reveladas por el mismo en víctimas, delincuentes y comunidades. Ver Justicia Restaurativa en línea. <http://www.justiciarestaurativa.org/>

1.2. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo.

La población potencial del programa está constituida por todas las personas que presentan un conflicto de carácter vecinal¹⁴ o requieren asesoría u orientación en sus conflictos no vecinales y que residen o trabajan en las comunas donde funciona el proyecto.

Por su parte, la *población objetivo* está constituida por todas las personas que presentan un conflicto de carácter vecinal que residen o trabajan en las comunas donde se está implementando el proyecto y que buscan resolver dicho problema por vías institucionales u obtener asesoría u orientación en sus conflictos no vecinales.

Finalmente, la *población beneficiaria* está constituida por todas las personas que presentan un conflicto de carácter vecinal o necesitan asesoría u orientación en sus conflictos no vecinales, que residen o trabajan en las comunas donde funciona el proyecto y que voluntariamente acceden a resolverlos por medio del programa o solicitan asesoría u orientación por parte del mismo.

Para la estimación de población potencial de beneficiarios/as en las zonas de intervención se utilizaron las siguientes fórmulas:

Población Potencial

= \sum (Hogares * Número de personas por hogar))

* Tasa de prevalencia global de conflictos vecinales en hogares

La población potencial está definida operacionalmente como la cantidad de hogares que reportan un conflicto vecinal (de acuerdo a estudio línea base¹⁵) por el número promedio de personas que viven en los hogares del territorio estudiado¹⁶.

Población Objetivo

= \sum (Hogares * Número de personas por hogar))

* Tasa de prevalencia global de conflictos vecinales en hogares

* Tasa de hogares en conflicto que buscó alguna vía institucional de resolución del mismo

La población objetivo está definida operacionalmente como la cantidad de hogares de las comunas en las que opera el programa que reportan un conflicto vecinal y buscan una

¹⁴ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria. El listado de conflictos definidos como vecinales son: 1) Problemas de copropiedad inmobiliaria, 2) Problemas de administración de la copropiedad, 3) Gastos comunes, 4) Situaciones que afectan bienes comunes (deslindes, cierres, ampliaciones, etc.), 5) Incumplimiento de contrato. 6) Arrendamiento. 7) Servidumbres legales (demarcaciones, muros medianeros, etc.), 8) Ruidos molestos, 9) Aseo y ornato (basura), 10) Bienes comunes de uso público (plazas, multicanchas, etc.), 11) Follaje de plantas y árboles, 12) Tenencia de mascotas, 13) Conflictos de vecinos por actos de discriminación, 14) Indemnización de perjuicios, 15) Problemas de dominio de bienes, 16) Cobro de deudas de trabajos informales, préstamos, etc., 17) Partición de bienes, 18) Liquidación de sociedades colectivas, 19) Conflictos relacionados con sociedades civiles y mercantiles, y; 20) Cuestiones de repartición de aguas. www.ujv.cl (consultado el 10/04/13).

¹⁵ Sur Profesionales. **Estudio de levantamiento de un a línea de base para la futura e valuación de impacto del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal.** 2012. Esta misma fuente se utiliza más abajo en la población objetivo referente a Tasa de hogares en conflicto que buscó alguna vía institucional.

¹⁶ El número promedio se obtuvo de la encuesta CASEN 2011 y fluctúa entre 3,9 personas en la comuna de Cerro Navia hasta 5 personas en la comuna de Paine.

salida institucional para éste por el número promedio de personas que viven en los hogares del territorio estudiado.

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2011-2012

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2011 ¹⁷	233.422	60.690	26%
2012 ¹⁸	1.939.703	504.323	26%
% Variación 2011-2012	731%	731%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUR Profesionales (2012), y Encuesta CASEN 2011.

Entre los años 2011 y 2012 el número de comunas atendidas por el programa pasó de 4 a 16 comunas efectivamente cubiertas, aumentando sus poblaciones potencial y objetivo en más de un 700%.

1.3. Antecedentes presupuestarios

Cuadro 2: Presupuesto total del programa 2011-2013 (miles de \$ año 2013)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (a/b)
2011	\$1.586.431	\$1.552.704	\$187.937.065	0,8%
2012	\$1.130.313	\$1.064.832	\$207.349.022	0,5%
2013	\$1.137.647	\$1.065.647	\$184.353.212	0,6%

Fuente: Ley de Presupuesto Dipres y Presupuesto estimado por la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia (DGM).

La institución responsable es la Subsecretaría de Justicia. El programa representa menos de un 1% del presupuesto total de la institución. Su importancia en términos presupuestarios, tuvo una disminución del 31 % en el período 2011-2013 dado que en el primer año el presupuesto incluye gastos de implementación por única vez¹⁹.

¹⁷ El año 1 del programa (2011) se atendieron 4 comunas: Renca, Cerrillos, Macul y Paine.

¹⁸ El año 2 del programa (2012) se aumentó la cobertura a 16 comunas: Renca, Cerrillos, Macul, Paine, Estación Central, Buin, La Reina, Independencia, Ñuñoa, Maipú, Cerro Navia, Pudahuel, Peñalolén, Quilicura, La Florida y Peñaflor.

¹⁹ El presupuesto del estudio práctico es parte del presupuesto de la Subsecretaría de Justicia, para los ítems presupuestarios de Gastos en Personal (subtítulo 21), donde los honorarios son manejados a nivel central dentro del Ministerio de Justicia. Lo mismo ocurre con el subtítulo Bienes y Servicios de Consumo (subtítulo 22), que son manejados a nivel central dentro del Ministerio de Justicia. Ambos gastos se presentan en su

II. E VALUACION DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

Dentro de este ámbito judicial, el problema específico que aborda el estudio es la falta de acceso que tienen las personas para solucionar los conflictos de carácter vecinal. Se entiende por conflictos de carácter vecinal aquellos que se desarrollan entre actores (vecinos/as) que trabajan o viven en un territorio o espacio geográfico delimitado y culturalmente determinado, por ejemplo por medio de la identificación del territorio como “barrio”. Además, de acuerdo a la definición acuñada por el programa, los conflictos vecinales cumplen con alguna de estas dos características: a) están configurados por problemas de convivencia diaria, de relaciones interpersonales o conflictos de índole valórico (tales como problemas relacionados con ruidos molestos, uso de espacios públicos, discriminación o incivildades en general) y; b) son de pequeña cuantía.²⁰

También los responsables del estudio señalan que *“...existe la percepción de que no todas las personas cuentan con el respaldo institucional y programático necesario para resolver conflictos que se suscitan de manera recurrente en su vida cotidiana. [...] Existen diversos conflictos que se generan dentro de la comunidad y que hoy no contemplan una vía formal de entendimiento.”*²¹. En realidad, es una percepción general en el sector justicia sobre lo restringido del acceso de las personas para resolver conflictos vecinales o de la vida cotidiana. Al respecto, es interesante constatar la opinión de la Corte Suprema ante un proyecto de Justicia Vecinal planteado en el año 1993, en que manifiesta las limitaciones que tiene la institucionalidad en relación a este tipo de justicia. En el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en que se relata la opinión de la Corte Suprema, se señala: *“...coincide (La Corte Suprema) con sus aseveraciones de que los tribunales de Policía Local, pensados en un comienzo para atender precisamente los problemas más cotidianos de los sujetos, han derivado en una justicia especializada en las materias de tránsito, que no les ha permitido entender y solucionar con rapidez y eficiencia este otro tipo de situaciones y conflictos”*²².

Las personas podrían recurrir a la justicia para denunciar algún conflicto de tipo penal que bien podría ser resuelto dentro del ámbito vecinal. El estudio de A Celedón²³ analiza como la reforma procesal penal aborda este tipo de problemas que son considerados como faltas, es decir, que no afectan bienes jurídicos de relevancia como, por ejemplo, riña entre vecinos/as o el perro del vecino/a que muerde al hijo de otro vecino/a. El académico constata que desde la denuncia, que normalmente se hace ante Carabineros, se tiende a desalentar su presentación por parte de la entidad policial. Luego analiza este tipo de causas que llegan al Ministerio Público de la Región de Los Lagos para el año 2004. De las 8.471 denuncias ingresadas, un 76% no llegó a ningún tipo de resolución en que la

totalidad al existir un control presupuestario específico del mismo por parte de la unidad administradora del estudio práctico.

²⁰ Ministerio de Justicia. 2011. Op cit. Pág.12-13.

²¹ Ibid. Pág.11.

²² Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea los juzgados vecinales. BOLETIN N° 869-07. Crea Juzgados Vecinales. 19 Nov 1992. http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?869-07.

²³ Celedón, Andrés. **Las faltas y su tratamiento procesal. Consideraciones en torno a una reforma.** Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXVI. 2005.pag 351 – 362.

mayor parte terminó en “archivo provisional²⁴” y “principio de oportunidad²⁵”. El autor concluye que las faltas no han sido abordadas con la importancia que el tema reviste, lo que se demuestra por el escaso interés del Ministerio Público en investigar este tipo de hechos y la tendencia a un rápido archivo.

A nivel de datos agregados se tienen los de la encuesta que realiza anualmente desde el año 2003 la Universidad Católica Silva Henríquez sobre la percepción de la población pobre de la Justicia en Chile. Aunque este estudio no aborda específicamente los temas vecinales, identifica que entre las instituciones peor evaluadas – en una escala de 1 a 7 – están la CAJ (3,5), los Tribunales de Justicia (3,4) y los Jueces de Garantía (3,3). A su vez, entre los aspectos más mencionados como limitantes de las posibilidades para que una familia pobre obtenga más justicia están: no tener acceso a un/a abogado/a (47%), bajo nivel educacional de las personas (36,6%) y discriminación por parte de las instituciones y de los funcionarios/as (35,8%)²⁶.

Entonces existen diversos trabajos académicos que abordan estos problemas de acceso a la justicia vecinal²⁷, pero es escasa la existencia de estadísticas que los respalden²⁸. Esta falta de información es lo que justifica la existencia del Estudio Práctico que entre sus objetivos considera levantar información válida para el diseño e implementación de una política pública a este respecto. Los estudios realizados a la fecha en el marco de esta iniciativa han aportado cifras que respaldan la existencia del citado problema.

Estudio Collect (2011)²⁹ señala que un 25% de los hogares de la muestra RM declaró tener algún tipo de conflicto vecinal³⁰. Esta cifra llevada a número de hogares por la investigación concluyó que entre 377.861 y 436.172 hogares registraban conflictos vecinales en el último año (2010-2011). De éstos, 64% buscó solución al mismo; y de

²⁴ Facultad que se otorga a la Fiscalía para archivar aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitan desarrollar actividades para el esclarecimiento de los hechos.

²⁵ Es la facultad de los fiscales del Ministerio Público de no iniciar la investigación de un delito o de no continuar la ya iniciada cuando el hecho no comprometa gravemente el interés público.

²⁶ Esta encuesta considera a personas de 15 o más años de edad, residentes en comunas urbanas de Santiago que poseen la condición de pobre, definida ésta como familias con un ingreso por cada integrante del grupo igual o inferior a \$158.000 mensuales si la familia posee más de 1 miembro, y a lo más de \$237.000 por mes si es una familia unipersonal, a Octubre del año 2011. Yañez, Marcelo. **Percepción de la población pobre de Santiago sobre la Justicia en Chile, al año 2011 y visión evolutiva desde el año 2003. Resumen ejecutivo**. Diciembre 2011. Escuela de Administración y Negocios. Universidad Católica Silva Henríquez.

²⁷ Corte Suprema. Congreso Nacional. Op cit; Estudio de Celedón, Andrés. Op. cit; Estudio de Yañez, Marcelo. Op. cit. Otros estudios académicos: Godoy, Daniela. **Justicia Vecinal: Mejorando el acceso a la justicia de todos los chilenos**. Vol. XXI, n° 219. Libertad y Desarrollo. 2010.

²⁸ El año 2008 Chile participó en un programa piloto para diseñar indicadores de acceso a la justicia, algunos de los cuales podrían ser utilizados para el desarrollo de instrumentos al respecto. El reporte no entrega información desagregada, sólo indicadores. Ver Vera Institute of Justice. **Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach**. New York. 2008.

²⁹ Collect GFK. **Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución**. 2011. La encuesta es representativa de la población residente en hogares de la Región Metropolitana, zonas urbanas y rurales. Fueron encuestados un total de 2300 casos con un margen de error para variables principales de 2,04% para un 95% de nivel de confianza asumiendo varianza máxima.

³⁰ Collect GFK. **Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución**. 2011. La encuesta es representativa de la población residente en hogares de región metropolitana, zonas urbanas y rurales. La encuesta contó con un total de 2300 casos con un margen de error para variables principales de 2,04% para un 95% de nivel de confianza asumiendo varianza máxima. La metodología sigue los patrones usuales para este tipo de estudios, por lo que no existen cuestionamientos al respecto.

estos que buscaron solución 37% recurre a alguna institución para solucionar el conflicto. La institución que más se menciona como recurso frente a un conflicto vecinal es Carabineros (80%), seguido de las Municipalidades (28%), Policía de Investigaciones (12%) y las Juntas de Vecinos (9%). Otras instituciones prácticamente no tienen visibilidad en esta materia.

Conflictividad Vecinal para la Región Metropolitana reportada por el estudio Collect

Indicador	Valor
Porcentaje de hogares que declaran algún tipo de conflicto vecinal en el último año.	25%
Porcentaje de hogares que declaran algún tipo de conflicto vecinal y buscaron algún tipo de solución	64%
Porcentaje de hogares que buscaron algún tipo de solución y recurrieron al alguna institución	37%
Instituciones que más se mencionan como recurso frente a un conflicto vecinal (Se podía mencionar más de una) <ul style="list-style-type: none"> • <i>Carabineros</i> • <i>Municipalidad</i> • <i>Policía de investigaciones</i> • <i>Juntas de Vecinos</i> • <i>No conocen ninguna</i> 	80% 28% 12% 9% 7%
Duración promedio de un conflicto vecinal	2,3 años

Estudio de Sur (2012)³¹ de levantamiento de la línea de base detectó que 76% de los hogares de la muestra RM declaran tener algún tipo de conflicto vecinal, de éstos 26% declara haber buscado alguna vía para la solución del conflicto, y de ellos solo 7,1% obtuvieron solución a su conflicto.

En el mismo estudio se constató que un 56% o más de los encuestados/as de las 9 comunas estudiadas en la RM, consideran como “nada y poco efectivas” a las diversas instituciones judiciales (JPL, CAJ, Tribunales).

³¹ SUR Profesionales. Op. cit. La población corresponde a personas residentes en las 4 comunas de intervención y a tres comunas equivalentes obtenidas por medio de matching. Se realizaron 2400 encuestas, segmentadas de acuerdo a comunas de control y tratamiento. El error de estimación calculado es de $\pm 3\%$ para un 95% de nivel de confianza asumiendo varianza máxima.

Conflictividad vecinal reportada por estudio línea base- Sur profesionales

Indicador Gr	upo		Promedio General
	Control	Intervenido	
Porcentaje de hogares que declaran algún tipo de conflicto vecinal	82,2%	71,8%	76,2%
Porcentaje de hogares que declaran algún tipo de conflicto vecinal y lo explicitaron a un tercero	51,3%	53,2%	52,4%
Porcentaje de hogares que declaran haber buscado alguna vía para la solución del conflicto (de aquellos que manifestaron algún conflicto vecinal)	23%	29%	26%
Porcentaje de los hogares que buscaron soluciones institucionales ³² al conflicto vecinal y lo resolvieron.	5,9%	8%	7,1%
Razones para no buscar vías institucionales de solución del conflicto (sólo aquellos que no buscaron apoyo institucional)(a)			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>No era necesario</i> • <i>No sabía dónde acudir</i> • <i>Demoraría mucho tiempo</i> • <i>Saldría más caro</i> • <i>No confía en las instituciones</i> • <i>Otra razón</i> 	25,6% 20,1% 39,5% 3,8% 18,8% 14,4%	30,8% 15,0% 21,4% 0,4% 17,4% 19,4%	28,6% 20,1% 29% 1,8% 18% 17,3%
Duración promedio de un conflicto vecinal	7,3 años	7,1 años	7,2 años
Tasa de conflictos vecinales resueltos ³³	6,3%	10%	8,4%

(a) Se podía dar más de alguna razón por lo que da un porcentaje mayor a 100%.

Las cifras que entregan ambos estudios no son comparables debido a sus diferencias en el diseño muestral. El estudio de Collect considera una muestra en 52 comunas de la Región Metropolitana, con una representatividad regional que incluye comunas de diverso nivel socioeconómico. En cambio, el levantamiento de línea de base de Sur Profesionales se concentró en nueve comunas, cuatro de las cuales (las de control) son de alta semejanza a aquellas donde opera las UJV. Es decir, corresponde a comunas dentro de ciertos rangos de tamaño poblacional, considera porcentajes de ruralidad y niveles socioeconómicos.

Hay otro aspecto, aparte de recabar información sobre los conflictos vecinales, que tiene el Estudio Práctico como es la de implementar un modelo de provisión de servicios de

³² Se recurrió a algunas de las siguientes instituciones: Juntas de Vecinos, Municipalidad, Carabineros, Investigaciones, SERNAC, Juzgado de Policía Local, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Corporación de Asistencia Judicial, Tribunales y medios de comunicación

³³ Se refiere al total de conflictos vecinales (un hogar puede tener más de un conflicto vecinal) que fueron resueltos según los encuestados, sea por alguna vía institucional u otro medio (Conversación con la contraparte, conversando con otro vecino, etc)

justicia vecinal, con el objeto de entregar alternativas de resolución de conflictos a los modelos actualmente existentes (Juzgados Civiles, Juzgados de Garantía, Juzgados de Policía Local). En el estudio de línea de base, las encuestas señalan que en los hogares la credibilidad social respecto a la efectividad de las principales instituciones de justicia (Juzgado de Policía Local, Tribunales en general, Corporación de Asistencia Judicial y Ministerio Público) para resolver conflictos de tipo vecinal es baja. Así a las cuatro instancias se las juzga como “nada y poco efectivas” para resolver los desacuerdos entre partes, con porcentajes que superan 56%, y ninguna de ellas sobrepasa el 10% en la categoría “muy efectiva”. La excepción la constituye el Juzgado de Policía Local, frente al cual un 40% de los hogares declaró percibirlo como “efectivo”³⁴. La hipótesis que subyace en el Estudio Práctico sobre las Unidades de Justicia vecinal es que habrá mayor visibilidad y confianza social de las personas en el sistema de justicia, en la medida que las intervenciones sean pertinentes y que exista una instancia específica para atender la conflictividad vecinal.

Desde esta perspectiva, el foco está en identificar un sistema de resolución de conflictos vecinales que sea eficiente y eficaz, por medio de la implementación de un sistema de Unidades de Justicia Vecinal, explorando para ello una serie de opciones³⁵ sobre la base de modelos de resolución alternativa de conflictos y modalidades adjudicativas como el arbitraje. Este modelo de trabajo, conocido como “multipuertas”, permite a las personas seleccionar la alternativa de resolución que ellos estimen más conveniente, con la asesoría de los profesionales de las UJV.

Uno de los ejes del modelo es la voluntariedad de los participantes en la solución del conflicto. Esto es, ambas partes aceptan participar de forma voluntaria y firman un consentimiento informado en las UJV. Como es posible apreciar, la voluntariedad está íntimamente relacionada con la confianza que los actores posean en el sistema de justicia y, por tanto, en las UJV. En rigor, las UJV son un tipo de programa que, de resultar exitoso, aumentaría su demanda en el tiempo, ya que la mayor confianza y conocimiento de sus servicios llevaría a un mayor uso de los mismos.³⁶

Para el programa, la no resolución de estos conflictos (solo un 8% se resuelven y duran en promedio 7,2 años) posee una serie de externalidades negativas, ya que *“...va en directo desmedro de la calidad de vida de las personas, aumentando los niveles de desconfianza en la capacidad de respuesta prevista por el Estado. Todo ello aumenta la conflictividad e inseguridad social, la violencia y el imperio de la auto-tutela como alternativa preferente a la solución de los conflictos”*.³⁷

Desde este diagnóstico, es posible derivar dos tipos de efectos previstos al no solucionar el problema: la pérdida de confianza en las instituciones del Estado como regulador de las relaciones sociales, limitando el acceso a la justicia por parte de los/as ciudadanos/as.³⁸ La no resolución de dichos problemas trae como resultado una profundización de los conflictos propiciando, en el mejor de los casos, su resolución por medio de acciones en la justicia civil o juzgados de policía local y, en el peor, por medio de actividades ilícitas.

³⁴ Ibid. Pág 54

³⁵ Entre los modelos evaluados se encuentran: Justicia de Paz (España, Perú), Casas de Justicia (Colombia), Tribunales Vecinal (Sao Paulo), Justicia Itinerante (Sao Paulo). Ministerio de Justicia (2011:15-20)

³⁶ Este punto es crucial para la estimación de sus poblaciones potencial y objetivo y, como se verá, es uno de los elementos con los que el programa ha tenido mayores dificultades.

³⁷ Ministerio de Justicia. 2011. Op. Cit. Pág.11.

³⁸ Ibid. Pág.11

En este sentido, el programa fortalece el acceso a la justicia de dos formas complementarias: La primera es aportando a la reducción de los conflictos sociales y reduciendo los conflictos de mayor intensidad³⁹ en una etapa previa. Por ejemplo, casos que podrían eventualmente llegar a juzgados de policía local o tribunales civiles son resueltos en una instancia pre-judicial que es lo que hacen las UJV y conflictos con potencial de escalar hacia casos penales son resueltos sin daño social⁴⁰. El programa colabora también, a través de la voluntariedad y participación de los/as involucrados/as, también transfiriendo habilidades de resolución de conflictos a la comunidad y de esta forma "creando comunidad"⁴¹.

La segunda forma es más abstracta, pero no por eso menos relevante. La confianza en la capacidad de resolución de conflictos por parte del Estado es una de las bases del Estado moderno. En términos simples, es la confianza de las personas en la administración del estado, y la delegación de poder en éste, lo que permite que las actividades estatales funcionen. En caso contrario, si las personas no tuvieran confianza en la acción del estado, estarían en potestad de aplicar resolver sus conflictos por mano propia.

De esta forma es posible, de acuerdo a la literatura, ver efectos asociados a la confianza en el sistema de justicia. Por ejemplo, Tyler y Huo señalan que las personas que confían más en las instituciones de justicia son más proclives a respetar la ley y también a colaborar con ésta, ya sea como denunciantes o testigos⁴². Tyler propone que la justicia y las instituciones de justicia son capaces de generar confianza en dos dimensiones. La primera relacionada a la efectividad de la labor de las instituciones (instrumental) y la segunda asociada a la vinculación moral de las personas con el sistema de justicia, es decir, que el sistema de justicia representa las creencias de las personas respecto a lo que es justo⁴³.

³⁹ Se espera que el Estudio de sobre Conflictividad que está en curso pueda entregar datos duros al respecto. Ver capítulo 5 de este informe.

⁴⁰ En el caso de conflictos penales, lo que se daña no es solamente a la víctima, sino al bien jurídico que ésta representa. Es por eso que es el Estado, por medio de la fiscalía quien persigue penalmente y no las propias personas. El daño a un bien jurídico se conoce regularmente como "daño social", ya que es un daño a la norma social

⁴¹ Esta visión está enunciada en el diseño de la línea base del programa, por medio de la adopción de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. En ella, declaración expresiva de los conflictos permite a los participantes negociar sus puntos de vista sobre el conflicto de forma honesta, llegando a acuerdos intersubjetivos que forman "horizontes de sentido" en común. Dicho de otra manera, por medio de la discusión honesta se plantean los distintos puntos de vista, las personas se ponen de acuerdo y generan soluciones de mayor solidez que aquellas basadas en la amenaza de fuerza. Ver SUR Profesionales. Op. Cit y Habermas, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social**, Madrid: Taurus. 1999.

⁴² Tyler, T.R., and Huo, Y J. **Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts**. New York. Russell Sage Foundation. 2002. Un argumento similar puede encontrarse en Tyler, T.R., **Why people obey the law?** Princeton: Princeton University Press. 2006

⁴³ Existen variados estudios que confirman dicha posición, por ejemplo Jackson y Sunshine señalan que en el caso británico la vinculación moral con la policía es un predictor más eficiente que la evaluación instrumental para la voluntad de colaborar con la policía. Jackson, J., and J. Sunshine. **Public confidence in policing: a neo-Durkheimian perspective**. British Journal of Criminology, 47 2007. Pág. 214-233. Estos resultados son contrastados por Tankebe, quien señala que en zonas urbanas de países en desarrollo las dimensiones instrumentales poseen una mayor relevancia a la hora de colaborar con la policía, es decir, son las actitudes hacia la efectividad las que mandarían en contextos de bajo desarrollo institucional Tankebe, J. **Public cooperation with the police in Ghana: does procedural fairness matter?**. Criminology, 47. 2009. Pág 1265–1293. La evidencia en Chile muestra que la confianza varía según el tipo de delito, por ejemplo, en hurto o robo por sorpresa, la dimensión instrumental posee una mayor preeminencia, mientras que en los delitos de robo en viviendas o lesiones quienes tienen una mayor vinculación moral con la policía tienen dos veces más

A juicio de este panel la identificación del problema es correcta en términos conceptuales, identificando el problema del acceso y cercanía con las instituciones de justicia como una barrera para la resolución de conflictos. Además, buscó resolver la falta de información aportando datos duros que dieran cuenta de la dimensión del tema vecinal. La evidencia que el programa generó permitió demostrar que el problema existe un 52% tuvo un conflicto vecinal y lo explicitó, solo un 8% lo resolvió, quedando una alta cantidad de conflictos –eventualmente escalables- que no fueron resueltos y que no son gestionados actualmente por vías institucionales. Además, un 56% o más de los/as encuestados/as de las comunas incorporadas en el estudio de línea base, consideran como nada y poco efectivas” al Juzgado de Policía Local, Tribunales en general, Corporación de Asistencia Judicial y Ministerio Público. Por último, en el estudio de la línea de base, del total de conflictos identificados, 640 hogares buscaron soluciones institucionales, y de ellos, solo 7,1% las obtuvieron efectivamente.

El estudio práctico, como experiencia piloto, se evalúa positivamente en cuanto las UJV son un modelo que no responde a una experiencia específica, pero que recoge distintas alternativas de resolución de conflictos que siguen la recomendación internacional del PNUD en orden a acercar a las personas a la justicia, señalando que la obligación estatal de administrar justicia “no sólo se satisface con la existencia de tribunales, sino que deben tender a que las instancias de justicia se encuentren cercanas a los/as usuarios/as, y que puedan prever la mayor diversidad de conflictos que potencialmente pueden presentarse”⁴⁴. Su efectividad para el caso chileno, se sabrá cuando se tengan los resultados de evaluación de impacto.

La justificación para la intervención del Estado en este tema se basa en que esta materia afecta directamente lo señalado en el Capítulo III, artículo 2 incisos 1 y 2 de la Constitución Política de la República, en que se señala la igualdad ante la ley y la obligación de la ley y la autoridad a no establecer diferencias arbitrarias. En este caso, debe promover el acceso de las personas a la justicia y si este acceso se evaluare como no igualitario, el Estado tiene como obligación el tomar medidas para remediar dicha situación.

La población potencial y objetivo se encuentran, a juicio de este panel, bien identificadas y definidas en función del problema estudiado. Esto, porque la definición de población potencial identifica a todas aquellas personas que poseen un conflicto de tipo vecinal y como población objetivo solo a aquellas que canalizan dichos conflictos por vías institucionales. De esta manera, el estudio parte por la estimación de ambas poblaciones para la implementación del piloto de UJV.

probabilidades de hacer la denuncia. Oyanedel, JC y Romagnoli, P. **Understanding crime report rates in Chile: The role of confidence and trust in the police**. Second Workshop on Analysis and Modeling of Security- WAMOS 2012. Santiago, Chile Enero 2012.

⁴⁴ PNUD. **Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe**. Materiales de trabajo. 2005. Argentina. Pág 38

2. EVALUACIÓN D ESEMPEÑO DEL ESTUDIO P RÁCTICO DE U NIDADES DE JUSTICIA VECINAL

2.1. IN TRODUCCIÓN

La evaluación del Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal corresponde en su concepción y origen a una experiencia piloto con el fin de diseñar una política pública. No se tiene antecedentes, al menos sectoriales, de un estudio de estas características que pretenda respaldar la ejecución de una política recogiendo antecedentes de los/las usuarios/as, identificando sus demandas, aplicando un modelo y recogiendo buenas prácticas en su implementación y desarrollo.

Este apartado pretende abordar el desarrollo del estudio propiamente tal. Para lo cual se hace una descripción de los antecedentes de su formulación, las etapas e instrumentos que se consideraron hasta ahora y las que se espera desarrollar. Luego se abordan los aspectos clásicos de la evaluación de una investigación, lo que usualmente se denomina metodología de la investigación. Allí se formulan una serie de preguntas para analizar su correcta formulación y desarrollo. Además, se analiza el cumplimiento de las etapas y cronologías que se plantearon, así como el desarrollo futuro del mismo.

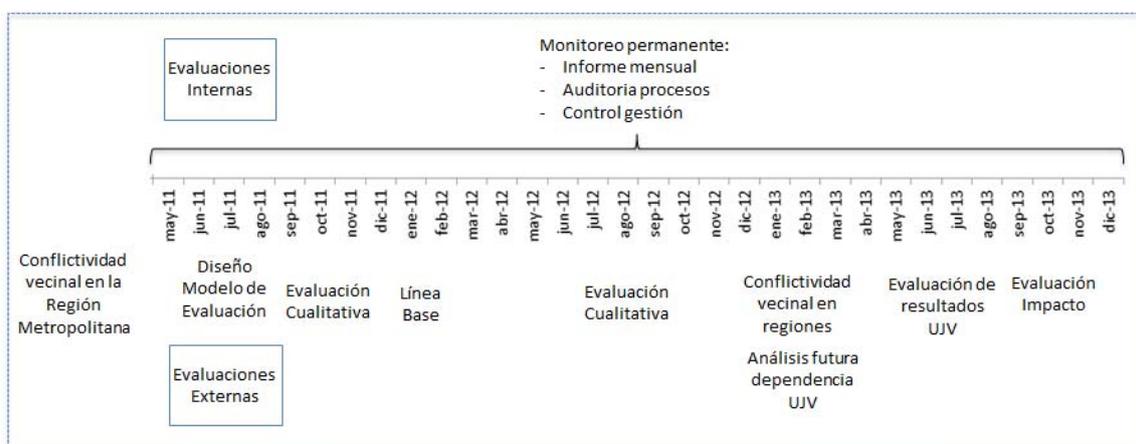
2.2. PLAN DE TR ABAJO Y E STUDIOS R REALIZADOS O EN PROCESO DE REALIZACIÓN

El estudio contempló un diseño de monitoreo, seguimiento y evaluación que fue elaborado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile⁴⁵. De esta consultoría surgió la Matriz de Marco Lógico que se utilizó en la evaluación del programa de este informe (ver Anexo 2a), con la salvedad que se agregó el componente 2 referido a la orientación/asesoría sobre temas no vecinales.

El diseño del seguimiento y evaluación de las UJV se expresa en el gráfico siguiente en que se detallan las diversas etapas de este proceso⁴⁶.

⁴⁵ Centro de Microdatos. U de Chile. Depto. Economía. **Diseño de un Modelo de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación d el Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal**. Informe Final para Ministerio de Justicia. 2011

⁴⁶ Este diseño es una adaptación del propuesto por el Centro de Microdatos con algunas modificaciones de fecha y actividades.



Fuente. Ministerio de Justicia. **Estudio Práctico de Justicia Vecinal: diseño de un modelo evaluativo previo a la implementación de la política pública**, 2011; DGM. **Ficha de Antecedentes. Unidad de Justicia Vecinal**. 2012

Para efectos de este análisis se entiende por Monitoreo y Seguimiento⁴⁷ una función continua que recoge de forma sistemática datos que alimentan un conjunto de indicadores que dan cuenta de la operación del programa, sus productos y resultados (eficacia y calidad, economía y eficiencia). Estos indicadores son los que se analizan en el capítulo de evaluación de la implementación del Estudio práctico como programa⁴⁸.

En cuanto a la evaluación, se entiende la valoración sistemática y objetiva del programa en la que se distinguen dos tipos de evaluación: de procesos y de impacto.

La evaluación de procesos entrega información sobre la operación del programa y cómo se está ejecutando. No está circunscrito solo al seguimiento que haga el propio programa, sino que a una evaluación adicional de carácter cualitativo (por ejemplo, entrevistas y focus groups) que considera tanto a informantes calificados y a los/as beneficiarios/as quienes entregan información sobre aspectos operativos del programa.

Por su parte, la evaluación de impacto busca determinar los efectos o los cambios ocurridos en los/as beneficiarios/as como consecuencia directa del programa. La meta de este tipo de evaluación es establecer los efectos atribuibles exclusivamente a la intervención de las UJV. Para conseguirlo se necesita un grupo de comparación equiparable (situación contrafactual) para medir lo que hubiese sucedido a los/as beneficiarios/as si el proyecto no se hubiera llevado a cabo.

En el gráfico anterior se planteó una serie de evaluaciones de procesos e impacto a realizarse a partir de junio del 2011 hasta el término del Estudio en el año 2013⁴⁹. Estos estudios han sido licitados para su ejecución por parte de agentes independientes (consultoras especializadas y centros de investigación).

⁴⁷ Se toman los conceptos que aparecen en el informe del Centro de Microdatos, pero con algunas modificaciones, ya que para panel evaluador se considera el monitoreo y seguimiento vinculado con los indicadores de la MML, que el informe citado lo sitúa en el concepto siguiente de evaluación.

⁴⁸ Podrían considerarse también como evaluación de productos (componentes) y resultados (propósito).

⁴⁹ La evaluación de impacto se postergó para el primer semestre del año 2014. El principal motivo mencionado es el tiempo para la implementación de las licitaciones.

A continuación se realiza una descripción de los estudios realizados hasta ahora y se evalúan sus aportes.

1. Collect GFK. Estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución.

- Objetivo General⁵⁰: Estudiar cualitativa y cuantitativamente los conflictos que se suscitan en el nivel vecinal en la Región Metropolitana (RM) de Santiago.
- Objetivos específicos:
 - Determinar la prevalencia de los conflictos que se suscitan en el nivel vecinal.
 - Caracterizar los conflictos vecinales.
 - Establecer los conflictos vecinales más frecuentes.
 - Indagar los efectos de los conflictos vecinales en la convivencia.
 - Establecer cuáles son las expectativas de las personas respecto a posibles soluciones de los conflictos vecinales.
 - Estudiar conocimiento y percepción de instituciones disponibles para la resolución de conflictos vecinales.
 - Analizar judicialización de los conflictos vecinales.
 - Determinar barreras y frenos que enfrenta la ciudadanía ante actuales y eventuales acciones del Estado para hacerse cargo de este tipo de conflictos.
- Metodología:

Metodología Cuantitativa. Muestreo probabilístico en base a la distribución territorial que realiza el Ministerio Público de las comunas de la RM (4 Fiscalías Metropolitanas). 2.000 encuestas a residentes urbanos y 300 rurales. Nivel de confianza de 95%.

Metodología Cualitativa. Focus Group con personas de ambos sexos, entre 18 y 60 años afectadas por conflictos vecinales en los últimos 12 meses residentes en la Región Metropolitana⁵¹.

Fecha inicio: 15/diciembre/2010

Fecha de término: Primer semestre/2011

Principales resultados. Uno de los aportes principales fue establecer la cuantía de los conflictos vecinales. Se estimó que para la RM un 25% de los consultados señaló que en su hogar se habían presentado conflictos vecinales en el último año. 16% lo reconoció en forma espontánea y 9% en forma asistida al leer la lista de posibles conflictos. Además, estimó los parámetros de la tasa de conflictos vecinales entre un 22,81% y 26,33% que en

⁵⁰ Ministerio de Justicia. **Bases de licitación pública para la contratación de l s ervicio de nominado “Estudio de análisis cu antitativo y cu alitativo de los conf lictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución.** Res. Ex 2254. 13 octubre 2010.

⁵¹ Se definieron criterios de exclusión para evitar la presencia de personas con grados de información mayor o experticias que probablemente se expresaría en liderazgo o inhibiría a otros participantes. Entre estos criterios estaba ser abogados o mantener relación con servicios legales o ser dirigente de una organización vecinal

términos numéricos representarían entre 377.861 y 436.172 hogares. Con esto se estableció una aproximación inicial de la demanda que podrían tener las UJV.

Se constató también que un 64% de los consultados declaró que buscó solución al conflicto. Fue en los temas de propiedad en los que hubo una mayor cantidad de encuestados/as que buscó solución (76%). Mientras que en el que menos se recurrió a solucionarlo fue en olores molestos (44%). En un 37% de los casos se recurrió a alguna institución para solucionar el conflicto, siendo Carabineros y la Municipalidad las más utilizadas. Entre las redes institucionales que más se mencionan como recurso frente a un conflicto vecinal fueron: Carabineros (80%) y la Policía de Investigaciones (12%), actores a los que la investigación categorizó como instancia de resolución por la vía de la seguridad. Una segunda categoría está relacionada con la organización comunal: Municipalidad (28%) y las Juntas de Vecinos (9%). Un 7% de los consultados declara no conocer ninguna institución a la cual recurrir. Entre las instituciones que mayor confianza generan para resolver conflictos vecinales estuvo Carabineros (86%), PDI (75%) y Municipalidades (70%).

También se establecieron los temas en que los/as encuestados/as estarían más dispuestos a judicializar el conflicto, donde los tres de mayor probabilidad corresponden a daños a la propiedad (43%), lesiones (42%), hurtos (40%) y amenazas (32%).

Desde el punto de vista cualitativo, se establecieron patrones de conflictividad asociados a los niveles socioeconómicos y estilos de vida vinculadas a personas jóvenes y adultos. Asimismo, la mayoría concuerda en que la manera ideal de solucionar un problema es llegar a un acuerdo con la contraparte, ya que por esta vía se pueden mantener los lazos de amistad intacta y hasta consolidarlos. Entre las desventajas del acuerdo señalado, sobre todo en los estratos socioeconómicos bajos, están que implica un esfuerzo adicional ya que se requieren habilidades para negociar.

En las entrevistas, en términos generales, se señaló que recurrir a los tribunales no es una manera adecuada para solucionar los conflictos vecinales. Algunas de sus principales desventajas percibidas son que involucra demasiado tiempo y un costo monetario muy alto. Además, los/as entrevistados/as tienden a percibir que existe un vacío en cuanto a instituciones que se hacen cargo de forma específica de los conflictos vecinales. En los grupos socioeconómicos más bajos existe una tendencia a evitar esta instancia por el alto costo económico y el miedo a las represalias que puedan sufrir por parte de sus vecinos/as.

Puede señalarse que todos los objetivos planteados para el Estudio fueron cumplidos en los tiempos establecidos⁵².

2. Centro de Microdatos. Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.

- Objetivo General⁵³: Diseñar un sistema de monitoreo y evaluación de las UJV a implementarse durante el año 2011
- Objetivos específicos:

⁵² Ministerio de Justicia. **Aprueba contrato de prestación de servicios entre Collect Investigaciones de mercado S.A y el MINJU**. Decreto Exento N° 6773. 15 diciembre 2010.

⁵³ Ministerio de Justicia. **Bases técnicas para la contratación de un Estudio de diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del Estudio Práctico de las UJV**. Res. Ex. 74. 19 enero 2011

- Vincular los objetivos de UJV, a una medición de logro y establecer relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivo.
 - Diseñar y sistematizar una metodología de monitoreo y seguimiento del estudio práctico de UJV, de manera que pueda aplicarse en forma periódica y sea parte de un proceso continuo.
 - Construir un sistema de evaluación de proceso del estudio práctico de UJV.
 - Construir un modelo de evaluación de impacto de las UJV.
 - Indicar las adecuaciones necesarias para implementar el sistema de monitoreo y evaluación diseñado ante una eventual expansión del modelo en el nivel nacional.
- Metodología
Basada en conceptos de planificación y diseño de investigación en relación al monitoreo, seguimiento y evaluación.

Fecha inicio: 14/Marzo/2011⁵⁴

Fecha de término: 2° semestre 2011

Principales resultados. Se elaboró la Matriz de Marco Lógico del programa que tiene básicamente los mismos objetivos e indicadores de la matriz que se utiliza en esta evaluación⁵⁵. También se propone levantar la información para medir los indicadores a través del Sistema Informático de las UJV en que se recomienda el reporte mensual de los indicadores de monitoreo y seguimiento, y durante todo el año.

Plantea un conjunto de evaluaciones de proceso e impacto según el siguiente detalle:

Una evaluación de proceso sobre la operación del programa utilizando métodos cualitativos que considere la realización de entrevistas en profundidad y grupos focales con pautas semi-estructuradas. Esto debe entregar información sobre la instalación de las UJV en los primeros meses de implementación y sus posteriores adecuaciones. Se propone que esta evaluación debiera ocurrir durante el primer año de ejecución. La fecha propuesta para contar con esta información es Noviembre del año 2011.

Levantamiento de línea de base de beneficiarios/as y no beneficiarios/as. Se propone la selección de una zona comparable a las cuatro comunas donde se implementa el estudio práctico utilizando la metodología de "matching". Esto es, por medio del modelamiento estadístico de las 4 comunas beneficiarias (donde están instaladas las UJV), se revisan comunas similares en términos de características sociodemográficas, tamaño, etc., de zonas geográficas que no fueron seleccionadas para instalar UJV y que, por lo tanto, podrían haber sido seleccionadas para la realización del estudio práctico. Entonces, la diferencia entre ambos tipos de comunas va a estar dada porque las comunas del grupo de control no cuentan con los servicios de las Unidades de Justicia Vecinal. Una vez que se cuente con la identificación de una zona comparable, se debe realizar un diseño muestral aleatorio simple para sortear a los individuos que compondrán la muestra, diferenciando entre el grupo de tratamiento (residentes en comunas beneficiarias) y el

⁵⁴ Fecha de tramitación completa del contrato. Información entregada por DGM. Esto mismo es aplicable para los otros estudios que vienen a continuación.

⁵⁵ En esa matriz no estaba considerada el componente 2

grupo de control (residentes en la zona geográfica comparable).⁵⁶ El levantamiento de la línea de base debiera comenzar en septiembre y estar finalizado en noviembre del año 2011.

Una segunda **evaluación de proceso** utilizando metodologías cualitativas. Se propone analizar el desarrollo y funcionamiento de los procesos de las UJV, después de un año de implementación, así como el resultado de las acciones correctivas al diseño original de las UJV. Además, se pretende conocer la percepción de aquellos actores que participan de los diferentes procesos que involucran las UJV, respecto de los cambios realizados con el diseño original.

La fecha de realización propuesta es a mediados del año 2012.

Primera **encuesta de seguimiento de impacto** para medir y analizar los resultados obtenidos. Se propone su realización para septiembre del año 2012.

Segunda **encuesta de seguimiento de impacto** al término del año 2 de ejecución. Este permitiría analizar los resultados una vez que éstas se encuentran funcionando en régimen, es decir, cuando los procesos se han consolidado y cuando debería existir un mayor conocimiento por parte de los/as usuarios/as, sobre los servicios entregados por las UJV.

Se evalúa positivamente este estudio porque cumplió con todos los objetivos planteados. Desde el punto de vista del desarrollo del Estudio Práctico planteó una serie de hitos relacionados con la realización de diversos tipos de evaluación, sobre todo, relacionados con el impacto. Esta consultoría permite hacer un seguimiento de lo realizado y las modificaciones que se fueron haciendo de esta planificación inicial. Los tiempos de ejecución fueron cumplidos por la Consultora⁵⁷.

3. HOLOS-UDP. Estudio de evaluación de procesos del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.

- Objetivo General⁵⁸: Realizar una evaluación de procesos recabando los antecedentes necesarios sobre la puesta en marcha y el funcionamiento de las UJV para retroalimentar el diseño y realizar las adecuaciones necesarias.
- Objetivos específicos:
 - Determinar si el modelo original de las UJV es aplicado de acuerdo a las consideraciones de la formulación y diseño de éste.
 - Determinar si los aspectos contemplados en la etapa de diseño y formulación del modelo de las UJV responden a los requerimientos de los

⁵⁶ Cabe señalar que en este estudio también se propuso la aplicación de las Unidades de Justicia Vecinal en otras regiones al norte y sur de la Región Metropolitana, que posean características distintas a las comunas de este estudio práctico, para posteriormente realizar seguimiento, monitoreo y evaluar el impacto en otros sectores.

⁵⁷ MINJU. **Aprueba contrato de prestación de servicios entre la Subsecretaría de Justicia y la Fundación Facultad de Economía de la Universidad de Chile.** Decreto Exento N° 1184. 14 Marzo 2011.

⁵⁸ Ministerio de Justicia. **Bases técnicas para la realización de un estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las UJV.** Res. Ex. 1407. 2 junio 2011.

usuarios/as y aportan a disminuir las barreras de acceso a la justicia, mejorando la percepción de los usuarios/as en este ámbito.

- Identificar los principales aciertos, deficiencias y problemáticas detectadas en el funcionamiento operativo, recogiendo las soluciones que en la práctica han sido contempladas para hacer frente a ellas.
- Evaluar la pertinencia de los recursos tanto humanos como físicos asociados a la implementación de las UJV y a la operación de los procesos que estos recursos facilitan.
- Realizar una propuesta de recomendaciones y/o adecuaciones que permita superar carencias en el diseño y el funcionamiento de las UJV

- Metodología

Se utiliza el enfoque de la Cadena de Valor y al tratamiento sistémico de sus componentes con foco en la maximización del beneficio que reciben los/as ciudadanos/as por la resolución de sus disputas vecinales y/o comunitarias. Se desarrolla un modelo de análisis estratégico del funcionamiento de las UJV, centrándose en los procesos y actividades que constituyen su *core business* (Procesos primarios). De manera complementaria y con un enfoque sistémico, se analizan los “procesos secundarios” que soportan o auxilian la ejecución de los procesos primarios en las mismas UJV; los “procesos transversales” o de apoyo, que corresponden a toda actividad que permite el funcionamiento de las UJV como institución y los procesos de control o actividades de coordinación, monitoreo y gestión de la operación. Para identificar los distintos procesos se realizaron entrevistas en profundidad realizadas a los/as profesionales y funcionarios/as de las UJV.

Fecha inicio: 4/Agosto/2011

Fecha de término: 1° semestre 2012

Principales resultados. El estudio describe en qué consiste cada uno de los procesos descrito en el “Manual de Procedimientos”. Luego se realiza un análisis comparativo de lo que señala dicho documento y la forma en que estos procesos se están llevando a cabo en cada una de las 4 UJV.

Se detecta en esta primera etapa del Programa Piloto (4 a 5 meses de iniciado) una cierta preocupación de los/as profesionales por el bajo ingreso inicial de casos que lleva a los equipos a desplegar todo tipo de estrategias para evitar una salida temprana de los casos (término anticipado). Asimismo, se realizan análisis de la forma en que están funcionando las diferentes vías de solución de conflictos. De igual forma, se identifican problemas de cargas de trabajo, por ejemplo, en Conciliación, que durante esta etapa solo tenía jornadas en algunos días de la semana. Releva el rol clave del facilitador para el equipo de evaluación, en la medida que indica que los datos que esta función puede entregar sobre la situación del/la requerido/a y del conflicto son fundamentales. Detecta problemas asociados a esta función de citación en terreno, por ejemplo, la falta en algunas UJV de

los medios adecuados para el traslado del facilitador/a. Es decir, esta consultoría permitió identificar problemas de funcionamiento inicial que dio elementos al programa piloto para corregirlas o ser tomadas en cuenta para una eventual propuesta de política pública.

Como parte de sus objetivos debía plantear un set de recomendaciones, entre las que se destacan: a) considerar privilegiar decididamente las vías de solución alternativa de conflictos (mediación y conciliación) en forma explícita como una primera gran puerta de entrada a las UJV; b) que en una posible expansión a nivel nacional de las UJV, la coordinación radicada en el Ministerio de Justicia no es replicable por una cuestión de volumen, proponiendo una estructura administrativa mayor con áreas especializadas que facilite la coordinación y supervisión a nivel local; c) evaluar la posibilidad de contar con un diseño modular y gradual de los equipos con una dotación básica (por ejemplo, sólo un/a evaluador/a, un/a mediador/a, un/a abogado/a que puede desarrollar distintas funciones y un/a árbitro/a y conciliador/a a requerimiento).

Esta evaluación de procesos cumplió con los objetivos propuestos y tuvo la utilidad de entregar elementos pormenorizados del funcionamiento de cada UJV en el inicio de las mismas. Se cumplieron los plazos establecidos para su ejecución.⁵⁹

4. Sur Profesionales. Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de la Unidades de Justicia Vecinal⁶⁰.

- Objetivo General⁶¹: Contribuir y levantar la línea base que permita establecer la situación inicial y sirva como punto de comparación para futuras evaluaciones del estudio práctico de las UJV.
- Objetivos específicos:
 - Identificar las variables que se levantarán en la línea de base.
 - Elaborar y posteriormente aplicar el o los instrumentos de construcción de la línea de base.
 - Contar con información estructurada en forma de base de datos para el grupo de tratamiento como para el grupo de control que permita realizar posteriores análisis y evaluaciones.
 - Realizar las recomendaciones para efectuar la posterior evaluación de impacto de la UJV.
- Metodología

Se realizaron dos encuestas sociales a dos poblaciones independientes: una encuesta a una muestra representativa de hogares con prevalencia de conflictos

⁵⁹ Ministerio de Justicia. **Aprueba contrato con inversiones Holos limitada para la prestación del servicio de ejecución de estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.** Decreto Exento N° 3417. 4 agosto 2011

⁶⁰ DIPRES sugirió la posibilidad de tener una información preliminar de impacto (aunque no sea representativa), en el marco de esta evaluación considerando la cantidad de información de resultados de la que se dispone. No es posible realizar lo propuesto debido a las características de la línea base (grupos de intervención y control, de 4 comunas cada uno) ya que no se cuenta con información de las comunas de control.

⁶¹ Ministerio de Justicia. **Bases Técnicas Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de la Unidades de Justicia Vecinal.** Res. Ex. 1989. 3 agosto 2011

vecinales, y una encuesta a unidades vecinales de carácter censal. La encuesta fue aplicada entre los meses de diciembre de 2011 y marzo de 2012, considerando dos etapas: la primera para la muestra inicial de cuatro comunas intervenidas (Cerrillos, Renca, Macul y Paine) y cuatro comunas del grupo de control (Conchalí, Lo Prado, Estación Central e Isla de Maipo); y la segunda, en el mes de marzo, con una comuna adicional Pedro Aguirre Cerda⁶². Se estimaron para hogares 1.350 casos para el grupo tratamiento y 1.050 para el grupo control con un nivel de precisión de $\pm 3\%$ con un 95% de nivel de confianza. Además, se incluyó adicionalmente 99 encuestas a dirigentes de Juntas Vecinales del grupo de comunas con tratamiento intervenidas y 92 del grupo de control. No fue posible calcular los errores de estimación para la muestra de Juntas Vecinales, dado que la selección definitiva de unidades vecinales encuestadas no respondió a criterios probabilísticos.

Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores de las UJV, de los Municipios y de Tribunales, y de otras instituciones con potestad sobre algunas de las materias que conocen las UJV. Su objetivo era detectar los efectos que cabría esperar de la operación de las UJV en el entorno institucional vinculado, sea porque existe coordinación para la resolución de conflictos o porque comparten un área de tratamiento de los conflictos vecinales. Se escogieron actores de comunas urbanas y rurales tanto del grupo control como tratamiento.

Fecha inicio: 13/octubre/2011

Fecha de término: 1° semestre 2012

Principales resultados: Se elaboró una línea de base que permitirá medir los impactos del programa realizando todos los procedimientos metodológicos aceptados de representatividad de la muestra. Los plazos fueron ampliados a 35 días hábiles al considerar una encuesta adicional realizada en el mes de marzo a la comuna de Pedro Aguirre Cerda, por el cambio de la situación de esta comuna en cuanto fue intervenida por el programa.⁶³

Entre los aportes más relevantes de este Estudio fue la de establecer una tipología de conflictos vecinales (sociabilidad, territorialidad y patrimoniales) que es la que se usa en la actualidad para agrupar los distintos tipos de eventos vecinales, así como establecer una serie de etapas para la identificación del conflicto (percepción del conflicto, comunicación del conflicto, búsqueda de solución, búsqueda de solución por vías institucionales).

⁶² En el mes de diciembre del año 2011, el Ministerio de Justicia tomó la decisión de implementar nuevas locaciones del Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal entre las que estaba la comuna de Estación Central que formaba parte del grupo control de comunas. En consecuencia, se acordó el reemplazo de la comuna de Estación Central por otra que cumpliera similares requisitos para constituirse parte del grupo control del estudio, siendo esta Pedro Aguirre Cerda. En la comuna elegida se realizó un proceso específico de encuestaje a hogares y unidades vecinales. Entonces Estación Central pasó a formar parte de las comunas intervenidas.

⁶³ MINJU. **Aprueba contrato con Sur Profesionales consultores SA, para la realización del “Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.** Decreto Exento N° 4448. 13 Octubre 2011; MINJU. **Modifica con trato celebrado con Sur Profesionales Consultores SA, para la realización del “Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio Práctico de las Unidades de Justicia vecinal.** Decreto exento N° 1621. 20 marzo 2012.

El estudio estableció que la tasa de conflictos vecinales en las comunas seleccionadas que fue de un 76,2% entre el total de hogares encuestados. De estos, un 52,4% tiene conflictos que efectivamente se han hecho manifiestos para un tercero. Por lo tanto, este grupo podría considerarse como una demanda potencial para las UJV. Se establecieron las razones más relevantes para que los afectados no explicitaran el conflicto (demoraría mucho tiempo, no sabe dónde acudir, desconfía de las instituciones, entre otras). Además identificó las instituciones que las personas reconocen para acudir ante un conflicto vecinal (fundamentalmente Carabineros y la Municipalidad) y que son a las que efectivamente recurren. Detectó que las personas, no solo tienen un bajo conocimiento de las instituciones de justicia, sino que además confían muy poco en ellas (la percepción de que estas son “nada o poco efectivas” supera el 56% para todas las instituciones consultadas).

El estudio identificó los conflictos vecinales más recurrentes como los relativos a sociabilidad entre vecinos (55,3% para total de comunas). Entre ellos destacan los ruidos molestos, con 20%; problemas con mascotas, con 17%; y olores molestos (8,8%). Por su parte, en la categoría de problemas relativos a la territorialidad, que ascienden al 38,1% en el total de comunas, destacan la basura o falta de aseo de calles (17%) y el uso indebido de bienes comunes (13,1%). Los hogares que se muestran más proclives a declarar sus conflictos son aquellos que tienen conflictos con vecinos/as en el entorno, cuando les ocasionan perjuicios concretos económicos, ya sea pérdida de tiempo o daño material (consecuencias instrumentales), y cuando tienen conflictos que consideran de alta gravedad.

Este Estudio sobre el levantamiento de la línea de base cumplió con todos los objetivos planteados en los términos de referencia.

5-. Sur Profesionales. Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal a un año de funcionamiento.

- Objetivo General⁶⁴: Contar con una evaluación general de las UJV, una vez cumplido el primer año de funcionamiento.
- Objetivos específicos:
 - Evaluar los procesos que sustentan el estudio práctico de las UJV.
 - Determinar criterios que permitan identificar la capacidad que poseen los procesos definidos para dar respuesta a la práctica actual, y a los objetivos establecidos en el diseño de las UJV y a una futura expansión.
 - Realizar una evaluación de los perfiles de los cargos, determinando las competencias requeridas y las brechas existentes en orden a dar cumplimiento a los procesos necesarios para un óptimo funcionamiento de las UJV.

⁶⁴ Ministerio de Justicia. **Bases Técnicas para la contratación de estudio denominado: "Evaluación del estudio práctico de justicia vecinal a un año de funcionamiento"**. Res. Ex. 2137. 9 julio 2012

- Evaluar los instrumentos de gestión con que cuentan las UJV tanto los que se utilizan al interior de las ellas como los utilizados para el monitoreo y seguimiento del estudio práctico.
 - Conocer los efectos en los/as usuarios/as que han accedido a los servicios prestados por las UJV.
 - Realizar una propuesta de recomendaciones y/o adecuaciones que permita optimizar el funcionamiento de las UJV, para la expansión del modelo a nivel nacional.
- Metodología

Revisión o análisis documental; entrevistas individuales y grupales a profesionales de nivel central de las UJV, y la observación in-situ de la aplicación de los procesos. También se entrevistaron 26 beneficiarios/as con casos terminados⁶⁵ y 16 beneficiarios/as con casos cancelados.

Fecha inicio: 12/octubre/2012

Fecha para entrega del informe final: primer semestre 2013.

Principales resultados: El estudio analiza los procesos que permiten la producción de los servicios de las UJV e identifica prácticas de gestión implementadas en las distintas UJV, destacando algunas de ellas por altos grados de consolidación. Por ejemplo, la incorporación del/la facilitador/a como integrante activo del equipo evaluador en la UJV Norte.

Analiza los procesos llamados “principales”, que corresponden a las etapas o fases del modelo de Gestión de casos. Un segundo nivel de análisis está dado en relación a los procesos de apoyo que considera los gestionados por la UJV –gestión de las redes, difusión, procedimientos y sistema informático-, y los procesos de soporte que se gestionan de forma centralizada -Gestión del personal de las UJV y Gestión de los recursos materiales, equipamiento e infraestructura-.

Hace un análisis crítico de los procesos llevadas por algunas UJV tales como: la duplicidad en la realización del registro que se hace con el Ticket de registro y la misma es la que se ingresa al sistema informático cuando se entrevista a las personas; o las prácticas de fotocopiar el documento de identidad o de imprimir la ficha de comprobante de atención y generar un registro físico de la atención diaria con la consiguiente pérdida de tiempo y recursos.

En la etapa de evaluación destaca la práctica en algunas UJV de la incorporación del/la facilitador/a como parte integrante del equipo evaluador como una forma de optimizar los recursos humanos. Se hace un análisis de las distintas vías de solución destacando diferencias y semejanzas de su aplicación de las UJV.

⁶⁵ Corresponde a todos aquellos que terminaron su participación activa en el proceso, ya sea porque lo completaron en su totalidad, es decir, hubo un acuerdo, fallo, derivación, etc., más los casos que por distintas razones no completaron el proceso.

En la fase de seguimiento destacan las diferencias entre las UJVs en relación a la responsabilidad asignada a los/las Asistentes Administrativos. Así, en algunas UJV este actor se encarga explícitamente de verificar el cumplimiento a los acuerdos, en otras, además es el responsable de ingresar datos al sistema informático y, en otras UJV asumen un rol protagónico para lograr que se cumplan los acuerdos.

Entre las propuestas planteadas está la conformación de un "Comité de Mejora" integrado por profesionales de las UJV con el objeto de evaluar y priorizar las iniciativas de mejora que el personal de la UJV proponga. Estos deben ser documentados para informar y recomendar al nivel central su estandarización.

También establece las cargas de trabajo potenciales y las efectivamente ocupadas por los profesionales en cada una de las etapas. La conclusión más relevante es que el proceso que presenta el mayor grado de utilización es la "Facilitación" con un 57,8%, lo que puede ser un obstáculo cuando aumente la carga de trabajo por la ampliación de la atención a nuevas comunas (este estudio se realizó durante el proceso de ampliación a otras comunas). Se propone la necesidad de una mayor flexibilización de esta función, por ejemplo, incorporando de forma regular la entrevista telefónica al proceso de facilitación o bien posibilitar la incorporación de otros/as integrantes del equipo UJV a dicha tarea.

En cuanto a la evaluación que hacen los beneficiarios/as del modelo, casi unánimemente reconocen como positiva la gratuidad del servicio, el menor tiempo de resolución del conflicto, la menor carga de trámites a realizar y la prescindencia de la asesoría de abogados/as. Por otro lado, un grupo sigue valorando más el sistema tradicional adjudicativo, por su característica central, esto es la obligatoriedad de los fallos y la posibilidad de ejecutarlos compulsivamente. Para este segmento, la alternativa del arbitraje resulta la mejor oferta que el modelo dispone para sus usuarios/as, incluso más que la derivación a JPL, por resultar más ágil que éste y con mejor trato.

Esta consultoría cumplió con todos los objetivos propuestos y realiza una variedad de propuestas de mejora susceptibles de considerar su aplicación. Los tiempos de ejecución de la consultoría fueron realizados en los plazos establecidos⁶⁶.

Evaluaciones y Estudios en desarrollo

*1. Holos-UDP. Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal.*⁶⁷

- Objetivo General: Contar con los antecedentes necesarios para determinar la dependencia futura que podrían tener las UJV, en el marco del diseño de una política pública de justicia vecinal con cobertura nacional.
- Objetivos específicos:
 - Identificar y describir las instituciones, entidades o programas, que actualmente trabajan o conocen conflictos vecinales, materias de pequeñas

⁶⁶ MINJU. **Aprueba contrato con Sur Profesionales para la ejecución del estudio Evaluación del Estudio Práctico de justicia vecinal a un año de su funcionamiento.** Decreto Exento 4804. 8 Octubre 2012.

⁶⁷ Ministerio de Justicia. **Base s técnicas para la contratación del estudio "Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal".** Res. Ex. 2723. 28 agosto 2012

causas y/o prestan servicios de justicia a nivel local. Identificar y realizar un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones.

Actividades. Las entidades a considerar son: Juzgado de Policía Local, Corporación de Asistencia Judicial, centros de mediación de la Corporación de Asistencia Judicial, centros de mediación municipales, tribunales civiles a la luz de la Reforma Procesal Civil y otras que se propongan. Este diagnóstico debe considerar: materias de interés o competencia, modelo de trabajo y funcionamiento, recursos involucrados, mecanismos de control y seguimiento, obligatoriedad de los resultados, análisis de costo de los casos, nudos críticos o complejidades de funcionamiento.

- Analizar las instituciones, entidades o programas identificados, a la luz de los principios y modelo de operación de las UJV.

Actividades

Destacar buenas prácticas existentes a nivel nacional y en la experiencia comparada, que podrían ser de utilidad para la dependencia futura de las UJV.

Construir estándares mínimos que debieran cumplir la o las entidades o instituciones para incorporar las UJV a su ámbito de acción, considerando: infraestructura, recursos humanos, recursos físicos, recursos presupuestarios, tiempos asociados y otros que se proponga.

Realizar un análisis comparativo de los estándares construidos y los elementos analizados.

Analizar cuáles de las entidades diagnosticadas compatibilizaría con el modelo de las UJV, manteniendo los ejes del modelo y los estándares a los que se orienta el servicio.

- Contar con escenarios que contemplen la operación del modelo de UJV bajo el marco institucional de las entidades analizadas.

Actividades

Considerar para cada escenario los ajustes y modificaciones que deban realizarse, tanto a las entidades o instituciones analizadas, como al proyecto de UJV.

Definir un programa de traspaso de las UJV a la nueva entidad o institución.

Fecha de inicio: 14 noviembre 2012

Fecha para entrega del informe final: primer semestre 2013.

2. Activa Research. Encuesta de conflictividad vecinal y/o comunitaria⁶⁸.

- Objetivo General: Estudiar cuantitativamente los conflictos vecinales que se suscitan a nivel nacional.
- Objetivos específicos:
 - Determinar la prevalencia de los conflictos vecinales que se suscitan a nivel nacional.

⁶⁸ Ministerio de Justicia. **Bases técnicas para la contratación del estudio "Encuesta de conflictividad Vecinal y/o comunitaria"**. Res. Ex. 2952. 21 septiembre. 2012.

- Caracterizar los conflictos vecinales.
- Establecer los conflictos vecinales más frecuentes.
- Indagar los efectos de los conflictos vecinales en la convivencia.
- Establecer cuáles son las expectativas de las personas respecto a posibles soluciones de los conflictos vecinales.
- Estudiar conocimiento y percepción de instituciones disponibles para la resolución de conflictos vecinales.
- Analizar la judicialización de los conflictos vecinales.
- Determinar barreras y frenos que enfrenta la ciudadanía para la solución de los conflictos vecinales.

Fecha de inicio: 26 Noviembre 2012

Fecha para entrega del informe final: primer semestre 2013

3. Sur Profesionales. Evaluación de Resultados del estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal.

- Objetivo General⁶⁹: Analizar y evaluar la gestión y los resultados del estudio práctico "Unidades de Justicia Vecinal".
- Objetivos específicos:
 - Realizar un análisis de costos de los servicios que proporcionan las Unidades de Justicia Vecinal.
 - Hacer una revisión y análisis de los indicadores utilizados para el monitoreo y seguimiento de la gestión de las Unidades de Justicia Vecinal.
 - Proponer estándares de funcionamiento de las UJV, de acuerdo al cálculo de los indicadores anteriormente realizado.
 - Analizar el funcionamiento de los ejes del modelo de trabajo de las Unidades de Justicia Vecinal.
 - Elaborar una propuesta de recomendaciones que permita optimizar el funcionamiento de las UJV, de cara a una posible expansión a regiones.

Fecha inicio: Adjudicada a Sur Profesionales 19 febrero 2013. Contrato en trámite

Fecha para entrega del informe final: segundo semestre 2013.

⁶⁹ Ministerio de Justicia. **Bases técnicas para la contratación del estudio: "Evaluación de resultados del Estudio práctico unidades de Justicia vecinal en la región Metropolitana"**. Res. Ex 43. 11 enero 2013.

2.3. EVALUACIÓN METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

Como pauta general, se ha desarrollado una serie de elementos a considerar en la evaluación final del estudio práctico en tanto estudio. Se presenta un modelo con las preguntas generales que deben ser resueltas en el marco de la evaluación de un proyecto

Contexto

En términos generales, la caracterización del contexto del estudio práctico es limitada. Se aprecia una falta de revisión bibliográfica general en los materiales producidos por la coordinación del equipo UJV. La mayor parte del corpus conceptual del programa se encuentra en materiales producidos por entidades externas. Destacable al respecto es el trabajo realizado por Sur profesionales en el diseño de la línea base donde desarrollan un marco conceptual a partir del trabajo de Jürgen Habermas.

a. *¿Existe una revisión bibliográfica comprehensiva?*

De acuerdo a lo observado, se aprecia una revisión de experiencias internacionales relevantes y un marco conceptual básico. No existe mayor revisión bibliográfica respecto a efectividad de intervenciones en el ámbito de justicia vecinal. Sin embargo, dicha falta de revisión se debe también a la escasez de publicaciones en el área con un foco de evaluación.⁷⁰

b. *¿Está la literatura especializada suficientemente cubierta?*

No se mencionan mayores referencias a literatura especializada (journals indexados o libros sobre el tema), salvo la incorporación de autores como Braithwaite o Crawford no se aprecia una revisión de la literatura reciente sobre el tema en comento. La revisión se centra principalmente en material en español, lo que limita la capacidad de incorporar evidencia actualizada.

Una de las razones para esto puede ser la limitación en el acceso a journals indexados por parte de los analistas del Ministerio de Justicia.

c. *¿Existe evidencia de experiencias similares?*

Existe evidencia de programas similares, la que es cubierta en el documento base del programa. No obstante, la evidencia respecto a evaluación de programas en el área con características similares es limitada y no está incorporada en la documentación del

⁷⁰ Un ejemplo de este tipo de evaluaciones es el "Evaluation of Sheffield City council's community justice panels project". Este estudio realizado por la Universidad de Sheffield Hallam compara el costo de las intervenciones de las agencias del sistema de justicia versus el costo de los paneles de justicia comunitaria. La investigación encontró que mientras el costo de los servicios de mediación de un problema vecinal variaba de £160 a £430 (dependiendo del número de casos), la intervención de la autoridad local para la resolución de la misma intervención costaría alrededor de £1,240 en el caso de un problema asociado a la prohibición de una actividad (por ejemplo, ruidos molestos o basura). Meadows et al. (2010) **Evaluation of Sheffield City council's community justice panels project**. Hallam Centre for Community Justice, Sheffield Hallam University. Sheffield: 2010. Disponible en http://www.restorativejustice.org.uk/resource/evaluation_of_sheffield_community_justice_panel

estudio. A juicio de este panel, debiera haber habido un esfuerzo por incorporar una revisión bibliográfica más extensa y enfocada en parámetros de efectividad.

d. ¿Existe un procedimiento claro de selección de evidencia?

No se reporta ni aprecia una metodología clara para la selección de evidencia a incluir en el diagnóstico del programa, lo que no permite determinar la calidad de la información incorporada.

Pregunta de investigación

En la definición del problema es donde el estudio práctico posee mayores deficiencias. Al revisar el documento (Ministerio de Justicia, 2011) no se aprecia una pregunta de investigación clara que oriente las actividades del estudio. Por lo que es posible apreciar, la pregunta de investigación se ha orientado más por la implementación de un modelo en particular y la contratación de su efectividad. Esto no permite saber si existen otros modelos que puedan resultar más eficientes para la resolución de conflictos vecinales.

e. ¿Existe una pregunta de investigación?

En teoría, la pregunta de investigación debiese ser “¿Cuál es el modelo de resolución de conflictos vecinales más eficaz y eficiente para la realidad chilena?”

De acuerdo a lo que es posible extraer de los materiales con que se cuenta, parece sensato suponer que la pregunta que guía el estudio práctico es “¿Cuál es la efectividad del modelo multipuertas en la resolución de conflictos vecinales? La pregunta de investigación debe ser clara y precisa y no suponerla que es lo que se está haciendo en este caso.

Hipótesis

f. ¿Son las hipótesis del estudio basadas en la evidencia disponible?

No se aprecian hipótesis, sino más bien una decisión estratégica que orienta el estudio: el sistema multipuertas como el aplicado en Columbia en los Estados Unidos es el modelo más adecuado y, por tanto, requiere ser adaptado a la realidad Chilena⁷¹. El problema es que no es posible encontrar evidencia o justificación respecto de dicha decisión estratégica.

Metodología

La metodología de evaluación del estudio es la sección más sólida de éste. Posee varios atributos que la hacen altamente valorable, por ejemplo, el que el diseño de evaluación haya sido encargado a una institución externa y que las distintas evaluaciones han sido realizadas por equipos diferentes, a partir de licitaciones públicas, siguiendo la metodología usual en evaluación de programas.

⁷¹ Véase en 1.1 las distintas fuentes que inspiran el modelo de Justicia Vecinal.

- g. ¿Existe correspondencia entre la pregunta de investigación y los componentes del estudio práctico?

Como se señaló anteriormente el estudio no tiene una pregunta de investigación explícita. No obstante, la implementación del estudio, vista desde una perspectiva de programa, posee una Matriz de Marco Lógico con sus objetivos e indicadores definidos lo que hace factible su evaluación.

- h. ¿Existe una justificación de la estrategia metodológica de evaluación?

La metodología de evaluación del estudio está justificada de forma sólida, siguiendo las directrices regulares de evaluación de programas (por ejemplo, la creación de una línea base con modalidades caso-control). Esto es producto de un diseño de evaluación robusto presentado por la U. de Chile y por un diseño de línea base de similares características desarrollado por Sur profesionales.

- i. *¿Están las unidades de análisis correctamente identificadas para cada componente del estudio?*

Existe un problema de unidades de análisis para la evaluación del estudio, lo que dice relación con el hecho de que la estimación de población objetivo del programa se basa en hogares-personas, mientras la unidad de intervención base de las UJV son causas o casos. No obstante, esto es posible de resolver vía *proxy* o por medio de coeficientes de ajuste, los que han sido incorporados por las UJV en sus sistemas de registro de información. En el caso del cálculo *proxy* se utilizó un coeficiente de “tasa de uso” utilizado en estadísticas de salud⁷². Los sistemas de registro de las UJV fueron modificados para incorporar el número total de personas involucradas en cada conflicto. Se valora positivamente esta corrección, ya que permite dar cuenta de los beneficiarios/as de forma directa, lo que favorece el seguimiento del estudio.

- j. *¿Existe un protocolo de producción de información?*

Existe un protocolo de producción de información de casos en las UJV, el que es estandarizado por medio del uso de un manual de procedimientos y un sistema de registro de información único y en línea.

La información obtenida vía encuesta también sigue patrones de estandarización, generados por cada entidad consultora. Es de opinión de este panel evaluador que la calidad de los datos producidos se ajusta a los estándares requeridos para la producción de datos científicos.

⁷² La “tasa de uso” es un término utilizado en estadísticas de salud que refiere a la “cantidad de prestaciones por beneficiario” en un periodo determinado. Estas tasas no dependen sólo de la evolución de la cantidad de prestaciones sino que también de la evolución en la cantidad de beneficiarios de los servicios.: Arrau, Fernando. **Indicadores de la salud en Chile y su capacidad para evaluar la calidad de la gestión pública en salud**. Biblioteca del Congreso Nacional-Chile. DEPESEX/BCN/SERIEESTUDIO AÑO XIV, Nº 303. 2004 Pág. 4. http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro303.pdf

k. ¿Existen procedimientos de control de calidad de los datos producidos?

En el caso de los datos producidos por las UJV, el sistema informático utilizado incluye validaciones online, lo que garantiza la coherencia de los mismos a nivel formal. El uso de un manual de procedimientos también contribuye como mecanismo de control.

En el caso de los estudios externos, se reporta la existencia de procedimientos de control de calidad, por ejemplo, protocolos de supervisión en las encuestas, cálculo de tasas de no respuesta, etc.

l. ¿Existe un procedimiento claro de cálculo/evaluación de resultados?

No se define explícitamente qué se entiende por logro en el marco de la evaluación, lo que ha sido objeto de discusión en el marco del presente proceso de evaluación. Se espera que el estudio subsane este problema. En efecto, al no tener una pregunta de investigación clara, no es posible determinar qué se entiende por logro o éxito del estudio práctico. Sin embargo, existen múltiples indicadores que pueden ser utilizados como medidas de resultado:

- a) Aumento en la proporción de hogares que deciden resolver sus conflictos vecinales por vías institucionales (indicador línea base)
- b) Aumento en la proporción de casos que son resueltos (llegan a cumplimiento de acuerdo) en las UJV (indicador de eficacia en gestión)
- c) Reducción de los costos asociados para la producción de casos resueltos (llegan a cumplimiento de acuerdo) en las UJV (indicador de eficiencia en gestión)

Desde la lógica de investigación esta multiplicidad de indicadores de éxito, se produce por la no explicitación de la pregunta. Esto se evalúa negativamente.

m. ¿Existe un protocolo de reporte de resultados?

Cabe esperar una estandarización en los informes de presentación de resultados de investigación encomendados a entidades externas. No se aprecia un protocolo de reporte homogéneo de resultados, lo que debiera ser subsanado cuando se informe de sus resultados finales.

n. ¿Existen mecanismos de control externos?

El principal mecanismo de control externo está dado por el hecho de que la ejecución de las evaluaciones y el diseño del proceso de evaluación han sido diseñados por entidades externas. Esto garantiza imparcialidad en el diseño de los indicadores que los componen. Falta por definir un mecanismo de control o definir una instancia sobre las decisiones tomadas a partir de la información disponible. Esta carencia puede llevar a tomar decisiones que no se basen en la evidencia obtenida o en el diseño original del estudio, como ocurrió, por ejemplo, con el aumento en el número de comunas atendidas por el programa.

2.4. CUMPLIMIENTO DE ETAPAS Y ACTIVIDADES (ESTUDIOS Y EVALUACIONES)

Previo a la elaboración del modelo de monitoreo y evaluación del Estudio Práctico, se realizó por la consultora Collect GfK⁷³ el estudio cualitativo y cuantitativo sobre los conflictos vecinales y sus características en la Región Metropolitana terminado el primer semestre del 2011, que permitió tener una prospectiva de la demanda de la población por este tipo de temas.

La propuesta de monitoreo y evaluación realizada por el Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile que ha seguido en general el Programa, finalizó el segundo semestre del 2011, es decir, a los pocos meses de iniciado el estudio práctico en el mes de mayo. En base a esta propuesta se planificó el conjunto de evaluaciones para los años siguientes.

Hubo modificaciones en las evaluaciones y tiempos por parte del programa. La primera fue el retraso en el levantamiento de la línea de base. La propuesta del Centro de Microdatos era realizar todo el proceso entre Septiembre y Noviembre del año 2011. Ésta se realizó finalmente entre octubre del año 2011 y mediados del año 2012⁷⁴, debido a que la entrega del informe del Centro de Microdatos se aprobó en Agosto de ese año. Este retraso se evalúa negativamente debido a las consecuencias que tiene en la obtención de resultados de impacto, ya que el ideal era levantar los datos de la línea de base lo más próximo al inicio del programa piloto, para evitar que los no residentes en las comunas con UJV fueran contaminados con la existencia del programa. La fecha de Septiembre para su aplicación asumía que los casos con conocimiento serían mínimos. La postergación inevitablemente afectará los resultados, por lo que necesariamente deberán aplicarse técnicas econométricas para mitigar la contaminación en el grupo de control.

Asimismo, se evalúa negativamente haber ampliado el número de comunas iniciales. Esto obviamente tendrá un efecto al subestimar los efectos de las UJV en el territorio original, producto de la redestinación de recursos a áreas que no serán evaluadas. A pesar de lo anterior aún es posible su evaluación, dado que no se incorporó en el programa a la totalidad de las comunas control y la incorporada que pasó a formar parte del grupo intervenido (Estación Central) fue reemplazada por otra equivalente (Pedro Aguirre Cerda).

Otra modificación fue a la propuesta de realizar dos evaluaciones de impacto. Una debería haberse realizado al cumplirse un año del levantamiento de la línea base (Noviembre 2012) y, la otra después del segundo año de implementación (Junio 2013). La importancia de haber levantado las dos encuestas para el Centro de Microdatos era asegurar mayor calidad en los datos, ya que las personas van olvidando y el dato levantado puede tener error de medición (error por recuerdo). Esto se agrava mientras mayor es el período que transcurre entre el momento de la encuesta y el momento del pasado sobre el que se desea tener información. Con dos mediciones se asegura mayor calidad en los datos levantados.

Para este panel de evaluación no es particularmente relevante haber realizado dos evaluaciones de impacto - casi una por año – dado que los servicios están asociados a un proceso y no se trata de un bien tangible que se entrega de una vez. Lo que se considera

⁷³ Op. cit

⁷⁴ El levantamiento de la información en terreno de la última comuna de control se realizó en marzo del 2012

inadecuado es no haber realizado la evaluación de impacto durante el año 2013, ya sea al término del segundo año de inicio del programa (Junio) o tenerla programada al término del primer año del levantamiento de la mayor parte de la línea de base⁷⁵ (diciembre, iniciando la licitación en septiembre del 2013)

El año 2011 se realizó el estudio cualitativo de evaluación de procesos que entregó información sobre la operación del programa tanto a nivel central como en las UJV, a través de entrevistas y focus group. Se inició en Agosto de ese año y terminó en el primer semestre del 2012, algo retrasado respecto al plan original de terminarlo durante el 2011, pero que no tiene mayores efectos.

Durante el año 2012 comenzaron 3 estudios o evaluaciones que debieran terminar el primer semestre del año 2013. Una evaluación que terminó y estuvo disponible para el panel, que corresponde a la segunda evaluación cualitativa que revisa los procesos que sustentan el estudio práctico de las UJV (Sur Profesionales) y que alimentará la eventual propuesta respecto a la expansión de las UJV a nivel nacional.

También está la encuesta de conflictividad vecinal y/o comunitaria a nivel nacional que no estaba considerada en la propuesta del Centro de Microdatos, que fue adjudicada a Activa Research. Se considera apropiada su realización, ya que debiera entregar una visión más amplia que el primer estudio focalizado en la Región Metropolitana sobre los conflictos vecinales, la percepción de las personas sobre el tema y su abordaje por la institucionalidad existente. Es decir, entregará una mayor información con datos estadísticos y verificables sobre la situación de los conflictos vecinales del país.

Por último, está el Estudio que está realizando Holos-UDP sobre la futura dependencia de las Unidades de Justicia Vecinal. Consultoría también de gran importancia puesto que debiera entregar las bases para la propuesta de una política pública sobre la justicia vecinal, que incluye de un diagnóstico sobre otras entidades que se relacionan o abordan temas vecinales, la dependencia administrativa que tendrían las UJV y su vinculación con otras entidades. A juicio del panel este estudio debió realizarse, al menos, durante el primer año, ya que habría permitido establecer las coordinaciones específicas con esas otras entidades o identificar temas que pudieran asumir otras entidades ligadas a los temas judiciales.

En el año 2013 comenzó por parte de Sur Profesionales una evaluación de la gestión y resultados de las UJV que medirá el desempeño del programa a los dos años de iniciado. Tampoco estaba contemplado este estudio originalmente, pero se considera necesario ya que es imprescindible sistematizar los resultados de las UJV y a partir de éstos fijar estándares que servirán de parámetros para su funcionamiento futuro cualquiera sea la entidad o entidades que se haga cargo del tema.

En cuanto a las evaluaciones y estudios realizados, han sido realizados con rigurosidad, ya que han cumplido todos los objetivos exigidos por el MINJU y se han ajustado a los plazos establecidos.

Se valora positivamente el esfuerzo que se está haciendo por realizar una experiencia piloto con un modelo de evaluación explicitado que permita diseñar políticas públicas con modelos probados y resultados conocidos. De este modo, facilitaría el proceso de

⁷⁵ Solo en la comuna de Pedro Aguirre Cerda se levantó la línea de base en marzo 2012.

ampliación en el caso que lo hubiera, permitiendo estimaciones más precisas del efecto del programa a través de una planificación sustentada en los resultados del piloto, considerando todas las variables relevantes.

Por otra parte, la lógica de seguimiento, monitoreo y evaluación del Estudio Práctico no coincidió con los plazos planteados inicialmente por la propia Subsecretaría. En efecto, en la consulta que realiza el Ministerio de Justicia a la Contraloría General de la República sobre la pertinencia que esa repartición pueda realizar directamente un Estudio Práctico, se señaló en esa consulta que el trabajo de campo que incluye la instalación de oficinas de recepción y derivación de conflictos de naturaleza comunitaria sería por un período aproximado de un año⁷⁶. Es posible que en una lógica de ejecución de un programa para ensayar una experiencia y con productos claros y de producción más rápida, esos tiempos puedan ser suficientes. Sin embargo, cuando se trata de diseñar y evaluar un programa y sus impactos, su ejecución claramente excede el año.

Asimismo, cabe señalar que en la consultoría del Centro de Microdatos que elaboró el modelo de seguimiento y monitoreo del programa, se planteó la recomendación de ampliar las UJV a regiones al norte y al sur de la Región Metropolitana que permitieran realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de este proyecto en otros sectores⁷⁷. Este antecedente es lo que explica la petición del servicio de ampliar el Estudio a 3 comunas nuevas en regiones para el año 2013⁷⁸. Al respecto, no parece razonable ampliar el Estudio sin conocer los resultados y recomendaciones que surjan de la experiencia de la Región Metropolitana, la que puede eventualmente concluir, por ejemplo, que las tareas de las UJV fueran derivadas a los Juzgados de Policía Local y fortalecer estas últimas instituciones. Reconociendo que para efectos del conocimiento más acabado del tema de Justicia vecinal sería interesante ampliar el programa a otras comunas en regiones, considerando factores geográficos, grupos étnicos u otros, tiene la dificultad que eso significaría prolongar el Estudio hasta el año 2015 o 2016, lo que no es recomendable.

Debe tomarse en consideración que el poder legislativo está esperando que la ampliación de las UJV, siguiendo la lógica de programas, sea a la brevedad posible. En efecto en la discusión de la Subcomisión especial mixta de presupuestos para el año 2013 correspondiente al Ministerio de Justicia, los diputados hicieron presente ampliar el plan piloto a provincias que se había prometido el año pasado y que no se ha cumplido. Por lo tanto, no parece políticamente factible no tener una propuesta sobre el destino de la Justicia vecinal a más tardar al inicio del próximo año⁷⁹.

⁷⁶ MINJU. Ordinario 6931. 4 octubre 2010

⁷⁷ Centro de Microdatos. U de Chile. Op. cit. Pág 48

⁷⁸ DIPRES. Ficha de presentación de ampliaciones de programas. Formulario E. Continuidad Estudio Practico Unidades de Justicia Vecinal en 4 comunas Región Metropolitana y ampliación a 3 comunas de regiones norte, centro y sur del país.

⁷⁹ Ver informe de la tercera subcomisión especial mixta de presupuestos recaído en el proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2013, en lo relativo a la PARTIDA 10, correspondiente al Ministerio de Justicia. Boletín Nº 8.575-05. La Subsecretaría señaló al respecto: "... que se espera la entrega de la evaluación en el mes de julio del próximo año (2013) y que, una vez que se cuente con ella, se solicitarán los fondos pertinentes para hacer la ampliación solicitada". El acta de la sesión registra como término del análisis lo siguiente: "Los Honorables Diputados señores Ortiz y Robles solicitaron que se dejara constancia de esta última aseveración".

La decisión de ampliar la cobertura en el último trimestre del 2012 a 12 comunas nuevas, obedeció más a un criterio de programa para ampliar la cobertura de las UJV⁸⁰. No correspondió a una lógica del Estudio práctico que pretende medir los resultados de impacto en comunas en las que se tenía como línea de base 5 comunas intervenidas y 4 comunas no intervenidas. La ampliación a otras comunas como se señaló más arriba, diluye el efecto que las UJV poseen en el territorio inicial pues diluye la asignación de recursos a territorios que no están incluidos en la evaluación de impacto. Además, sólo se podrá obtener resultados comparativos en aquellas comunas donde se cuenta con medición de línea base, que no es el caso de las comunas ampliadas.

Es de opinión de este panel que el proceso de evaluación y monitoreo implementado en el programa se ajusta a las metodologías usualmente utilizadas para evaluaciones de proceso e impacto. El proceso de evaluación posee características altamente valorables, como la independencia de los entes evaluadores y la participación de múltiples organismos consultores en los procesos de monitoreo y seguimiento, lo que garantiza la independencia del juicio experto.

2.5. COSTOS DEL ESTUDIO

Se debe responder la pregunta si el presente estudio ha sido ejecutado a un costo razonable. En este marco, cabe hacerse dos preguntas: una referida a si el Estudio Práctico como un todo fue realizado a un costo razonable y, por otra, si es que las partes que lo componen también tuvieron un costo razonable.

No fue posible encontrar antecedentes para pronunciarse si el costo de la realización del estudio fue razonable. Revisada información del U.S. Government Accountability Office (www.gao.gov) y la OCDE no se hallaron estadísticas relativas a proyectos piloto sobre materias afines. A la vez, se hizo esfuerzos por encontrar métricas que definiesen si la cantidad de recursos que se debiesen destinar a estudios de esta naturaleza respecto de la totalidad de recursos que finalmente se destinarán a la reforma correspondiente. Tampoco fue posible encontrar este tipo de información.

Por otra parte, es posible evaluar los costos del Estudio Práctico por sus componentes principales (Estudios y evaluaciones). El siguiente cuadro muestra los resultados de una búsqueda de casos comparables para cuatro estudios que se han realizado.

⁸⁰ El equipo de las UJV consideró que en base a las capacidades iniciales estimadas en la implementación de las UJV, podían atender a mayor cantidad de población y que esto permitiría bajar los costos de producción de los bienes.

Cuadro 3: Resultados de costos de estudios del Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal y de otros estudios fiscales comparables (a).

Estudio	Características	MINJU	Otro 1	Otro 2	Otro 3
Análisis de futura dependencia	Monto Adjudicado (MM\$)	30	Sin datos		
	Cantidad de Oferentes	3			
	ID Mercado Publico				
Encuesta de Conflictividad Vecinal y/o Comunitaria	Monto	32,5	47	85	27,8
	Cantidad de Oferentes	8	10	4	3
	ID Mercado Publico		1593-7-LP13 ⁸¹	606-42-LP12 ⁸²	<u>633-114-LE12⁸³</u>
Levantamiento Línea de Base	Monto	90,8	180	38	158
	Cantidad de Oferentes	8	2	2	6
	ID Mercado Publico		723646-1-LP13 ⁸⁴	686699-64-LP12 ⁸⁵	<u>761-13-LP12⁸⁶</u>
Diseño de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio practico de las UJV	Monto	25,8	56,6	48,6	59
	Cantidad de Oferentes	11	5	4	9
	ID Mercado Publico		568963-24-LE12 ⁸⁷	568963-44-LP12 ⁸⁸	568963-15-LP12 ⁸⁹
Evaluación de Resultados	Monto	44,9	5	60	77,9
	Cantidad de Oferentes	10	1	4	3
	ID Mercado Publico		511671-39-LE12 ⁹⁰	1618-26-LP12 ⁹¹	654478-48-LP12 ⁹²

(a) Para la obtención de los registros de proyectos similares se procedió a revisar en el portal mercado publico los últimos proyectos adjudicados, asociado a términos claves que describen el objetivo principal de cada uno de los estudios, terminando la búsqueda cuando se completase al menos 3 casos relativamente similares.

⁸¹ Superintendencia de Servicios Sanitarios. **Estudio percepción de clientes de la calidad de Servicio de las Empresas Sanitarias.** 2012

⁸² Subsecretaría de Telecomunicaciones. **Encuesta de Satisfacción de Usuarios y Medición del Nivel de Calidad de Servicios de Telecomunicaciones.** 2012

⁸³ Corporación Nacional Forestal. **Percepción de los visitantes respecto de la calidad del servicio ofrecido en la Áreas Silvestres Protegidas del Estado.** 2013.

⁸⁴ Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. **Levantamiento de la Línea de Base para la Evaluación de Impacto del programa Formación para el Trabajo.** 2013

⁸⁵ Ministerio de Desarrollo Social. **Levantamiento de línea base construcción y mejoramiento ruta 7 carretera austral, Embalse y construcción, puente sobre Canal de Chacao.** 2012

⁸⁶ Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional. **Elaboración de diagnóstico, línea de base y análisis de escenarios para la política nacional de desarrollo regional.** 2012

⁸⁷ Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, CSNCCL. **Diseño de programas de formación a partir de perfiles ocupacionales del catálogo nacional y otros productos asociados, para el sector transporte, subsector camiones de carga.** 2012

⁸⁸ Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, CSNCCL. **Diseño e implementación de un mapa de ruta formativo laboral para el catálogo de competencias laborales del sector agroalimentario.** 2013

⁸⁹ Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, CSNCCL. **Diseño de programas de formación a partir de perfiles ocupacionales del catálogo nacional y otros productos asociados para el sector agroalimentario.** 2012

⁹⁰ Dirección de Compras y Contratación Pública, Área Mercado Público. **Evaluación de los resultados obtenidos por el proyecto Plataforma de Inteligencia de Negocios de la DCCP, www.analiza.cl.** 2012

⁹¹ Ministerio de Hacienda – DIPRES. **Evaluación de resultados del decreto ley n° 701, de 1974, del Ministerio de Agricultura.** 2012

⁹² Subsecretaría de Prevención del Delito. **Evaluación ex post de la ejecución de 4 experiencias pilotos del modelo de integración carabineros comunidad.**

Se puede observar que para los estudios licitados, hay un interés mayor por parte de los oferentes que los demás proyectos encontrados en mercado público. Lo anterior refleja que los proyectos licitados están adecuadamente estructurados, es decir, no generan un riesgo significativo a los contratistas y solicitan productos acotados a la disponibilidad presupuestaria existente; además de ser servicios donde varias consultoras disponen de los conocimientos para realizar las tareas solicitadas.

Para el único caso en que se utilizó una comparación proxy fue en el Estudio sobre diseño de monitoreo, seguimiento y evaluación del Estudio Práctico que se le comparó con los resultados de los diseños de programa de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Los datos indican que a este Estudio se presentaron una mayor cantidad de oferentes que los casos de comparación. Esto a juicio del panel es evidencia que los procesos fueron realizados de manera competitiva, con lo cual el costo de realizar los concursos es altamente probable hayan sido realizados a un precio competitivo.

A su vez, los precios obtenidos por el Ministerio de Justicia se encuentran en torno a los valores de los demás casos encontrados. Es decir, finalmente se entrega el bien a un proveedor que recibe una retribución suficiente para el riesgo del negocio en el que participa.

En consecuencia el panel de evaluación considera que los estudios fueron realizados a un costo razonable dado las características de los servicios solicitados.

3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PILOTO

3.1. EFICACIA Y CALIDAD

3.1.1 A nivel de resultados intermedios y finales (evaluación del cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

Propósito.

Las personas⁹³ residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto resuelven/solucionan sus conflictos de orden vecinal⁹⁴ o son informadas de alternativas para que solucionen sus problemas no vecinales, o que siendo vecinales no corresponde a la comuna a que concurren.

Propósito. Indicadores

Nombre Fórmula		Años	
		2011	2012
1 Eficacia/Resultado Porcentaje de casos con conflictos vecinales resueltos/solucionados ⁹⁵	N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido y cumplidos, en el año t / N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados o fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido en el año t)*100	No se cuenta con información acotada al 2011 ⁹⁶	$(1.495) / (1.749) = 85,5\%$ ⁹⁷
2- Eficacia/Producto Porcentaje de casos de conflicto vecinal terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o	(N° Casos de conflicto vecinal terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas año t/	$(893) / (1.544) = 57,8\%$	$(2.247) / (3.787) = 59,3\%$

⁹³ Debido a que el programa funciona en base a la voluntariedad, refiere a aquellas personas que deciden presentar su conflicto en las UJV.

⁹⁴ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria.

⁹⁵ Se entiende por caso vecinal con conflicto resuelto aquel en el cual las partes involucradas han cumplidos sus compromisos.

⁹⁶ El sistema no permitía exportar esa información en ese periodo.

⁹⁷ Este indicador incluye tanto los compromisos cumplidos total como parcialmente. Se entenderá que la calificación de compromisos cumplidos se hace sólo considerando los compromisos que tienen fecha de vencimiento al momento de hacer la evaluación. Es decir, el porcentaje de cumplimiento no se calcula respecto del total de compromisos, ya que algunos tienen plazo de cumplimiento a futuro. Los datos utilizados son acumulados para el periodo mayo 2011- dic 2012.

sentencias dictados y derivaciones realizadas respecto al total de casos terminados que califican ⁹⁸ para ser atendidos, según materia, comuna y vía de solución.	Casos que califican terminados en año t)* 100		
3 Eficacia/Producto Porcentaje de casos ⁹⁹ con producto alcanzado ¹⁰⁰ (orientación/ asesoría, acuerdo, avenimiento /fallo/ derivación)	(N° de casos con producto alcanzado en el año t / N° de casos terminados en el año t)*100	$(2.048) / (2.699^{101}) = 75,9\%$	$(4.162) / (5.702^{102}) = 73,0\%$

El indicador 1 de propósito muestra aquellos casos de conflicto vecinal que acordaron compromisos, pero que además, cumplieron los acuerdos asumidos por la partes. Es decir, es un indicador de sustentabilidad respecto a los acuerdos adquiridos.

El cuadro siguiente muestra los conflictos resueltos, es decir, que los acuerdos entre las partes fueron cumplidos, por tipo de resolución.

Cuadro 4: Casos resueltos (compromisos acordados¹⁰³ y que han sido cumplidos), por tipo de resolución. Año 2011 y 2012 (Acumulado)

Tipos de resolución	N° de casos con compromisos acordados	N° de casos resueltos (con compromisos cumplidos.)	% casos resueltos
Fallo	17	16	94%
Avenimiento	16	14	88%
Acuerdo	1.716	1.465	85%
Totales 1	.749¹⁰⁴ 1.4	95	85,5%¹⁰⁵

Fuente. DGM

A la fecha, no existen casos de seguimiento finalizado por derivaciones.

⁹⁸ Casos que califican son les de orden vecinal, es decir, aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no dicen relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria y que viven o trabajan en las comunas donde se desarrolla el estudio.

⁹⁹ Se entiende por caso todo conflicto ingresado a las UJV sea vecinal o no vecinal. Un caso puede involucrar a una o más personas según sus características.

¹⁰⁰ Se entiende por casos con producto alcanzado aquellos que recibieron la prestación de orientación y asesoría en los casos que no calificaban para pasar a la etapa de evaluación (no cumplen los requisitos de edad, comuna y materia) más los casos que calificaban como vecinales y concordaron una solución en cada una de las vías (acuerdos, avenimiento, fallos y derivaciones).

¹⁰¹ Esta cifra corresponde a los 1544 de casos vecinales terminados en el año + 1.155 casos no vecinales atendidos en el año= 2.699.

¹⁰² 3787 casos vecinales terminados en el año + 1.915 casos no vecinales atendidos en el año= 5.702

¹⁰³ Acordados por acuerdos o avenimientos, o por fallos o sentencias.

¹⁰⁴ Aquí solo se consideran los casos con compromisos acordados y que además tienen los plazos de fechas de cumplimiento de estos compromisos vencidos. Por lo tanto, en este total no están todos los casos con compromisos acordados.

¹⁰⁵ Este indicador incluye tanto los compromisos cumplidos total como parcialmente, ya que existen casos que tienen más de un compromiso cuyos plazos de vencimiento están vencidos y cumplidos, y otros aún están vigentes. Los datos utilizados son acumulados para el periodo mayo 2011- dic 2012.

Para el total de casos en ambos años, el cumplimiento de compromisos es de al menos un 85%, lo que puede considerarse una cifra satisfactoria, ya que su incumplimiento no está asociado a una sanción judicial. Fallo y avenimiento tienen un mayor porcentaje de cumplimiento 94% y 88% respectivamente, pero a partir de un número de casos reducido (33) respecto del acuerdo (1.716) que tiene un porcentaje de 85%.

En el cuadro siguiente, se agrupan los casos resueltos por tipo de temas que fueron abordados.

**Cuadro 5: Casos con compromisos acordados en que se han cumplido los compromisos, por materia
Año 2011 y 2012 (Acumulado)
N° y %**

Materia	N° de casos con compromisos acordados	N° de casos resueltos (Con compromisos cumplidos)	% de casos resueltos
Conflictos de sociabilidad	443	394	89
Conflictos de territorialidad	505	435	86
Conflictos patrimoniales	599	499	83
Otros conflictos	202	167	83
Totales 1.	749	1.495	85,5

Fuente. DGM

Sociabilidad: Convivencia entre Vecinos, Discriminación, Follaje de plantas y árboles, Junta de Vecinos, Olores molestos, Ruidos molestos, Tenencia de Mascotas

Territorialidad Aseo y Ornato, Bienes comunes de uso público, Copropiedad inmobiliaria, Filtraciones Repartición de aguas, Servidumbres legales

Patrimoniales. Acciones posesorias especiales, Arrendamiento, Comodato precario, Incumplimiento Contrato, Cobros, Herencias, Liquidación de Sociedades, Partición de bienes, Protección al Consumidor

Según la materia que abordan los casos vecinales, al menos el 83% de los casos con compromisos acordados - caso de Conflictos Patrimoniales – ha cumplido los compromisos. Presentan un mayor grado de cumplimiento los Conflictos de Sociabilidad (89%) y Territoriales (86%). Por lo tanto, no hay mayores diferencias en el número de casos con compromisos cumplidos según tipo de materia en conflicto.

El indicador 2 del cuadro de indicadores de Propósito muestra que del total de casos terminados en el año 2011, un 57,8% logró algún nivel de resultado positivo entre las partes para solucionar el conflicto vecinal. Este porcentaje mejoró para el año 2012 con un 59,3% para un número de casos que se duplicó respecto del año anterior (de los 893 casos en el 2011 se elevó a 2.247 en el 2012). No se tienen datos comparativos para pronunciarse si éste es un buen porcentaje.

Cuadro 6: Casos vecinales terminados con compromiso acordado entre las partes o con resoluciones alcanzadas¹⁰⁶, según etapa y vía de solución(a) 2011-2012
N° y %

Vía de solución	2011			2012 Total			Período		
	Total casos (Terminados /cerrados)	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado	Total casos Terminados /cerrados	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado	Total casos (Terminados /cerrados)	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado
Arbitraje	25	21	84,0%	18	17	94,4%	43	38	88,4%
Conciliación	182	152	83,5%	971	807	83,1%	1.153	959	83,2%
Derivación	9	8	88,9%	26	21	80,8%	35	29	82,9%
Mediación	792	609	76,9%	1.127	890	79,0%	1.919	1.499	78,1%
J. P. Local	29	7	24,1%	144	64	44,4%	173	71	41,0%
Evaluación¹⁰⁷	507	96	18,9%	1.501	448	29,8%	2.008	544	27,1%
TOTALES	1544¹⁰⁸	893	57,8%	3787	2.247	59,3%	533	3140	58,9%

Fuente. DGM

(a) Etapa y vía de solución, ya que se incluye evaluación que es la etapa que deriva a las personas a una de las vía de solución.

Una vez que las partes se someten voluntariamente a una de las vías de solución, los resultados son buenos, en general la mayoría en torno al 80% o más que acuerdan compromisos o llegan a una resolución entre las partes en cada año de los casos con conflicto vecinal atendido. De este modo, arbitraje en el período 2011- 2012 es el que tiene un promedio mayor de resoluciones a través de los fallos entre todas las vías, con un 88,4% de los casos atendidos por esta vía, aunque en relación a un reducido número de casos (43). Con derivación ocurre algo parecido, ya que las resoluciones alcanzadas llegan al 82,9% en el período respecto a un universo de solo 35 casos. Por su parte, las vías con mayor número de casos también tienen porcentajes altos de compromisos acordados, como son conciliación con el 83,2% y mediación con el 78,1% en todo el período. En cambio, el Juzgado de Policía Local es la que tiene un menor porcentaje de resoluciones alcanzadas entre las partes con un 41% de casos vecinales que optaron por esta vía en el período. En esta última vía, cabe consignar que también se trata de un número reducido de casos (73) y sus resultados no son controlables por el programa puesto que los Juzgados de Policía Local son una entidad dependiente de los Municipios y no del programa.

¹⁰⁶ Se coloca el término "resoluciones alcanzadas" para incluir situaciones que no corresponde a compromisos acordados, como son los fallos que resultan del arbitraje y de los Juzgados de Policía Local

¹⁰⁷ Casos en que llegaron a un compromiso o acuerdo en la etapa de evaluación y no escogieron ninguna de las vías de solución que se les ofreció en esta etapa.

¹⁰⁸ En todas las columnas Total casos (Terminados/cerrados) incluyen casos sin compromisos y aquellos en que hubo deserción.

Cabe señalar que se incluye en el cuadro Evaluación, que corresponde a una etapa del programa desde la cual las personas son enviadas a las distintas vías de solución, dependiendo de cuál ellas elijan. Resulta interesante constatar que un 27,1% de los que solo llegaron a esta etapa, establecieron algún tipo de compromiso o acordaron una solución sin que optaran por algunas de las vías de solución. Podría plantearse la hipótesis de que en alguna medida el programa contribuyó a superar el conflicto con el solo hecho de convocar a las partes. Desgraciadamente, el programa no hace seguimiento de estas situaciones con lo que se pierde una oportunidad de entender lo que efectivamente ocurrió en estos casos que pudieran aportar al Estudio Práctico.

Respecto a la comparación con otros programas en cuanto al logro de acuerdo entre las partes, se tiene antecedentes de los Centros de Mediación de Iquique y Santiago de la Corporación de Asistencia Judicial para el año 2012 cuyos resultados pueden verse en el cuadro siguiente.

**Cuadro 7: Corporación de Asistencia Judicial. Casos de mediación con acuerdos logrados
Nº y %.
Año 2012**

Centros de Mediación	Nº de casos	Casos con acuerdos logrados	
		Nº %	respecto del total de casos mediados
Iquique	121	88	72,7
Santiago	857	657	76,7
Total 978		745	76,2

Fuente. Corporación de Asistencia Judicial. Estadísticas 2012

La mediación en los CAJ incluye temas de familia, civiles, laborales y penales

Se constata que las mediaciones que llegan a acuerdo en los Centros de Mediación de los CAJ llegan al 76,2% del total de casos mediados y, en Santiago son levemente superiores al promedio con un 76,7%. Las UJV tienen promedios ligeramente superiores con un 79% en el mismo año, lo que se evalúa positivamente.

Otra comparación se puede hacer con Mediación Familiar, que logra acuerdos entre las partes en el 41,27% de los casos para el período 1º de junio de 2009 al 31 de mayo de 2012¹⁰⁹, comparada con la mediación del Programa UJV en la que el 78% de los casos acordaron compromisos en el período 2011-2012. Por supuesto, estos porcentajes deben tomarse con cuidado, puesto que se trata de temas y procedimientos judiciales distintos como, por ejemplo, que en la mediación familiar la concurrencia es obligatoria a diferencia de este programa que es voluntaria¹¹⁰, lo que introduce una diferencia de contexto. Otro

¹⁰⁹ Ministerio de Justicia. Sistema Nacional de Mediación. Informe Estadístico a Nivel nacional (1º de junio de 2009 al 31 de mayo de 2012) .www.mediacionchile.cl

¹¹⁰ Puede también considerarse que la metodología de Medición es un instrumento eficaz en distintos ámbitos. Así, por ejemplo, el procedimiento de Mediación Laboral entre trabajadores y empresarios de la Dirección del Trabajo tuvo un 65% de acuerdo entre las partes durante el año 2011. Dirección del Trabajo. **Anuario de Información Estadística de la Dirección del Trabajo**. Capítulo III. Mediación. <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-76577.html>

factor relevante, dice relación con el tipo y complejidad de los casos que aborda mediación familiar, lo que hace tomar estas comparaciones con reserva.

De experiencias internacionales, se tienen los resultados de la Corte del Distrito de Columbia en los Estados Unidos¹¹¹ que tiene el modelo de multipuerta para la resolución de conflictos que considera mediación y arbitraje para un conjunto de temas más amplio que las de este programa, como son los de familia, divorcios y protección a la infancia. En el cuadro siguiente se puede observar los datos que están disponibles sobre mediación para el año 2012.

**Cuadro 8: Corte del distrito de Columbia. Casos de mediación¹¹² con acuerdos logrados
Nº y %. Año 2012**

Temas	Nº de casos	Casos con acuerdos logrados	
		Nº %	respecto del total de casos mediados
Civiles ¹¹³	940	545	58
Casos de Menor Cuantía ¹¹⁴	2.348	1.524	65
Mediación en tre Arrendador y arrendatario	940	545	58

Fuente. Elaboración propia a partir de District of Columbia Courts. Statistical Summary. 2012

Se puede constatar que el Programa de Justicia Vecinal tiene mejores resultados en cualquier temática de mediación respecto de la Corte de Columbia con la que se compara. En efecto, en mediación los porcentajes de acuerdos más bajos respecto del total de casos se obtuvieron en el año 2011 alcanzando a un 76,9%, que son superiores a los casos de “menor cuantía” de la Corte de Columbia que tienen los mejores resultados, en que los acuerdos entre las partes llegan a un 65% del total. Desde luego, estos datos se entregan como un proxy de comparación, ya que las experiencias no son exactamente iguales. Por ejemplo, los casos de Columbia están radicados en una Corte presidida por un juez que promueve que las partes escojan la instancia de mediación antes de que se llegue al litigio propiamente tal. Incluso las partes tienen que justificar ante el juez las razones para negarse a participar en una mediación. Además, los acuerdos tienen el carácter de obligatorio y su no cumplimiento es sancionado.

Como se sabe en el programa de Justicia Vecinal, las partes concurren voluntariamente a la mediación y es una instancia que no está vinculada a un tribunal. Sin embargo, los altos porcentajes de acuerdo podrían estar relacionados con esta característica de

¹¹¹ Todos los datos que vienen a continuación están tomados de la página institucional de esta Corte. District of Columbia Courts. <http://www.dcappeals.gov/internet/welcome.jsf>. Última visita 22 abril 2013.

¹¹² Incluye mediación que tiene una metodología similar al de las aplicadas en las UJV. Así se define Mediation como: “A trained mediator assists parties to communicate their positions and interests, and explore settlement options. The mediator does not give an evaluation or opinion. The mediator helps formulate a mutually acceptable agreement between the parties to a case;” Incluye el concepto de “Case Evaluation: A mediator-evaluator helps parties identify the issues in dispute and provides an opinion of the settlement value of the case, the likelihood of liability and probable range of damages.”. Ibid.

¹¹³ No se detallan los casos incluidos en civiles, pero podrían incluir temas de familia.

¹¹⁴ Casos por 5.000 dólares o menos.

voluntariedad, puesto que si las partes aceptan participar es que existiría un ánimo o predisposición a solucionar el problema o controversia. Se evalúa positivamente los MASC que el programa ofrece, ya que sus resultados positivos estarían indicando que dentro del ámbito vecinal habría situaciones y materias que las personas están dispuestos a solucionar antes de llegar a una instancia adversarial litigiosa que ofrece la institucionalidad existente (Tribunales Civiles, Juzgados de Policía Local).

Un análisis especial merece la etapa de evaluación en la cual los casos con conflictos vecinales son derivados a las distintas vías de solución. Pero puede ocurrir que las partes en controversia, en esta etapa, lleguen al algún acuerdo o simplemente no prosigan. El detalle de esta situación puede verse en el cuadro siguiente.

**Cuadro 9: Tipo de Resoluciones en Etapa de Evaluación
2011-2012
N° y % de casos**

Tipo de resoluciones	2011		2012 Total		Período	
	Total casos N°	%	Total casos N°	%	Total casos N°	%
Compromisos acordados (en etapa de evaluación)	96	6,2	448	11,8	544	10,2
Vías de solución aceptadas por las partes	1.037	67,2	2.286	60,4	3.323	62,3
No inician o no continúan¹¹⁵(No llegan a compromisos, ni aceptan vías de solución, no concurren las partes, abandonos, desistimientos)	411	26,6	1053	27,8	1464	27,5
TOTALES	1.544	100	3.787	100	5.331	100

Fuente. DGM

Los compromisos¹¹⁶ acordados no son resultados buscados por el programa en esta etapa, ya que se espera que estos se logren a través de las vías de solución que se les propone a las personas que concurren a las UJV. Entonces estos acuerdos se producen por el solo hecho de que el/la requirente y requerido se encuentre y los compromisos - si los hubiera -, no son objetos de seguimiento por parte del programa. Al no hacer este seguimiento de estos casos - que para el período 2011 – 2012 llegan al 10,2% de todos los casos evaluados -, se está perdiendo una oportunidad de entender las características

¹¹⁵ El plazo para dar por terminado el caso en la etapa de evaluación se rige por un estándar 30 días, salvo que las circunstancias del caso justifiquen ampliar el plazo.

¹¹⁶ El concepto compromiso tiene en este caso un sentido amplio que pueden ir desde llegar a un acuerdo hasta reconocer que no hay un conflicto por parte de los/as mismos/as involucrados/as.

de los conflictos vecinales que en algunos casos pueden tener fácil solución y también permitiría tener información adicional respecto de si efectivamente estos conflictos terminaron o se mantuvieron, y establecer las posibilidades que la UJV pueda apoyarlos en su resolución definitiva.

En todo caso, algo más del 60% de los casos aceptan algunas de las vías de solución que les propone el programa a las partes en conflicto, lo que podría considerarse un estándar para esta etapa que podría utilizarse en la eventualidad que esta experiencia piloto se establezca como programa o se replique en otros sectores geográficos.

Por otra parte, algo más de un cuarto del total de casos vecinales terminan anticipadamente en esta etapa (27,5%). Esto se explica porque la concurrencia por parte de las personas a una de las vías o a la etapa de evaluación es voluntaria, por lo tanto, es imprescindible contar con la anuencia del requerido/a para participar en estas instancias y luego que ambas partes decidan continuar.

Sin embargo, también pudiera estar permeado este resultado por temas de gestión y por la cantidad de los recursos involucrados. Es lo que puede ocurrir con el/la facilitador/a (uno por UJV) que es la persona encargada de contactar al requerido/a y mantener el diálogo con el/la requirente y que debe cumplir variadas tareas: implementar una estrategia para contactar al/la requerido/a sea a través de entrevistas en terreno, cartas, contacto telefónico y similares; considerar aspectos motivacionales del requerido/a para persuadirlo/a de participar; sostener el interés de ambas partes en continuar con el proceso, entre otras.

La evaluación de procesos a un año de la puesta en marcha del programa que se realizó en el contexto del Estudio Práctico, estableció la carga de trabajo por función¹¹⁷. Para el caso del/la facilitador/a se calculó que su capacidad máxima era de 7 visitas por día y su nivel de ocupación al momento de la evaluación era de un 57,8%, es decir, 3,4 personas diarias. Por su parte, la capacidad de los/as evaluadores/as (jurídico/a y social) trabajando separadamente podían alcanzar a las 12 entrevistas diarias y las que hacían al momento de la evaluación era de 6,8 diarias. Entonces, este es un punto a tener en cuenta ya que al ampliarse el programa a otras comunas el/la facilitador/a puede llegar a constituirse en el cuello de botella en cuanto a sus posibilidades del número de atenciones y la calidad que puede brindar a los/as usuarios/as.

El indicador 3 del cuadro de Indicadores de Propósito, muestra el porcentaje de casos que alcanzaron los productos (orientación/asesoría, acuerdo, avenimiento, fallo o derivación) entregados por el programa en el año respectivo. Puede observarse que para los años 2011 y 2012 este porcentaje se sitúa en torno al 75%¹¹⁸. Debe considerarse que la orientación/asesoría, que son aquellos casos que no califican dentro de la categoría de conflictos vecinales, el 100% de los casos ingresados serán exitosos, por cuanto de todas maneras se les entregará este servicio a las personas consultantes.

¹¹⁷ Sur Profesionales. **Evaluación del Estudio Práctico de las unidades de justicia vecinal a 1 año de funcionamiento**. Informe Final. Febrero de 2013. Capítulo 1.3

¹¹⁸ El número de casos aumento del año 2011 al 2012 ya que el programa se amplió de un año a otro de 4 comunas a 16. Además, cabe consignar que el programa comenzó a operar en mayo del año 2011.

**Cuadro 10: Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado, por tipo de resolución
Años 2011 y 2012
N° y %**

Tipo de resolución	2011		2012		% de variación
	N°	%	N°	%	
Acuerdo	857	41,8	2.145	51,5	150%
Fallo	21	1,0	17	0,4	-19%
Avenimiento	7	0,3	64	1,5	814%
Derivación	8	0,4	21	0,5	163%
Orientación / Asesoría (Componente 2)	1.155	56,4	1.915	46,0	66%
Totales	2.048	100	4.162	100	103%

Fuente. DGM

Acuerdo. Se logra concordar entre las partes una solución, lo que puede ocurrir en la etapa de evaluación (Al menos declarado por las partes) o en las vías de solución: conciliación y mediación.

Fallo. Resolución alcanzada en el arbitraje

Avenimiento. Se alcanza en la vía de J. P. Local, sea como procedimiento formal del juzgado, como durante el proceso de tramitación generado por el equipo UJV.

Derivación. Resolución alcanzada de la Red Social a la que las partes son derivadas a fin de que se realicen los apoyos necesarios.

Orientación Asesoría. Atención entregada para aquellos casos que no cumplen los requisitos de edad (Menores de 18 años), comunas no atendidas por el programa y/o materia (conflictos no vecinales).

En el cuadro anterior, se puede observar que la Orientación/Asesoría de casos no vecinales representó el 56,4% en el 2011 y el 46% en el 2012 respecto del total de casos con acuerdos o con alternativas de solución. De todos modos, es un dato que al incluir los casos no vecinales distorsiona el resultado de un programa que en principio está dirigido a los conflictos vecinales. Sin embargo, programas como éste situados en un territorio determinado, pueden ser para las personas un primer paso hacia el acceso a otras instancia judiciales que de otro modo no accederían que es lo que podría reflejar estos porcentajes.

En cuanto a los casos de conflictos vecinales, la resolución que logró mejores resultados fue el acuerdo con el 41,8% en el año 2011 y 51,5% en el 2012. Los fallos, avenimientos y derivación no superan en conjunto el 3% del total en ninguno de los años. Este resultado se evalúa positivamente porque indica que los MASC que representa el acuerdo (producto de la mediación y conciliación, aunque incluye los acuerdos de la etapa de evaluación que en algún sentido puede ser considerado también un medio alternativo) es una opción que las partes en conflicto escogen y tienen buenos resultados cuando es apoyado por un equipo experto.

El cuadro siguiente muestra la situación considerando exclusivamente los casos vecinales y las respectivas vías de solución.

Cuadro 11: Casos vecinales con compromiso alcanzado entre las partes o con dictamen¹¹⁹ o apoyo entregado¹²⁰, por tipo de resolución Años 2011 y 2012 N° y %

Tipo de resolución	2011 201		2		% variación
	N°	%	N°	%	
Acuerdo	857	96,0	2.145	95,5	150%
Fallo	21	2,4	17	0,8	-19%
Avenimiento	7	0,8	64	2,8	814%
Derivación	8	0,9	21	0,9	163%
Totales	893	100	2.247	100	152%

Fuente. DGM

Como se esperaba, según el análisis realizado más arriba, el acuerdo es el tipo de resolución predominante con más del 95% en cada año. Debe recordarse que el acuerdo corresponde al compromiso entre las partes que surge de la etapa de evaluación y de las vías de solución alternativas de la mediación y conciliación que como se señaló, se considera positivo, porque son las vías no adjudicativas que el programa promueve y que las partes aceptan como una forma para superar sus conflictos. El crecimiento de los casos que optaron por la vía del acuerdo entre ambos períodos fue de un 150%, que es inferior al crecimiento del avenimiento y derivación, pero estos últimos están referidos a un universo muy inferior, ya que no alcanzan en ninguno de los años al 4% del total de casos con compromisos alcanzados entre las partes.

En el siguiente cuadro puede verse la distribución de los casos vecinales por el tipo de materias que abordan.

¹¹⁹ En los fallos,

¹²⁰ En las derivaciones

**Cuadro 12: Casos vecinales terminados/cerrados según materia
2011-2012
N° y %**

Materias	2011		2012		Total	
	Total Casos	%	Total Casos	%	Total Casos	%
Conflictos de sociabilidad	364	23,6	976	25,8	1.340	25,1
Conflictos de territorialidad	597	38,7	1.223	32,3	1.820	34,1
Conflictos patrimoniales	549	35,6	1.276	33,7	1.825	34,2
Otros conflictos no identificados	34	2,2	312	8,2	346	6,5
TOTALES	1.544	100	3.787	100	5.331	100

Fuente DGM

Sociabilidad: Convivencia entre Vecinos, Discriminación, Follaje de plantas y árboles, Junta de Vecinos, Olores molestos, Ruidos molestos, Tenencia de Mascotas

Territorialidad Aseo y Ornato, Bienes comunes de uso público, Copropiedad inmobiliaria, Filtraciones Repartición de aguas, Servidumbres legales

Patrimoniales. Acciones posesorias especiales, Arrendamiento, Comodato precario, Incumplimiento Contrato, Cobros, Herencias, Liquidación de Sociedades, Partición de bienes, Protección al Consumidor

La distribución de casos por temas es bastante similar. En todo el período del programa la distribución fue de un 25,1% en sociabilidad, 34,1% en territorialidad y 34,2% en temas patrimoniales. Hubo variaciones de los temas predominantes entre un año y otro. Así en el año 2011, los conflictos de territorialidad fueron los que tuvieron un mayor porcentaje con el 38,7% del total de conflictos, siguiendo los patrimoniales con un 35,6%. En el año 2012 ambos tipos de conflictos tuvieron porcentajes muy similares, donde los patrimoniales alcanzaron al 33,7% y los territoriales al 32,3%.

El cuadro siguiente muestra estos conflictos vecinales agrupados por materia distribuidos por resultados, es decir, si lograron al término del proceso un compromiso o no entre las partes.

Cuadro 13: Casos vecinales terminados/cerrados con compromiso alcanzado entre las partes o con dictamen¹²¹ o apoyo entregado¹²², según materia 2011-2012
N° y %

Materias	2011			2012 Tota			I Período		
	Total casos (a)	Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado	% Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado	Total casos (a)	Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado	% Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado	Total casos (a)	Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado	% Casos con compromiso acordado, dictamen o apoyo entregado
Conflictos de sociabilidad	364	227	62,4	976	553	56,7	1.340	780	58,2
Conflictos de territorialidad	597	326	54,6	1.223	721	59,0	1.820	1.047	57,5
Conflictos patrimoniales	549	315	57,4	1.276	728	57,1	1.825	1.043	57,2
Otros conflictos	34	25	73,5	312	245	78,5	346	270	78,0
TOTALES	1.544	893	57,8	3.787	2.247	59,3	5.331	3.140	58,9

Fuente DGM

(a) Terminados/cerrados

Se constata que no hay mayores diferencias entre los porcentajes de casos vecinales con compromisos acordados según temas de los Conflictos Vecinales, ya que en todo el período éstos se sitúan entre el 57,2% y el 58,2% para las diferentes materias. En el año 2011, los conflictos de sociabilidad con compromisos acordados alcanzaron a un 62,4% del total de estos conflictos, bajando a un 56,7% el año 2012. En cambio, en los conflictos de territorialidad los compromisos acordados fueron de un 54,6% en el 2011 subiendo a un 59% en el 2012. Pero estas fluctuaciones por año son poco relevantes manteniéndose entre el 55% y 62% para ambos casos. En los conflictos patrimoniales, los compromisos acordados no tuvieron mayores fluctuaciones entre ambos años respecto del total de casos.

¹²¹ En los fallos,

¹²² En las derivaciones

Cuadro 14: Casos vecinales terminados con compromisos acordados o con alternativas de solución según Unidad Justicia Vecinal de la Región Metropolitana 2011 – 2012
N° y %

UJV Región Metropolitana	2011			2012 Total			Total casos	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado	
	Total casos	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado	Total casos	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado				
Oriente	429	244	56,9	1.099	587	53,4	1.528	831	54,4	
Norte	414	222	53,6	791	383	48,4	1.205	605	50,2	
Poniente	251	151	60,2	717	466	65,0	968	617	63,7	
Sur	450	276	61,3	1.180	811	68,7	1.630	1.087	66,7	
TOTALES	1544	893	57,8	3787	2.247	59,3	533	1	3140	58,9

Fuente. DGM

Norte: (2011) Renca. Se agregan el 2012. Independencia, Cerro Navia, Quilicura, Pudahuel

Sur: (2011) Paine. 2012. Buin, Peñaflo

Oriente: (2011) Macul. 2012 La Reina, Ñuñoa, La Florida, Peñalolén

Poniente: (2011) Cerrillos. 2012. Estación Central, Maipú

Se puede observar en el cuadro de arriba que existen diferencias en los resultados de los casos vecinales con compromiso acordado según UJV. En efecto, las UJV de la zona Sur y Poniente están sobre la media del porcentaje de casos con compromisos acordados (58,9%) respecto del total de casos con compromiso acordado en el período 2011-2012, ya que alcanzan un 66,7% y 63,7% respectivamente. Por el contrario, las UJV de la zona Oriente y Norte están bajo esta media, ya que sus porcentajes llegan al 54,4% y 50,2% respectivamente. Estas diferencias se mantienen considerado cada año por separado, aunque en el año 2012 los casos con compromisos acordados de las UJV de la zona Sur y Poniente tienen porcentajes mayores que en el año precedente, alcanzando el 68,7% y 65% respectivamente. Por el contrario, en las UJV Oriente y Norte los casos con compromisos acordados disminuyeron respecto al año anterior, siendo de un 53,4% y 48,4% respectivamente. No se tienen antecedentes por el momento que expliquen estas diferencias por UJV¹²³.

Como corolario del análisis de los indicadores de propósito, se puede señalar que el Programa logra que el 85,5% de los casos terminados y con compromisos vencidos estén cumplidos, lo que es un porcentaje que se considera bueno, tomando en cuenta que el no cumplimiento de los acuerdos no tiene sanción¹²⁴. Cabe consignar que el seguimiento de los acuerdos entre las partes no se realiza en ningún otro ámbito judicial.

Se puede hacer comparaciones con experiencias de mediación en que el programa obtiene un 78,1% de acuerdo entre las partes respecto del total de casos que asumen esta vía en el período 2011 - 2012, que es similar a los 76,2% de acuerdos obtenidos por los centros de mediación CAJ en la RM e Iquique para el año 2012.

Se tienen datos de mediación en el caso de los Estados Unidos, pero es una vía que está adscrita a una etapa del procedimiento judicial. Así, su realización está asociada a una

¹²³ El estudio que está realizando Sur Profesionales denominado. Evaluación de Resultados del estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal debiera entregar resultados al respecto. Su finalización está programada para el segundo semestre de este año.

¹²⁴ La excepción la constituye fallo arbitral.

etapa previa a que el caso sea presentado ante un juez y además, los acuerdos adquiridos entre las partes tienen el carácter de obligatorios, es decir, su no cumplimiento acarrea sanciones. Por lo tanto, debieran tener teóricamente un porcentaje alto de cumplimiento respecto a todos los casos a que se llega a un acuerdo. Sin embargo, esto no ocurre ya que en el período 1999 – 2003 en EEUU¹²⁵ los casos de mediación cuyos compromisos fueron cumplidos alcanzó solo a un 61%, bastante inferior al porcentaje que se logra en el programa con mediación que fue de un 78,1% para el período 2011 – 2012. Pero esta comparación solo se hace a título ilustrativo, porque en el caso norteamericano incluye también materias familiares.

Asimismo, el propósito contribuye al cumplimiento del Fin, en cuanto permite que todas las personas que acceden a las UJV, se les atiende y, al menos, se les entregue una orientación en temas judiciales vecinales y no vecinales. Debe considerarse que uno de los problemas detectados es que las personas no se acercan para resolver sus problemas al sistema judicial, en cualquiera de sus instancias – tribunales ligados al poder judicial u otros como los juzgados de policía local, adscritos a los Municipios. Este acercamiento a la justicia en temas no vecinales, no deja de ser importante considerando que del total de casos recibidos por el programa en ambos años, un tercio corresponde a este tipo de conflictos. Es cierto que estos casos no estaban considerados originalmente, pero es inevitable atenderlo puesto que las personas se acercan a las UJV en busca de asesoría en muy diversas materias, las que pueden ser atendidas rápidamente en plazos muy breves.

Estos resultados positivos, pueden explicarse porque se está aplicando los MASC que son los más utilizados como vía, en que las personas reciben una atención expedita y un porcentaje importante de ellas logra acuerdos en torno al 80% y de éstos, un 85% se cumplen.

¹²⁵ Nolan-Haley, Jacqueline. **Mediation Exeptionality**.78. Fordham L.Rev.1247. 2009. <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol78/iss3/7>. Pág.1255

3.1.2 Resultados a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

Componente 1. Indicadores

Nombre Fó	Fórmula	Años	
		2011	2012
1 Eficacia/Proceso Porcentaje de casos vigentes ¹²⁶ respecto al total de casos ingresados de conflicto vecinal en un periodo t ¹²⁷ .	(N° Casos vigentes / Casos ingresados de conflictos vecinales en periodo t) *100	(263) / (1.778 ¹²⁸) = 14,8%	(539) / (3.919 ¹²⁹) = 13,8%
2 Eficacia/Proceso Tasa de deserción respecto al total de casos ingresados de conflicto vecinal en un periodo t,	(Casos desertados en periodo t / (Casos ingresados de conflictos vecinales en periodo t) *100 ¹³⁰	(514) / (1.849) = 27,8%	(1.320) / (4.081) = 32,3%

Debe recordarse que el Componente 1 es el servicio que se otorga a las personas que demandan una solución a sus conflictos vecinales¹³¹.

¹²⁶ Casos que están en proceso. De vigente pasa a deserción según diversas situaciones, pero en general corresponde cuando una de las partes no completan el proceso porque el/la requerido/a o requirente comunican que no quieren participar o no quieren continuar, una de las partes no es habida, etc.

¹²⁷ Este indicador incluye casos vigentes ingresados el 2011 y no considera los casos que están en la vía de J.P. Local dado que su vigencia o término no depende del proyecto. De ahí que el denominador de los indicadores 1 y 2 no coincidan.

¹²⁸ El año 2011 había 79 casos de Juzgado Policía Local (29 terminados y 42 vigentes), estos no están considerados aquí.

¹²⁹ El año 2011 había 162 casos de Juzgado Policía Local (144 terminados y 18 vigentes), estos no están considerados aquí.

¹³⁰ Este indicador considera también casos desertados el año t, pero ingresados el año t-1.

¹³¹ Ver punto I.1.1 Descripción General del Programa.

**Cuadro 15: Vía de solución por casos vecinales
2011-2012
Nº y %**

Vía de Solución	2011		2012		TOTALES	
	Total casos	%	Total casos	%	Total casos	%
Arbitraje	25	2.4	18	0.8	43	1.3
Conciliación	182	17.6	971	42.5	1.153	34.7
Derivación	9	0.9	26	1.1	35	1.1
Mediación	792	76.4	1.127	49.3	1.919	57.7
J. P. Local	29	2.8	144	6.3	173	5.2
A) Total de casos con vía escogida	1.037	100	2.286	100	3.323	100
B) Total de casos vecinales terminados/ cerrados	1.544		3.787	5.331		
% DE A/B	67,2		60,4	62,3		

Fuente. DGM

Las vías de solución (servicios ofrecidos por el componente) más utilizadas en los casos vecinales corresponden a los MASC como son mediación con el 57,7% y conciliación con el 34,7% respecto del total de conflictos vecinales que escogieron una vía durante todo el período del programa. Entre ambas suman el 92,4% de vías escogidas en todo el período y, en cada año siempre sus porcentajes acumulados fueron superiores al 90%. Aunque mediación siempre fue la que tuvo en cada año el mayor porcentaje de casos, su predominio porcentual fue disminuyendo. En efecto, en el año 2011 concentró el 76,4% de los casos para disminuir a un 49,3% en el año 2012. Por el contrario, conciliación aumentó su participación de un 17,6% a un 42,5% entre ambos años.

No existe evidencias que expliquen estas fluctuaciones entre una y otra vía, pero lo relevante y positivo es que ambas son una variación de los MASC que tienen la ventaja que los/as involucrados/as hacen un esfuerzo comunicativo en la que deben consensuar una salida al conflicto que deje a ambas partes satisfechas, sobre todo si se relacionan con temas de convivencia. Situación importante considerando que son actores cuya probabilidad de seguir interactuando en el mismo territorio son altas, por lo tanto, el procedimiento no adjudicativo puede tener el efecto adicional de mejorar las relaciones entre las partes.

El Indicador 1 del Componente se refiere a los casos vigentes respecto a los ingresados en el año respectivo. Indicador bastante relevante considerando que la imagen de la justicia suele estar asociado a procesos más bien lentos cuyo desenlace supera el año de

iniciado¹³². Para el año 2011, los casos vigentes fueron el 14,8% del total de ingresados ese año, descendiendo el 2012 a un 13,8%. Estos resultados son inferiores a los Juzgados de Policía Local que para el año 2011, los vigentes alcanzaron al 27,4%¹³³. Por lo tanto, la capacidad de terminar los procesos en el año comparada con otras instituciones de Justicia se evalúa positivamente.

El cuadro siguiente se refiere a los casos vigentes ingresados en el año respectivo, por vía de solución y la etapa evaluación.

Cuadro 16: Casos vigentes respecto del total de casos del año, por vía de solución y etapa 2011-2012 N° y %

Vía de solución ¹³⁴	2011			2012			Total Casos en el año respectivo		
	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes
Evaluación ¹³⁵	684	177	25,9	1.772	448	25,3	2.456	625	25,4
Derivación	12	3	25,0	26	3	11,5	38	6	15,8
Arbitraje	29	4	13,8	15	1	6,7	44	5	11,4
Mediación	847	55	6,5	1.123	51	4,5	1.970	106	5,4
Conciliación	206	24	11,7	983	36	3,7	1.189	60	5,0
TOTALES	1.778 26	3	14,8	3.919	539	13,8	5.697	802	14,1

Fuente. DGM

Es en la etapa de evaluación donde se encuentran la mayor cantidad de casos vigentes (25,4%) que es, como se comentó más arriba, la etapa en que debe orientarse a las partes para escoger una de las vías de solución e incluso pueden secuencialmente escoger posteriormente otra alternativa. Como en esta etapa debe contactarse al/la requerido/a y además éste debe concurrir voluntariamente, puede que se produzca una mayor inmovilidad del caso, porque efectivamente esa concurrencia no se produjo. Una vez que los/as beneficiarios/as escogen una vía, aumenta la posibilidad de terminar el caso durante el año.

¹³² Ver por ejemplo, encuesta de Libertad y Desarrollo (1057 encuestados/as telefónicamente de la Región Metropolitana), en que registra que las peores calificaciones del sistema judicial la obtienen los tiempos de tramitación y la información sobre las etapas y duración del proceso. Libertad y Desarrollo. **Encuesta de confianza en la Justicia**. **Octubre 2012**. http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/resultadosencuesta2012.pdf.

¹³³ Los datos para los Juzgados de Policía Local aparecen en INE. **Justicia. Informe anual 2011**. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php

¹³⁴ No se consideran los casos de Juzgado de Policía Local porque su vigencia o no, no depende del programa.

¹³⁵ El plazo para dar por terminado el caso en la etapa de evaluación no debe ser mayor a 30 días, salvo que las circunstancias del caso justifiquen ampliar el plazo.

La vía que tiene el mayor porcentaje de casos vigentes es la derivación (15,8%) cuya resolución tiene que ver con la red social y que, por lo tanto, no controla el programa. Las vías que efectivamente gestiona el programa – arbitraje (11,4%), mediación (5,4%) y conciliación (5%) - están bajo la media de todos los casos vigentes considerados (14,1%). Además, lo meritorio de los bajos porcentajes de casos vigentes de la mediación (1.970 casos, 106 vigentes) y conciliación (1.189, vigentes 60) es que están en relación a un número de casos muy superior al de la derivación (38 casos 6 vigentes) y arbitraje (44, vigentes 5).

El cuadro siguiente aparece la vigencia de los casos ingresados en el año por UJV.

Cuadro 17: Casos vigentes respecto del total de casos del año, por UJV de la Región Metropolitana 2011-2012 N° y %

UJV Región Metropolitana	2011			2012			Total Casos en el año respectivo		
	Total Casos ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes
Oriente	526	111	21,1	1.037	108	10,4	1.563	219	14,0
Norte	469	62	13,2	834	118	14,1	1.303	180	13,8
Poniente	280	33	11,8	879	222	25,3	1.159	255	22,0
Sur	503	57	11,3	1.169	91	7,8	1.672	148	8,9
TOTALES	1.778	263	14,8	3.919	539	13,8	5.697	802	14,1

Fuente. DGM

Se dan diferencias entre las UJV, ya que la Sur es la que tuvo menos casos vigentes con el 8,9% y es, como se vio más arriba en análisis de propósito, la que también tuvo un mayor porcentaje de casos con compromisos acordados (66,7%). Puede plantearse la hipótesis que esta Unidad tiene una gestión de casos más apropiada que la hace ser más eficaz que las otras UJV, pero no se disponen de datos empíricos para corroborar lo planteado. Las UJV Oriente (14%) y Norte (13,8%) se mantienen con casos vigentes dentro del promedio general (14,1%). En cambio, la UJV Poniente tiene un alto promedio de casos vigente (22%) comparada con las otras unidades.

Respecto al indicador número 2 del Componente (ver Componente 1, indicadores), referido a la tasa de deserción de alguna de las partes¹³⁶, ésta alcanza a un 27,8% del total de casos ingresados en el año 2011 y a un 32,3% en el año 2012. El incremento de la deserción entre un año a otro fue de un 16,2%, mientras que el incremento de casos mensual para el mismo período fue de un 47%¹³⁷. Es un período muy breve para saber si

¹³⁶ Cuando una de las partes recurre a los tribunales civiles, el programa no lo considera como deserción. Es un criterio que el panel, no tiene objeción, porque al menos, unas de las partes, desea seguir escalando el proceso en otras instancias. Situación cualitativamente distinta cuando una de las partes abandona.

¹³⁷ Para este cálculo se consideró que para el año 2011 hubo 1849 casos vecinales ingresados para un período de 8 meses (a partir de mayo) lo que arroja un promedio mensual de 231 casos. Para el año 2012 el

este incremento marcará una tendencia en que el aumento del número de casos no influye en la deserción. De todos modos, es un aspecto que se debe tener en cuenta en las conclusiones el Estudio Práctico. Desgraciadamente, no se tiene una base de comparación con programas similares para evaluar estos porcentajes¹³⁸.

**Cuadro 18: Factores del no logro de resolución de casos.
Años 2011 y 2012
N° y %**

Factores del no logro de productos	2011		2012		Total en el período	
	N°	%	N°	%	N°	%
Deserción (a)	514	79	1.320	86	1.834	83,7
Derivación a tribunales Civiles ¹³⁹	82	13	120	8	202	9,2
Sin acuerdo	55	8	100	6	155	7,1
Totales 651		100	1.540	100	2.191	100

Fuente. DGM

(a) Desistimiento de alguna de las partes, falta de interés del requerido/da o éste no fue habido, incomparecencia, resolución de incompetencia de casos en J.P local, etc. En general, se asume deserción cuando ha habido tres citaciones o han pasado más de 30 días.

En este cuadro se observa que el factor más importante para no resolver los conflictos es la deserción con el 83,7% en el período 2011 - 2012, cifra muy superior al 9,2% de la derivación a los Tribunales Civiles – que es una continuación del procedimiento pero en otra instancia – y sin acuerdo con el 7,1%. Este resultado es esperable puesto que, en un contexto de voluntariedad para la concurrencia de las partes, existe ciertos riesgos de deserción, por múltiples factores (Desistimiento, no vuelve a concurrir algunas de las partes, impedimento, etc.).

total de casos ingresados fue de 4081 lo que dividido por 12 meses, da un promedio mensual de 340 casos. Entonces la tasa de variación mensual de casos entre el año 2011 (231) y el 2012 (340) fue de un 47%.

¹³⁸ Por ejemplo, en los Tribunales de Familia existen diversas instancias que no son equivalente a este programa, tales como Abandono del procedimiento, No da curso a la demanda, No da curso a la solicitud, Incompetencia, Retiro, etc. INE. Op cit.

¹³⁹ Se recurre a tribunales civiles cuando una de las partes considera que su caso debe judicializarse en otra instancia.

Cuadro 19: Tasas de deserción¹⁴⁰ por UJV de la Región Metropolitana, en relación a casos terminados. Años 2011 y 2012
N° y %

UJV Región Metropolitana	2011 20			12			Total Período		
	Total Casos Terminados	Deserción %	Deserción	Total Casos Terminados	Deserción	% Deserción	Total Casos Terminados	Deserción	% Deserción
Oriente	429	162	37,8	1.099	440	40,0	1.528	602	39,4
Norte	414	181	43,7	791	390	49,3	1.205	571	47,4
Poniente	251	92	36,7	717	219	30,5	968	311	32,1
Sur	450	79	17,6	1.180	271	23,0	1.630	350	21,5
TOTALES	1.544	514	33,3 3.7	87	1.320	34,9 5.3	31	1.834	34,4

Fuente. DGM

Se comparan solo con los terminados

El cuadro anterior registra la tasa de deserción por UJV en relación a casos terminados. Como en las situaciones anteriores en que se ha comparado las UJV, la UJV Sur es la que tiene la mejor tasa en ambos años, alcanzando a un 21,5 % de casos con deserción del total de terminados en el período. Le sigue la UJV Poniente que fue la única que disminuyó la deserción entre un año y otro, ya que la deserción fue de un 36,7% en el 2011 y bajo a un 30,5% en el 2012. En todo el período tiene un 32,1% de deserción que está bajo el promedio general de 34,4%.

En cambio, la UJV Norte (47,4%) y la UJV Oriente (39,4%) están muy sobre el porcentaje de deserción general en todo el período. En cada año mantuvieron sus posiciones de 3º y 4º lugar, respectivamente, en relación a que son las unidades con más deserciones. Se reitera lo dicho anteriormente, de plantear la hipótesis que este desempeño pudiera estar asociado a aspectos de gestión de las mismas unidades, asumiendo que al encontrarse en la misma región los tipos de casos no debieran ser tan diferentes.

¹⁴⁰ La tasa de deserción se construye a partir de los casos terminados. Estos últimos corresponden a todos aquellos que terminaron su participación activa en el proceso, ya sea porque lo completaron en su totalidad, es decir, hubo un acuerdo, fallo, derivación, etc., más los casos que por distintas razones no completaron el proceso (desistimientos, requerido/a no quiere participar, etc. Estos últimos casos se catalogan como "deserciones".

**Cuadro 20: Tasas de deserción por etapa o vía
Años 2011 y 2012
N° y %**

Vías de solución	2011 2			012			Total Período		
	Total Casos terminados	Deserción	% Deserción	Total Casos Terminados	Deserción	% Deserción	Total Casos Terminados	Deserción	% Deserción
Evaluación	507	363	71,6%	1.501	938	62,5%	2.008	1.301	64,8%
J.P. Local	29	22	75,9%	144	75	52,1%	173	97	56,1%
Derivación	9	1	11,1%	26	5	19,2%	35	6	17,1%
Mediación	792	98	12,4%	1.127	177	15,7%	1.919	275	14,3%
Conciliación	182	27	14,8%	971	124	12,8%	1.153	151	13,1%
Arbitraje	25	3	12,0%	18	1	5,6%	43	4	9,3%
TOTALES	1.544 5	14	33,3%	3.787	1.320	34,9%	5.331	1.834	34,4%

Fuente. DGM

El cuadro anterior muestra la deserción por etapa o vía de solución. En la etapa Evaluación es donde se produce el mayor porcentaje de deserción de todo el período con un 64,8%. Sin embargo, tuvo una disminución de estos porcentajes entre un año y otro, ya que del 71,6% del 2011 bajó a un 62,5% el 2012. Estos mayores porcentajes comparados con las vías de solución, deben mirarse con atención porque la evaluación es la puerta de entrada al sistema, aunque se valora positivamente su disminución en el período considerado.

Las vías de solución con mayor deserción ocurren en instancias que no dependen del programa, ya que el JP Local, con el 56,1% está adscrito al municipio y derivación con el 17,1% está referida a las redes sociales dependiente de diversas entidades. Las vías de solución propias del programa están claramente bajo el porcentaje promedio de deserción (34,4%), como es la mediación, cuya tasa de deserción en todo el período es de 14,3%, conciliación 13,1% y arbitraje 9,3%, lo que se evalúa positivamente porque sus resultados dependen directamente de la gestión del programa.

En síntesis, este Componente colabora con el Propósito en la solución de sus conflictos vecinales en la medida que un 62,3% de los casos vecinales asumieron un servicio o vía de solución ofrecida por el programa que busca llegar a un acuerdo entre las partes.

Componente 2. Indicadores

Nombre Fórmula	la	Años	
		2011	2012
1 Eficacia/Producto Porcentaje de casos atendidos por conflictos no vecinales ¹⁴¹ respecto del total de casos por el programa	(N° de casos atendidos por el componente en año t/N° total de casos atendidos por el programa en año t)*100	$(1.155) / (3.004) =$ 38,4%	$(1.915) / (5.996) =$ 31,9%

Fuente. DGM

Este Componente que entrega orientación y asesoría fundamentalmente para los conflictos no vecinales, tiene un único indicador que refleja el porcentaje de estos casos respecto del total. En el año 2011 estos porcentajes fueron del 38,4% y en el 2012 bajaron a un 31,9%. Aunque no se trata de temas vecinales, puede considerarse un aporte a la justicia en general que un tercio de los casos reciban esta orientación/asesoría del programa, considerando que las personas no recurren a las instancias judiciales existentes por razones de costo, distancias o por falta de confianza. Además, puede pensarse que las UJV pueden ser la puerta de entrada para derivar a las personas a otras instancias del sistema.

El cuadro siguiente este indicador está detallado por UJV

Cuadro 21: Casos atendidos por el Componente 2 respecto del total de casos atendidos por el programa, por Unidades de Justicia Vecinal de la Región Metropolitana.

UJV Región Metropolitana	2011			2012			Total Período		
	Total Casos	Casos atendidos	% atendidos	Total Casos	Casos atendidos	% atendidos	Total Casos	Casos atendidos	% atendidos
Oriente	898	350	39,0	1.798	698	38,8	2.696	1.048	38,9
Norte	702	209	29,8	1.138	291	25,6	1.840	500	27,2
Poniente	498	205	41,2	1.215	304	25,0	1.713	509	29,7
Sur	906	391	43,2	1.845	622	33,7	2.751	1.013	36,8
TOTALES	3.004	1.155	38,4	5.996	1.915	31,9	9.000	3.070	34,1

Fuente. DGM

Se constata que los porcentajes fluctúan entre el 27,2% en la zona norte y el 38,9% en la zona oriente. Por lo tanto, en toda la Región Metropolitana este tipo de casos tiene igual relevancia para el programa. En este sentido, este componente colabora con el cumplimiento del Propósito del Programa, pues es un servicio que entrega la información sobre temas no vecinales a los/as recurrentes a sus Unidades.

¹⁴¹ Refiera a aquellos conflictos de orden no vecinal (penales, laborales o de mediación familiar obligatoria) y a aquellos que no cumplen con los requisitos de edad ni comuna para pasar a la etapa siguiente de evaluación.

El programa, al tratarse de un estudio práctico, no tiene asociadas metas de atención. No obstante, sí es posible apreciar un aumento en la proporción de casos tramitados por el componente 1 (ver cuadro siguiente).

**Cuadro 22: N° de Casos atendidos
2011-2012
N° y %**

	2011 (Mayo- Diciembre)	2012	% Variación 2011-2012
Componente 1	1849	4081	121%
Componente 2	1155	1915	66%
Total	3004	5996	100%

Fuente: DGM

En efecto, el porcentaje de variación del año 2012 respecto del 2011 fue de un 121%, lo que se explica, por cierto, debido a que el programa comenzó a operar recién en mayo del año 2011 y al aumento de las comunas que tuvo el programa en el último trimestre del 2012. Sin embargo, ese porcentaje fue superior al del Componente 2 que en el mismo período tuvo un incremento de casos del 66%. Esto se evalúa positivamente ya que ha sido capaz de ampliar la atención de casos que le atañen directamente como programa, como son las causas vecinales. Entre las posibles causas de este mayor número de atenciones, está la difusión que generó el programa en la medida que fue obteniendo resultados y la visibilización que se produjo con la utilización de las redes sociales en los casos en que hubo derivación.

En síntesis, ambos componentes están entregando servicios que apoyan el cumplimiento del Propósito tendiente a resolver los Conflictos Vecinales o a entregar orientación en aquellos casos no vecinales. El Componente 1 lo hace a través de las vías de solución – fundamentalmente mediación y conciliación en que más del 90% de los casos utilizan esta vía y que logran acuerdos entre las partes en torno al 80% durante el período. En el Componente 2 su aporte es entregando orientación y asesoría sobre los conflictos no vecinales en el 100% de los casos.

3.1.3 Cobertura y focalización del programa (por componentes en los casos que corresponda)

Para la cuantificación de los/as beneficiarios/as totales en términos de personas existe una limitante derivada del modelo de gestión de causas (casos). Si bien la estimación de las poblaciones potencial y objetivo se realiza a nivel de personas, la gestión del programa es realizada en base a casos que pueden involucrar a dos o más personas, por lo tanto, sus efectos alcanzan a una cantidad mayor de población. Al no contarse con el número de personas involucradas en las causas, porque las UJV no registran este dato, se pierde la oportunidad de conocer la cifra exacta de beneficiarios/as.

Con el objeto de reducir dicho sesgo, se utilizará un multiplicador a fin de estimar un *proxy* del número de beneficiarios/as totales del programa (una corrección inversa a la de “tasa de uso” utilizada en salud¹⁴²), haciendo equivalente cada caso a dos hogares

¹⁴² La “tasa de uso” es un término utilizado en estadísticas de salud que refiere a la “cantidad de prestaciones por beneficiario” en un periodo determinado. Estas tasas no dependen sólo de la evolución de la cantidad de prestaciones sino que también de la evolución en la cantidad de beneficiarios/as de los servicios. Arrau,

atendidos (uno/a como requirente y uno/a como requerido/a). De esta manera, se asume que en cada caso existen dos hogares en conflicto que son atendidos por el programa.¹⁴³

Dichos datos han sido calculados utilizando la información de la Encuesta Casen Año 2011 para las unidades territoriales correspondientes y los resultados de causas obtenidos.

El procedimiento de cálculo es

$$\text{Beneficiarios} = \sum_i^1 (\text{Causas} * \text{Personas por hogar}) * 2$$

Donde i = Territorio atendido por Unidad de Justicia Vecinal

De esta manera, el número de beneficiarios es igual a la sumatoria de causas tramitadas por cada UJV multiplicada por el número de personas promedio que habitan en los hogares de las comunas donde opera cada UJV. Este valor es multiplicado por 2 en la medida que se entiende que el conflicto vecinal afecta, a lo menos, a dos hogares (uno/a como requirente y otro/a como requerido/a).

Cuadro 23: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2011-2012

	2011 (Mayo- Diciembre)	2012	% Variación 2011-2012
Componente 1	16.536	36.026	118%
Componente 2	10.428	17.028	63%
Total 26	.964	53.056	97%

Fuente: Elaboración propia en base a DGM y Encuesta Casen 2011.

Sobre esta información, es posible señalar que el programa, durante el año 2011 presenta una cobertura de 44% respecto a su población objetivo, la que finalmente, debido a la expansión del programa a 12 comunas adicionales (aumentando su población objetivo en un 700% con los mismos recursos) disminuye a una cobertura respecto a la población objetivo de un 11%. Al respecto, se reitera lo que se señaló en la evaluación del estudio propiamente tal, que la expansión del programa a nuevas comunas no corresponde a una decisión ajustada al diseño original del estudio práctico y afecta su capacidad de evaluación en la medida que diluye el efecto de la implementación de las UJV en las comunas base del estudio.

Fernando. **Indicadores de la salud en Chile y su capacidad para evaluar la calidad de la gestión pública en salud**. Biblioteca del Congreso Nacional-Chile. DEPESEX/BCN/SERIEESTUDIO AÑO XIV, N° 303. 2004 Pág. 4. http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro303.pdf

¹⁴³ Este cálculo es conservador en la medida que las UJV también atienden casos de carácter comunitario, donde un grupo de personas o una organización (por ejemplo, junta de vecinos), intentan resolver un problema. Sin embargo, y dado que las UJV no registraron la cantidad de requirentes por causa durante el periodo, se estima que este multiplicador resulta ser útil para al menos contar con una primera estimación de de beneficiarios/as y cobertura. Por otra parte, actualmente, y debido al modelo de gestión de información de las UJV, no es posible calcular una “tasa de uso” que permita corregir, a la inversa, aquellos casos en que los hogares participan más de una vez en un procedimiento. Esto porque el registro de usuarios/as es realizado a nivel individual, aunque en la resolución del conflicto puede participar más de un miembro del hogar. De esta forma, los datos aquí presentados poseen también un sesgo al alza en la medida que no están corregidos por “tasa de uso”.

Cuadro 24: Cobertura Años 2011-2012

Año	<i>Población Potencial (a)</i>	<i>Población Objetivo (b)</i>	<i>Beneficiarios Efectivos (c)</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i>
2011 (Mayo-Diciembre)	233.422	60.690	26.964	12%	44%
2012	1.939.703	504.323	53.056	3%	11%
% Variación 2011-2012	731%	731%	97%	-76%	-76%

Fuente: Elaboración propia en base a DGM y Encuesta Casen 2011.

Un comentario merece la expansión de las comunas, de 4 a 16, con la misma cantidad de funcionarios en las respectivas UJVs, ya que ampliar el año 2012 el radio de acción del programa a una población objetivo 7 veces mayor – como puede verse en el cuadro anterior.¹⁴⁴

Lo anterior se vincula con dos elementos críticos relacionados con la operación del programa. En primer lugar, el programa se basa en la voluntariedad de las personas para resolver sus conflictos a través de éste, por lo que la estimación del grado de dicha voluntariedad resulta crítica para estimar la población objetivo. En segundo lugar, las personas requieren tener información respecto a la disponibilidad de los servicios de las UJV. En el cuadro siguiente, puede constatarse que de acuerdo a la información del estudio de línea base del programa, sólo un 4% de los hogares ubicados en las comunas iniciales conocen los centros de operación de la UJV en sus respectivas comunas.

Cuadro 25: Proporción de hogares que conocen centros del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal que se encuentran operativos al momento de línea de base

Comunas	%
Cerrillos	6%
Macul	3%
Paine	5%
Renca	3%
Total	4%

Fuente: SUR Profesionales (2012: 52) (Dic, 2011-Marzo, 2012)

¹⁴⁴ Esta situación fue confirmada por el equipo UJV, señalando que la estimación de personal se hizo sobre la base de funciones específicas (por ejemplo: un mediador/a, un conciliador/a, un/a árbitro/a), los que no tuvieron la misma tasa de uso.

En esta misma línea, respecto al medio en que las personas se informan de la existencia de las UJV, es destacable la información que entrega la encuesta de satisfacción ¹⁴⁵de usuarios/as. Dicho estudio señala que la mayor parte de los usuarios/as (casi un 40%) se enteran por medio de las citaciones que la misma UJV emite. Es decir, llegan a la UJV en calidad de requeridos/as, mientras que un porcentaje inferior llega a través de medios de comunicación como radio, o folletos desarrollados por el programa

Cuadro 26: Fuentes de información de las persona respecto al funcionamiento de las UJV

Fuente de información	%
Citación	37%
Folleto	11%
Municipalidad	20%
Otro	27%
Radio	1%
(en blanco)	4%

Fuente: Ministerio de Justicia. Resultados encuesta satisfacción Unidad Justicia Vecinal (Periodo septiembre 2011 – marzo 2012). 2012. Pág. 5.

Es de opinión de este panel que una forma más eficaz de facilitar la escalabilidad del programa habría sido aumentando la atención en las comunas de origen, es decir, manteniendo la unidad de análisis de cada Unidad vecinal seleccionada, a fin de ampliar el conocimiento del mismo entre los vecinos de las comunas base. Esto reforzado, por ejemplo, con campañas de difusión en medios comunitarios u otros destinados directamente a los hogares.

En cuanto al perfil de los/as beneficiarios/as se tiene información de los/as requirentes. Considerando ambos períodos, son la mujeres la que hacen mayor uso de las UJV llegando a ser un 62% de los/as requirentes totales. El 56% corresponde a los dos primeros quintiles de ingresos¹⁴⁶ y un 36% declaró estar desocupado. En cuanto a los niveles educacionales un 70% posee educación media completa y un 20% declaró tener educación superior¹⁴⁷.

Criterios de focalización

Selección de comunas

El objetivo del proyecto es universalista, es decir, no posee criterios de focalización específica en las comunas de intervención. No obstante, la selección inicial de las comunas objeto del estudio práctico (2011) y su posterior fase de expansión (2012), sí posee criterios para hacer la selección de comunas a intervenir.

¹⁴⁵ Ministerio de Justicia. Resultados encuesta satisfacción Unidad Justicia Vecinal (Periodo septiembre 2011 – marzo 2012). 2012.

¹⁴⁶ Un 14% al III quintil, 16% al IV y 14% al V.

¹⁴⁷ Fuente. Base de datos DGM

De acuerdo a lo señalado en el diagnóstico del estudio¹⁴⁸, la selección de las comunas debía dar cuenta de una población como la de la Región Metropolitana, es decir “una población urbana, comercial e industrial, con niveles educacionales y de ingresos disimiles, característicos de una urbe de gran densidad”.

Estas características (cantidad de población, desigualdad, estructura productiva y urbanidad) determinarían tipologías de conflictos diferentes, que son de interés del estudio práctico, por lo que la selección debía dar cuenta de dicha diversidad.

Para ello, en base a las 52 comunas de la Región Metropolitana, se efectuó una primera selección de comunas que cumplieran con los siguientes criterios:

- Tener más de 25.000 y menos de 200.000 habitantes.
- Contar con un Juzgado de Policía Local dentro de la comuna.
- Contar con una Corporación de Asistencia Judicial en la comuna.

Las comunas que cumplían con los requisitos se agruparon en cuatro subconjuntos de acuerdo a la diversidad territorial (urbano-rural) y socioeconómica existente. Al interior de cada subconjunto se eligió a una comuna, considerando como elementos:

- Densidad poblacional.
- Existencia de centro cívico.
- Cercanía de los servicios comunales.
- Red social local existente.

Finalmente, los grupos considerados y comunas seleccionadas fueron los siguientes:

- Piloto N°1: Con características de ruralidad. (Paine).
- Piloto N°2: Comunas con un porcentaje de pobreza bajo.¹⁴⁹ (Cerrillos).
- Piloto N°3: Comunas con un porcentaje de población en situación de pobreza medio. (Macul).
- Piloto N°4: Comunas con un porcentaje alto de pobreza. (Renca).

(Fuente: Ministerio de Justicia, 2011:51).

Se puede concluir que el criterio de focalización inicial es correcto de acuerdo a los objetivos del estudio en tanto incluye variabilidad socioeconómica y demográfica, lo que permite establecer comparaciones entre grupos. El supuesto utilizado es que las diferencias socioeconómicas, territoriales y demográficas afectan los tipos de conflictos vecinales que las UJV atienden. Por este motivo, el incorporar estos criterios para la selección de comunas a intervenir en el estudio práctico es adecuado.

¹⁴⁸ Ministerio de justicia, 2011. Pág. 51. Op. cit

¹⁴⁹ De acuerdo a datos CASEN. Identificaron 3 grupos 1) Comunas con porcentaje de pobreza menor a un 8,6%; 2) Comunas con un porcentaje de pobreza entre 8,7% y 15,3% y; 3) comunas con un porcentaje de pobreza mayor a 15,4%. Ministerio de Justicia, 2011, Págs. 52-53.

Focalización territorial de la actividad de las UJV

Un criterio para evaluar el grado de focalización de la actividad de las UJV es el uso de sus recursos en el territorio de intervención, es decir, el grado en que las UJV resuelven problemas de habitantes del territorio donde actúan. No obstante, este dato debe ser tomado sólo como indicativo en la medida que la población objetivo del programa está definida como las personas que *residen o trabajan* en el territorio de intervención. Esto implica que las UJV pueden resolver problemas donde el/la requerido/a o el/la requirente no sean habitantes de las comunas objetivo.

Al analizar el porcentaje de causas que tienen como requirente a un habitante de la misma comuna donde se emplaza la UJV, podemos ver que existen variaciones derivadas del aumento de cobertura territorial de las UJV el año 2012. Mientras en 2011 un 95% de las causas correspondían a requirentes que habitan la comuna de instalación, esto es cierto sólo en un 78% para el año 2012.

En este sentido, se puede apreciar que el año 2012 en tres de las cuatro UJV un porcentaje superior al 75% de la demanda continúa viniendo de la comuna donde ésta se emplaza. Por lo que es posible concluir que el proceso de implementación de las UJV ha avanzado más bien hacia una consolidación territorial, por medio de la vinculación con las redes comunales y difusión directa que por el aumento de cobertura hacia la población objetivo de las nuevas comunas incorporadas al programa.

Cuadro 27: Porcentaje de causas donde el/la requirente vive en la misma comuna donde se emplaza la UJV.

UJV	2011 (Mayo-Diciembre)	2012
Norte (Renca)	97,6%	83,6%
Oriente (Macul)	90,4%	75,6%
Poniente (Cerrillos)	93,0%	66,3%
Sur (Paine)	98,6%	83,9%
TOTAL	95,0%	77,8%

Fuente: DGM

De acuerdo a los datos del cuadro anterior, la expansión de comunas atendidas por parte del estudio está mermando la calidad de la intervención en las comunas a evaluar, en la medida que reasigna recursos de las UJV a territorios que no son objeto de la evaluación de impacto.

3.1.4 Calidad

Calidad: Indicadores Componente 1

Nombre F6	rmula	Años	
		2011	2012
1 Calidad/Producto Promedio de duraci3n del caso que califica y termina con acuerdo o con alg6n tipo de resoluci3n ¹⁵⁰ , desde que se comenzaron a realizar gestiones para solucionarlo.	(Sumatoria de d6as desde la recepci3n de casos que califican y terminan con acuerdo o con alg6n tipo de resoluci3n a6o t / Total casos terminados con acuerdo o con alg6n tipo de resoluci3n a6o t)	$(28.865) / (886^{151}) =$ 32,6 d6as	$(76.330) / 2.183 =$ 35,0 d6as
2 Calidad/Producto Porcentaje de encuestados/as ¹⁵² que eval6an con nota m6nima 6 la resoluci3n del conflicto vecinal	(N6mero de participantes que eval6an con una nota m6nima de 6 en una escala de 1 a 7 la resoluci3n del conflicto vecinal a6o t/N6mero total de encuestados/as a6o t)*100	No se cuenta con informaci3n acotada al 2011	$(1.597) / (1.820) =$ 87,7%¹⁵³

El programa tiene dos indicadores de calidad. El primero referido al promedio de d6as de duraci3n de los casos que terminan con alg6n tipo de acuerdo o resoluci3n. Para el a6o 2011 ese promedio fue de 32,6 d6as y para el a6o 2012 fue de 35 d6as. Este incremento de d6as en el 2012 es relativamente marginal (7,3%), a pesar del importante aumento de casos que hubo en este a6o. En efecto, el n6mero de casos terminados se increment3 en el per6odo en un 146,4%. Esto indicari3 que hubo en el primer a6o una subutilizaci3n de los recursos de las UJV, porque no hubo una demanda inicial suficiente.

Aunque no se tienen antecedentes de la duraci3n de otros programas equivalentes, en principio, son plazos razonables cuando se sabe que las causas judiciales suelen tener tiempos bastante extensos, por ejemplo, los juicios civiles duran en promedio 821 d6as debido a que las causas en esas instancias requieren un cierto grado de formalizaci3n que dilatan los plazos¹⁵⁴.

¹⁵⁰ En este indicador no se incorpora el componente 2, ya que en el enunciado se mencionan solo los casos que califican (componente 1), a su vez, debido a que el 100% de los casos se terminan el mismo d6a.

¹⁵¹ No se incorporan en ambos a6os los casos que est3n en J.P. Local, debido a que los tiempos de tramitaci3n no dependen del proyecto.

¹⁵² Es una encuesta que realiza el programa y solo se encuesta a los usuarios de casos vecinales que terminan el proceso en la v6a de soluci3n.

¹⁵³ Los datos utilizados son acumulados para el periodo septiembre 2011- noviembre 2012.

¹⁵⁴ Claro E, Eliana ; Garc6a G, Jos6 Francisco. **Reforma a la Justicia Civil y Comercial en Chile. Libertad y Desarrollo**. Serie Informe Justicia, 9. Abril 2012

**Cuadro 28: Promedio de días de duración por tipos de resolución de conflictos terminados con resolución
Años 2011 y 2012
Número de días**

Tipo de resolución	2011	2012	% de variación
Acuerdo	30,0	34,0	13,7%
Fallo	136,9	87,3	-36,2%
Derivación	100,0	86,4	-13,6%
Totales	32,6	35,0	7,3%

Fuente. DGM

El cuadro anterior registra los tiempos promedio de duración por tipo de resolución. El Acuerdo que surge de la mediación, conciliación y evaluación, tuvo una duración promedio de 30 días en el 2011 y de 34 días en el 2012, lo que significó un aumento del 13,7%. Las causas por Acuerdo en ese mismo período se incrementaron en un 150,3% (De 857 casos iniciales subió a 2.145 casos terminados con éxito en el 2012). Se evalúa positivamente la oportunidad del término de los casos medido en términos de tiempos de duración absolutos comparada con las otras vías de solución, como en su incremento de un año a otro, tomando en consideración el gran aumento de las causas.

Por su parte, fallo que corresponde al arbitraje tiene una duración bastante más extensa que el acuerdo, debido a que los procedimientos involucran ciertos plazos, por ejemplo, entre la primera y segunda audiencia en que prepara la demanda el/la requirente y luego viene la contestación del requerido/a. Ambos procedimientos son por escrito lo que introduce un factor adicional de demora. El año 2012 fue el de mejor promedio con 87,3 días que significó una disminución respecto del período anterior de un 13,6%. Aunque también hubo una disminución de causas de arbitraje del 19%. No es posible pronunciarse sobre los días de demora en esta vía porque no se tiene datos comparativos para medirlo. La derivación tiene en el año 2012 una duración similar al fallo, aunque la derivación depende de la Red Social, por lo tanto, sus mayores o menores tiempos de duración no dependen del programa.

El indicador de calidad número 2 (ver cuadro indicadores de calidad) se refiere a una encuesta de satisfacción realizada por el programa el año 2012, en la que un 87,7% de los/as beneficiarios/as encuestados/as le otorga una evaluación positiva (una evaluación mínima de 6 en una escala de 1 a 7).

En el siguiente cuadro se mide el nivel de satisfacción por tipos de resolución, en que solo se incluyen los satisfechos e insatisfechos (La nota 5 se entiende que no se pronuncian).

**Cuadro 29: Nivel de satisfacción de los/as beneficiarios/as con el servicio
2011 - 2012¹⁵⁵**

Tipos de resolución	Evaluación satisfactoria(a)		Evaluación insatisfactoria		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Acuerdo	1.493	95	71	5	1.564	100
Fallo	24	77	7	23	31	100
Derivación	22	88	3	12	25	100
Sin dato de vía	58	95	3	5	61	100
Total	1.597	95	84	5	1.681	100

Fuente. DGM

(a) Evaluación satisfactoria se considera las notas 6 y 7. Insatisfactoria nota 4 y menos. Del total de encuestados/as no se considera en esta tabla las notas 5, universo de 132 casos para acuerdo y 2 para fallo.

Acuerdo tiene un nivel de satisfacción del 95% y derivación de un 88%, lo que se evalúa positivamente. En cambio fallo tiene un menor nivel de satisfacción con un 77%. No se puede evaluar como más negativa en términos absolutos este porcentaje al compararlo con las vías anteriores, puesto que fallo puede ser una instancia en que un tercero resuelve – lo que indica un mayor nivel de desacuerdo entre las partes respecto al anterior - y podría ocurrir que en esas circunstancias, “el perdedor” se sienta menos contenta con lo decidido por el árbitro.

3.2. ECONOMÍA

En primera instancia, se analiza la participación que tiene el programa al interior del presupuesto de la Subsecretaría de Justicia de acuerdo al cuadro siguiente.

Cuadro 30: Presupuesto Programa en Institución (Miles de \$ 2013)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2011	\$ 187.937.065	\$ 1.552.704	1%
2012	\$ 207.349.022	\$ 1.064.832	1%
2013	\$ 184.353.212	\$ 1.065.647	1%

Fuente: DGM

Se constata que la participación del programa es del orden de un 1% del presupuesto de la Subsecretaría, lo que es consistente con el carácter de estudio práctico que tiene el

¹⁵⁵ Los datos utilizados son acumulados para el periodo septiembre 2011- noviembre 2012.

programa evaluado. Donde inicialmente se asigna presupuesto para probar un modelo de alcance territorial acotado. En este sentido, solo compromete de manera transitoria una fracción marginal de gasto público para estas tareas, lo que otorga mayor flexibilidad para su expansión o eliminación a la luz de los resultados e impactos obtenidos de la experiencia práctica. Esto se diferencia de la implementación de programas sin este mecanismo, los cuales tienen mayor inercia presupuestaria, es decir, es más difícil que sean reducidos o eliminados en caso de tener resultados e impactos menores a los comprometidos al momento de su autorización.

3.2.1 Fuentes y uso de recursos financieros

**Cuadro 31: Fuentes de Financiamiento del programa 2011-2012
(Miles de \$ 2013)**

Fuentes de Financiamiento	2011		2012		2013		Variación 2011-2013
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	1.603.295	100	1.130.313	100	1.137.647	100	-28
1.1 Asignación específica al programa	1.552.704	97	1.064.832	94	1.065.647	94	-31
1.2 Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	0	0	0	0	0	0	N/A
1.3 Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas¹⁵⁶	50.591	3	65.481	6	72.000	6	113
2 Extrapresupuestarias	0		0		0		N/A
Total	1.603.295		1.130.313		1.137.647		-28

Fuente: Ley de Presupuesto Dipres y Presupuesto Estimado por DGM.

El programa se financia sólo utilizando fuentes presupuestarias y la asignación de las mismas en forma específica al programa ha ido decreciendo, pasando de un 97% en el 2011 a un 94% en el año 2013. Además, los fondos asignados al programa prácticamente disminuyeron en un 31%, mientras que aquellos que provienen de las Corporaciones de Asistencia Judicial se duplicaron, pasando del 3% el año 2011 al 6% en el 2013, aunque su magnitud inicial era de menor cuantía (M\$ 50.591 en el año 2011). Se evalúa positivamente los esfuerzos del Programa por atraer nuevos recursos de otros servicios públicos relacionados.

¹⁵⁶ El presupuesto identificado pertenece a la Corporación de Asistencia Judicial.

**Cuadro 32: Gasto Total del programa 2011- 2012
(Miles de \$ 2013)**

Año	Gasto Devengado de la institución responsable del programa	Otros Gastos	Total Gasto del programa
2011	1.078.548	50.591	1.129.139
2012	998.938	65.481	1.064.419
Variación 2011 – 2012	-7% 29%		-6%

Fuente: Ley de Presupuestos DIPRES y Presupuesto Estimado por DGM.

El gasto devengado del presupuesto asignado al programa disminuyó en un 7% en el período, pasando de \$M 1.078.548 en el 2011 a M\$998.938 en el 2012, producto de los gastos de implementación de locales e inversión en equipamiento, que son gastos por una sola vez y se realizan el primer año; y el mayor gasto en recursos humanos, producto de la ejecución de contratos de honorarios desde mayo a diciembre para el caso de 2011, y de año completo durante el año 2012.

**Cuadro 33: Gasto Total del programa 2011- 2012 (Miles de \$ 2013)
Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo,
Inversión y otros 2011-2012 (Miles de \$ 2013)**

Clasificación	2011		2012		Variación 2011-2012
	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	472.473	42	571.179	54	25
2. Bienes y Servicios de Consumo	588.328	52	493.240	46	-16
3. Inversión	68.338	6	0	0	-100
4. Otros (identificar)		0		0	
Total Gasto Devengado	1.129.139		.064.419		-4

Fuente: Ley de Presupuesto DIPRES y Presupuesto Estimado por DGM.

La mayoría de los recursos son utilizados en la partida Gasto en Personal y Bienes y Servicios de Consumo, lo que tiene sentido lógico para la elaboración presupuestaria, ya que al ser un estudio práctico requiere ejecutar un modelo de prestación que incluye recursos humanos, servicios de soporte, e infraestructura; y generar información primaria para hacer el análisis de la efectividad del sistema y desarrollar componentes de mayor complejidad, los que deben ser realizados externamente y no son un gasto generalmente contemplado para un programa social. En este sentido, considera dentro de sus gastos la realización de numerosos estudios propios de proyectos que están en etapa de diseño.

**Cuadro 34 : Gasto Total del programa 2011- 2012 (Miles de \$ 2013)
Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo,
Inversión y otros 2011-2012 a nivel de Item y Subitem presupuestarios
(Miles de \$ 2013)**

Subtitulo / Item / Subitem	Denominación	2011	2012	Total por Denominación	% respecto total general	Total General
21.03.001	Honorarios	472.473	571.179	1.043.652	47,6%	
22.04	Materiales de uso y consumo	25.558	13.366	38.924	1,8%	
22.05	Servicios Básicos	23.268	50.441	73.709	3,4%	
22.06	Mantenimiento y reparaciones	191.526	15.299	206.825	9,4%	
22.07	Servicios de Publicidad y Difusión	115.203	58.930	174.133	7,9%	
22.08	Servicios Generales	77.448	129.197	206.645	9,4%	
22.09	Arriendos	113.944	109.242	223.186	10,2%	
22.011	Servicios Técnicos y Profesionales	41.380	116.764	158.144	7,2%	
29.04	Mobiliario	44.587		44.587	2,0%	
29.05	Máquinas y Equipos	15.063		15.063	0,7%	
29.06	Equipos Informáticos	1.480		1.480	0,1%	
29.07	Programas Informáticos	7.208		7.208	0,3%	
	Total Anual	1.112.274	1.064.418			
	% respecto total general	51,50%	48,50%			
	Total General					2.176.692

En general, los programas sociales y los ministerios no cuentan con más del 5% de sus recursos para la realización de estudios¹⁵⁷. En este caso, el gasto en estudios propios para este programa supera el 5% del presupuesto como se observa en el cuadro anterior¹⁵⁸. Se considera pertinente esta asignación en tanto esta información permita

¹⁵⁷ Representan menos del 1% del gasto público el cual se ejecuta a través de ministerio y servicios públicos, en consecuencia, no puede ser en promedio mayor al 5%. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-76644_Ev_Proyecciones_2012.pdf, pag. 26.

¹⁵⁸ El cuadro fue elaborado con información que presenta inconsistencias de M\$1 con respecto a lo señalado en los demás cuadros del presente informe. A la fecha, no fue posible corregir estas diferencias.

obtener finalmente un modelo probado y perfeccionado al momento de su eventual masificación.

El segundo año de ejecución aumenta el gasto de personal, lo que corresponde con las necesidades de implementación del estudio práctico, que entre otros hechos tuvo una ejecución en términos de recursos humanos parcial para el año 2011 (el programa inicia su operación en mayo), y de año completo para el año 2012, lo que se puede observar en la primera línea del cuadro precedente. Esto significa que durante el año 2011 el programa realizó contrataciones de personal por un periodo menor a un año lo que afecta la magnitud del gasto en este subitem. Como este programa solo tiene una historia disponible de una fracción de año y un año completo, no es posible comparar con otros años la información del año 2012.

Es necesario precisar que no se consideró contar con indicador de economía en la matriz del marco lógico a nivel de Propósito. Se consideró pertinente hacer estos análisis a nivel de componentes, debido a la diferencia sustancial existente entre los distintos tipos de prestación, ya que uno corresponde a la entrega del servicio de justicia vecinal propiamente tal (Componente 1), y el otro a un sustituto para los casos en que no corresponde la entrega del servicio (Componente 2).

En general, el gasto de producción considera los gastos asociados a la producción directa del bien o servicio evaluado. Pero en este caso, se considera pertinente, al ser el programa un estudio práctico, incluir el gasto de los estudios como gasto de producción. Esto se justifica porque los estudios son parte de la actividad principal del programa evaluado, ya que debe proveer los insumos para establecer finalmente si esta alternativa propuesta es la mejor respecto de las otras alternativas disponibles.

Cabe señalar que los datos disponibles son declaraciones realizadas por parte del programa evaluado. La metodología del programa para la estimación del componente 1 plantea que ese gasto se obtiene por diferencia, lo cual se considera precario sobre todo por la importancia de este componente y además no permite la revisión comprensiva de los factores que considera.

En este sentido, se cuenta con una asignación por etapa de los costos que comprende el componente 1 en base a supuestos elaborados por la Direcciones de Gestión y Modernización. Sin embargo, no se contó con el costo pormenorizado de la producción total del componente 1, donde se incluyen los ítems asociados a las etapas iniciales (recepción, evaluación), la prestación de los servicios de justicia (vías de solución) para resolver los intereses en conflicto, la etapa de seguimiento y los estudios realizados para el desarrollo del estudio práctico. No corresponde considerar costos indirectos relacionados con los gastos de personal y otros ítems que incurre la Subsecretaría de Justicia en la entrega de este servicio, ya que las personas participantes en este programa son financiadas en su totalidad por el presupuesto asignado a la Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia.

Mientras que el componente 2 comprende los costos asociados a las prestaciones de asesoría a los/as usuarios/as cuyos problemas no corresponden a asuntos propios de justicia vecinal, apoyando con sus servicios asesorías jurídicas y las labores de coordinación de la red territorial para solucionar el problema por el cual se recurre el/la usuario/a.

Cuadro 35: Gasto Total por Componente 2011-2012
(Miles de \$ 2013)¹⁵⁹

Componentes	2011		2012		Variación 2011- 2012
	Monto	%	Monto	%	
Componente 1	667.090	90	836.326	91	25
Componente 2¹⁶⁰	73.610	10	87.834	9	19
Gasto de Producción	740.700 1	00 92	4.160	100	25

Fuente: Ley de Presupuesto Dipres y Presupuesto Estimado por DGM.

En los componentes 1 y 2 se incluye los gastos asociados directamente a la producción de los servicios de justicia vecinal, principalmente provistos en los 4 centros disponibles en Cerrillos, Macul, Renca, Paine y los gastos asociados a estudios necesarios para la realización del programa. La diferencia es que el componente 1 comprende el set de servicios entregados a los casos que competen a problemas propios de la justicia vecinal, los que incluyen servicios de recepción, evaluación jurídica y social, prestación de servicios de mediación, conciliación, arbitraje, trabajo en red o juzgado de policía local. A lo que se agrega, las labores de seguimiento para el cumplimiento del arreglo entre las partes y los estudios necesarios pertinentes para la evaluación y elaboración de la política pública comprometida para este gasto.

En tanto que el componente 2, considera la estimación de horas de personal dedicadas a aquellos casos que no corresponden a temáticas propias de justicia vecinal. En este marco, corresponde la realización de las etapas de recepción y finalmente de asesoría jurídica y/o social de este tipo de casos.

A juicio del panel de evaluación, se considera que el gasto asociado a los componentes es consistente con la prioridad que cada uno de ellos tiene a nivel del propósito del programa, donde el foco se observa en las prestaciones asociadas a Justicia Vecinal, y donde se definió por parte del servicio proveer servicios complementarios identificados en el componente 2. Por lo tanto, es coherente con lo dicho que en el gasto de producción la participación del componente 1 (90% para todo el período) sea mayor que la del componente 2 (10%). Se evalúa positivamente, que un servicio secundario para los fines del estudio práctico como es el componente 2 aumente en proporción menor que el gasto asignado al componente 1. Se hubiese esperado que dado el diseño del programa la asignación al componente 1 hubiese aumentando más, o en la misma magnitud porcentual que el componente 2. A la vez, se considera que la metodología de cálculo para el componente 1, debería ser un ejercicio similar al aplicado para la estimación del gasto del componente 2.

¹⁵⁹ No estuvo disponible la información desagregada a nivel de componentes.

¹⁶⁰ La construcción de este valor se encuentra disponible en el anexo 5

3.2.2 Ejecución presupuestaria del programa

El cuadro siguiente muestra que el análisis de ejecución presupuestaria ha aumentado el porcentaje de gasto devengado, y con ello, la ejecución presupuestaria del programa.

Cuadro 36: Gasto Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2011-2012 (Miles de \$ 2013)

Año	Presupuesto inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% (b/a)*100
2011	1.552.704	1.078.548	69
2012	1.064.832	998.993	94
Variación 2011 - 2012	-31%	-7%	36%

Fuente: Ley de Presupuesto Dipres y Presupuesto Estimado por DGM.

Se concluye que la ejecución presupuestaria mejora durante el periodo, si bien el nivel de ejecución presupuestaria no es considerado efectivo para el año 2011, si lo es para el año 2012. Esto se evalúa positivamente, ya que revela un avance en la capacidad de proyectar los gastos como resultado del aprendizaje del año anterior.

Se evalúa negativamente el bajo nivel de ejecución presupuestaria del primer año, lo que revela deficiencias en la capacidad de planificar el gasto a nivel de costos de implementación y de la fecha a partir del cual se inicia la ejecución del programa.

3.2.3 Aportes de Terceros y Recuperación de Gastos

Si bien el servicio no considera aportes de terceros significativos extrapresupuestarios, ya sea de los/as usuarios/as, organismos locales, organismos filantrópicos, internacionales o multilaterales, existen aportes adicionales provistos por otros organismos públicos. En este sentido, existe un aporte que no supera en el período considerado el 10% del presupuesto del servicio provisto por la Corporación de Asistencia Judicial, los que se utilizan para contratación de abogados/as que prestan labores de asesoría al interior de las Unidades de Justicia Vecinal. Si bien estos aportes son menores, se evalúan positivamente ya que demuestran un esfuerzo por lograr coordinación y trabajo intersectorial que demandan las unidades, las cuales buscan atraer recursos para el desarrollo de las tareas de las Unidades de Justicia Vecinal.

Las características de un bien son las que determinan si es pertinente realizar una recuperación de gastos, y esto se determina básicamente determinando si el bien o servicio cumple con las características de ser un bien privado, en cuyo caso es pertinente la recuperación de gastos por parte del fisco. Para definir la característica de bien público o privado es necesario evaluar sus condiciones de rivalidad y exclusión. Un bien es rival si su uso por parte de una persona disminuye la cantidad disponible para alguien más, en otras palabras, un bien es no rival si es posible que sea consumido por muchos individuos y no disminuye la cantidad y calidad del bien¹⁶¹. Un bien es excluible cuando es posible

¹⁶¹ Musgrave, Richard A. & P.B. 1989. Op. cit y Nicholson, Walter "Microeconomía intermedia y sus aplicaciones. Novena Edición (2005), los bienes no rivales son aquellos que permiten ofrecer beneficios a beneficiarios adicionales, con cero costo marginal.

cobrar un precio por el consumo del bien, en otras palabras, un bien es no excluible cuando es técnicamente imposible o costoso cobrar un precio por su consumo¹⁶².

En este caso, es posible señalar que al menos las características que tiene este servicio son propias de bienes privados, es decir es posible señalar que este bien presenta condiciones de rivalidad, es decir su consumo por un/a usuario/a afecta la cantidad de consumo de los/as demás usuarios/as. Mientras que también presenta condiciones de exclusividad, es decir, por servicios legales es posible cobrar un precio por la prestación de este. Estas razones son suficientes para esperar un plan de recuperación de gastos por parte del servicio. Es posible implementar un plan de copagos para que los/as usuarios/as puedan apoyar el financiamiento del servicio, el cual podría sensibilizar por la condición socioeconómica de las personas o grupos usuarios y así aumentar la cantidad de recursos disponibles y con esto las prestaciones potenciales. Junto con también aumentar el nivel de compromiso de los/as usuarios/as¹⁶³.

Sin embargo, el panel entiende que finalmente en la situación actual no es posible realizar la recuperación de gastos, ya que no existen leyes que permitan esta acción por parte del programa. Pero es una alternativa que debe considerarse al término del estudio práctico cuando se tomen las decisiones sobre su implementación como política pública.

3.3. E FICIENCIA

3.3.1 A nivel de resultados intermedios y finales.

Existen distintas formas de observar los resultados del programa evaluado. Por una parte, es relevante analizar si los bienes y servicios provistos por los componentes son homogéneos entre sí para realizar análisis agrupados y por componente, o en caso que sean distintos, realizar solo el análisis por componente. Por otra parte, corresponde analizar las definiciones de los productos o servicios provistos por cada componente, y en definitiva observar y analizar los resultados obtenidos para aquellos niveles de desagregación que sean pertinentes.

En primer lugar entonces, corresponde analizar si el componente 1 y 2 son comparables y agrupables. Por una parte, es posible señalar que ambos bienes son servicios que son intensivos en factor trabajo y otorgan acceso a la justicia. El componente 1 otorga acceso a la justicia vecinal mientras que el componente 2 entrega asesoría y orientación en relación a la justicia no vecinal. Se constata una considerable diferencia en las características de las personas que proveen los servicios en cuestión. Mientras el componente 1 comprende servicios profesionales (abogados, mediadores, entre otros) y técnicos, el componente 2 comprende servicios básicamente técnicos y abogados, los que tienen diferencias significativas a nivel de costo. Y finalmente, el servicio provisto por el componente 1 incluye servicios relacionados a estudios y evaluaciones vinculados al desarrollo del estudio práctico, los cuales no son considerados en el componente 2. En consecuencia, se considera que los componentes no son agrupables para el análisis de producción de los dos componentes

¹⁶²Según Musgrave, Richard A. & P.B.. Op. cit. y Nicholson, Walter. Op. ci los bienes no exclusivos ofrecen beneficios que todo el mundo, sin exclusión, podrá disfrutar.

¹⁶³ Ver en anexo 2c) Detalle de la argumentación

En segundo lugar, corresponde analizar las características de las causas, que conforman cada una de las posibles unidades de producto del componente 1 para seleccionar alguna unidad particular o considerarlas a todas. En este caso, se puede identificar al menos tres tipos de unidades de producto: Causas atendidas, causas con compromisos o resoluciones alcanzadas, y causas con compromisos cumplidos.

Las causas atendidas son las que fueron prestadas por el servicio independiente del resultado que tienen finalmente. Es decir, considera de la misma forma aquellos casos que desertan, no logran acuerdo, logran acuerdo y no lo cumplen, y aquellas que logran acuerdo y lo cumplen. Esta forma tiene por ventaja reflejar el costo promedio de las prestaciones otorgadas y el costo mínimo por unidad de producto que se podría esperar para este programa. Sin embargo, tiene el defecto de considerar en su cálculo aquellas unidades de producto que no logran el objetivo esperado reduciendo el valor de la prestación efectiva.

Las causas con compromisos alcanzados son aquellas donde los/as usuarios/as obtienen del servicio otorgado algún resultado. Tiene la ventaja de considerar los casos que consiguieron un compromiso entre las partes, eliminando los productos (casos) defectuosos (que no lo consiguieron) del proceso de producción. Además, tiene la ventaja de ser la medida más parecida a la forma en que los demás servicios comparables consideran sus estadísticas (sentencia dictada en el caso del poder judicial, acuerdo total para el caso de mediación familiar). Por otra parte, no refleja de forma adecuada si finalmente se obtuvo el resultado final esperado, que es la solución del conflicto vecinal.

Finalmente, las causas con compromiso cumplido y plazo vencido son aquellas causas que implican el logro del resultado final buscado que es la ventaja como unidad de análisis. Sin embargo, tiene el defecto de ser una medida que se puede conocer en este caso particular, ya que el resto de los servicios que ofrecen servicios que compiten con este servicio no consideran el seguimiento para conocer el resultado final. En definitiva, es un dato que no se puede comparar con otros servicios públicos con competencias similares.

Dado que cada una de las formas anteriores otorga información relevante para el análisis, se optó por calcular y analizar las métricas para las tres unidades de producto antes señaladas para el componente 1.

**Cuadro 37: N° de Beneficiarios (Casos) efectivos
2011-2012 (Miles de \$ 2013)**

	2011	2012	Variación 2011 – 2012
Componente 1	1.849	4.081	120,7%
Componente 2	1.155	1.915	65,8%
Total	3.004	5.996	99,6%

Fuente: Información DGM y Anexo 5

Dados los argumentos anteriores, es posible señalar que no es pertinente analizar el nivel de resultados intermedios o finales, ya que los componentes 1 y 2 son considerados no homologables entre sí. En consecuencia, no es posible establecer un valor promedio de producción por causa atendida, por causa con compromiso establecido, o por causa con compromiso cumplido y con plazo vencido.

3.3.2 A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

Los cuadros que a continuación se presentan permiten establecer promedios por los bienes y servicios producidos por los componentes. En el componente 1, el indicador relevante es el costo promedio por causa a los tres niveles señalados anteriormente, dado que se paga un equipo para el tratamiento de todas las causas atendidas al menos al nivel inicial, las causas exitosas, independiente del número de sesiones que se hayan registrado en la resolución del caso, y finalmente las causas con acuerdo cumplido y compromiso vencido.

Cuadro 38: Gasto Promedio por Unidad de Producto a nivel de componente 2011-2012 (Miles de \$ 2013)

	Fórmula de Cálculo	2011	2012	Variación 2011 – 2012
Componente 1	Costo total de producción del componente año t/ N° de causas de conflictos vecinales terminadas con compromisos con plazo vencido y cumplidos, en el año t	No se cuenta con información acotada al 2011	(M\$836.326) / (1.495) = 559,4 por unidad	N/A
	Costo total de producción del componente año t/N° causas de conflictos vecinales con compromisos acordados, en el año t ¹⁶⁴	(M\$667.070) / (893) = 747,0 por unidad	(M\$836.326) / (2.247) = 373,2 por unidad	-50%
	Costo total de producción del componente año t/N° total de causas atendidas del componente año t	(M\$ 667.070) / (1.849) = 360,8 por unidad	(M\$ 836.326) / (4.081) = 204,9 por unidad	-43%
Componente 2	Costo total del componente año t/N° total de causas del componente año t	(M\$ 73.610) / (1.155) = 63,4 por unidad	(M\$ 87.834) / (1.915) = 45,9 por unidad	-28%

Fuente: Información DGM y Anexo 5

¹⁶⁴ Para este caso particular se considera las causas con compromiso establecido, descontadas las causas cuyo compromiso es Juzgado de Policía Local, ya que son básicamente derivaciones.

El gasto promedio por unidad de producto se estima desde el año 2011 al 2012, dado que es el período en que se ha implementado el programa, por lo que son los años comparables, precisando que el comienzo fue mayo del año 2011.

Se hace el cálculo de acuerdo a las tres aproximaciones explicadas anteriormente. El primero referido a las causas terminadas con acuerdos cumplidos es el que mejor refleja el éxito de las intervenciones, presenta problemas prácticos. Uno es que solo se cuenta con información para el componente 1, ya que el componente 2 si bien tiene un término final, no se le realiza ese tipo de seguimiento al tener que contar con otras alternativas jurídicas y/o sociales que superan el alcance del programa. Otro aspecto es que por razones de la información disponible (no se midió el primer año), solo se cuenta con este dato para el año 2012. Y, por último, los posibles servicios con los que pudiera compararse no tienen esta información¹⁶⁵. Con todo el costo por unidad para el año 2012 fue de \$559.400 por causa con compromiso cumplido.

Respecto a las causas que logran establecer un compromiso entre las partes en conflicto, los costos promedios fueron de \$747.000 para el año 2011, y de \$373.200 para el año 2012. Se dispone de información que permite realizar comparaciones con las Corporaciones de Asistencia Judicial. En este marco, es posible señalar que el costo causa con compromiso establecido es de \$243.000 por causa para el año 2013. En este punto, el panel evalúa positivamente que el programa disponga de algún factor de comparación de costos a este nivel. No se dispone de suficiente información para señalar que las Unidades de Justicia Vecinal sean menos eficientes que las unidades de mediación CAJ, ya que comprenden un set de servicios distinto.¹⁶⁶

Finalmente, está el costo del total de causas vecinales tramitadas a través de las unidades de justicia vecinal independiente de sus resultados, siendo el costo promedio por causa tramitada de \$360.800 el año 2011, y de \$204.900 el año 2012. Para este factor, los Centros de Mediación de las CAJ tienen un costo por causa atendida de \$173.000 el año 2013. Nuevamente, no es posible establecer un juicio al respecto de la diferencia observada, ya que si bien las Corporaciones de Asistencia Judicial realizan la labor a un menor costo, también es cierto que el servicio otorgado por las Unidades de Justicia Vecinal incluye más alternativas e incluye seguimiento de los compromisos, y por ende tiene un mayor costo por unidad de producto.

Lo relevante en este caso sería tener un indicador de costo efectividad, para lo cual es necesario contar con mediciones a nivel de resultado final para asociar los costos a esa medida. Lamentablemente esta información se encontrara disponible solo para las Unidades de Justicia Vecinal durante 2014, ya que las CAJ no levantan ese tipo de información.

El costo unitario por causa con compromisos y causas tramitadas ha disminuido en más de un 50% y 40% respectivamente, para el periodo de evaluación 2011-2012. Esta cifra podría explicarse por el cambio de magnitud de los gastos relacionados con la instalación del servicio y al aumento de la cantidad de usuarios anuales.

¹⁶⁵ De hecho el hacer el seguimiento de los compromisos es un aporte del programa al sector justicia.

¹⁶⁶ Preciso es reconocer que en el estudio que está en desarrollo - Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal- entre uno de sus objetivos está la de establecer estos costos de los servicios hoy día existentes en el sistema judicial.

El general el gasto en el componente 1 ha ido disminuyendo progresivamente en el periodo de evaluación, esto debido al cambio de magnitud de los gastos relacionados a la instalación del servicio y el aumento de la cantidad de usuarios/as anuales¹⁶⁷. El costo promedio consigna lo gastado por el servicio de justicia vecinal, con los gastos efectuados por el ítem presupuestario “Estudios”.

Respecto a la unidad del componente 2, la unidad de producto, definida por la Unidad responsable del programa son los casos asesorados por las Unidades de Justicia Vecinal que no son totalmente pertinentes a sus temáticas. El costo anual del componente 2 por unidad de producto, se obtiene mediante un prorrateo del uso de tiempo y de oficinas, los que finalmente arrojan el gasto que se ejecuta por este componente¹⁶⁸.

El costo por unidad del componente 2 ha ido disminuyendo en menor medida que el componente 1 en el periodo de evaluación, pasando de \$63.400 a \$45.900 entre 2011-2012, representando una variación acumulada de -28%. En este sentido, es difícil emitir un juicio evaluativo respecto de un servicio que es secundario a las necesidades del programa, es decir, el programa debe producir servicios de justicia vecinal y aportar el acceso a la justicia por lo que debe aumentar la cantidad de usuarios de ese tipo de servicio.

Es destacable cómo han ido disminuyendo los gastos de administración (ver cuadro siguiente), por lo que mayoritariamente los recursos administrativos del programa son asociados a temas de publicidad, los cuales son necesarios para el desarrollo del estudio práctico. Mientras los gastos para generar el componente 1 disminuyen en 50%, los gastos totales del programa disminuyen marginalmente desde M\$1.112.274 a M\$1.067.504, por lo tanto, se observa que el programa está siendo cada vez más eficiente.

No se identifican componentes o actividades que no sean producidos en la actualidad y que pudieran mejorar la eficiencia del programa. Así también, el problema/necesidad que aborda el programa no es provisto por el sector privado o público en su forma completa, es decir, un servicio sin costos de asesoría jurídica con múltiples medios de solución voluntaria de conflictos y seguimiento al cumplimiento de compromisos. Lo anterior, es debido a la complejidad del sistema multipuertas, es decir, a contar con múltiples formas jurídicas voluntarias para resolver los conflictos que presentan los/as usuarios/as.

3.3.3 Gastos de Administración

**Cuadro 39: Gastos de Administración del programa
2011-2012 (Miles de \$ 2013)**

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del programa)*100
2011	388.439	1.129.139	34
2012	140.259	1.067.504	13

Fuente: Anexo 5

¹⁶⁷ Ver aumento de beneficiarios en el punto 3.1.3 sobre cobertura y focalización

¹⁶⁸ Para más información referirse al anexo N° 5.

Los gastos de administración disminuyen respecto al gasto total del programa dado que la forma de operar presenta economías de escala, es decir, el costo promedio de producción disminuye al aumentar la producción total de bienes o servicios. Lo anterior, se produce porque para algunos tramos de aumento de producción los costos variables aumentan a la par que el aumento de producción pero los costos fijos se mantienen constantes, por lo que finalmente el costo medio puede disminuir hasta que finalmente se requieren nuevos costos fijos o variables que encarecen la producción. En definitiva, actualmente la producción está en una etapa de economía de escala donde el aumento de producción lleva a una disminución del costo medio de producción de bienes y servicios.

Han sido definidos como gastos de administración, todos aquellos gastos que no están asociados directamente a la producción de los servicios generados en las UJV. A estos efectos, se encuentran constituidos por el costo de las remuneraciones del Recurso Humano destinado a la Dirección de Modernización y Gestión, que realiza labores de seguimiento y control del proyecto, concebido como estudio práctico para la implementación de una política a nivel nacional. A lo anterior, se suman los costos derivados de la difusión del proyecto, capacitación del personal y de remodelación de inmuebles para implementación, mantención y reparaciones.

Además, el programa cuenta con fondos asignados a una partida especial para su gasto por DGM en lo que se refiere a gastos de implementación durante el año 2011 que explican la diferencia del gasto de administración del año 2011 comparado con el año 2012. El valor de 34% es todavía considerado alto si se le compara, por ejemplo, con el programa de Mediación Familiar que está en torno a 10% para la operación en régimen. Sin embargo, se consideran gastos válidos para ese año en tanto son gastos propios de organización y puesta en marcha de un programa. Mientras que el año 2012 este valor se acerca bastante al valor de mediación, teniendo un 13% de gasto de administración, gestión del programa que se evalúa positivamente.

CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

Desde la lógica de Estudio se valora positivamente la realización de la experiencia piloto, considerando una metodología de evaluación, ya que esto permite diseñar políticas públicas con modelos probados y resultados conocidos.

Se identificó correctamente todos los estudios necesarios para levantar la información requerida para proponer una política pública en la temática de Justicia vecinal. Se valora positivamente la información estadística producida y validada sobre los conflictos vecinales en la Región Metropolitana, en base a estudios con muestras estadísticamente representativas.

No obstante, la crítica que se hace a los estudios es, por una parte, su desfase cronológico, puesto que la consultoría que analiza las entidades vinculadas a la Justicia Vecinal y los costos asociados a causas de este tipo, debió haberse realizado al inicio de la ejecución del programa, y, recién se contará con un informe de la misma a fines del presente semestre. También se postergó la evaluación de impacto del piloto de las 4 UJV para el primer semestre del año 2014, a pesar que se había planificado realizar dos evaluaciones de este tipo al año y a los 2 años de ejecutado el programa, lo cual no ocurrió. Por otra parte, se cometió el error de aumentar el número de comunas del piloto de 4 a 16 comunas, en circunstancias que la línea base de la evaluación se programó y trabajó considerando las 4 comunas iniciales, con lo cual disminuirán los efectos de las UJV en el territorio original, producto de la redestinación de recursos a 12 nuevas comunas que no serán evaluadas.

Respecto del piloto propiamente tal, por el momento, hasta que no se cuente con los resultados de la evaluación de impacto, lo que se puede decir es que se evalúa positivamente el modelo UJV, en cuanto recoge distintas alternativas de resolución de conflictos que siguen la recomendación internacional del PNUD en orden a acercar a las personas a la justicia y considerar alternativas de respuestas a la diversidad de conflictos vecinales que no solo se satisfacen con la existencia de tribunales.

Los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC), instancia que no está vinculada a un tribunal, obtienen porcentaje de casos con acuerdo importantes, en torno al 80%, y en plazos promedios máximos de 35 días, lo que se evalúa positivamente, sobre todo considerando el carácter de voluntariedad de las partes que concurren a dirimir sus conflictos. Esto revela que en el ámbito de los conflictos vecinales habría situaciones y materias que las personas están dispuestas a solucionar entre ellos antes de llegar a una instancia adversarial litigiosa que ofrece la institucionalidad existente (Juzgados de Policía Local, Tribunales Civiles).

Se hizo una comparación de costos del programa con la Corporación de Asistencia Judicial, en sus programas mediación para el año 2012. Los costos de las UJV son más caros, ya que las causas tramitadas en las UJV cuestan M\$ 204,9 y en las CAJ M\$ 173; a su vez, las causas con acuerdos en las UJV cuestan M\$ 372,2 y en las CAJ M\$ 230. De todos modos, son precios referenciales de servicios que no son exactamente comparables, ya que las UJV tienen más alternativas: multipuertas, existencia del rol de facilitador que contacta a los requeridos e incluyen seguimiento de los compromisos entre las partes. Además, los valores obtenidos de las CAJ son datos preliminares.

El Estudio Práctico desde sus inicios ha tenido una tensión entre la lógica de Estudio y la lógica de Programa. Desde la lógica de Estudio, se trataba de realizar una experiencia piloto que implicaba un seguimiento, monitoreo y evaluación de la experiencia, que permitiera comparar un número acotado de comunas intervenidas con otras de control. Por el contrario, la lógica de programa apuntaba a mejorar eficacia obteniendo resultados en los beneficiarios y aumentando la eficiencia al ampliar el radio del proyecto a comunas no consideradas para atender a un número mayor de personas, afectando no obstante el control de variables establecida en el diseño de evaluación de impacto.

4. RECO MENDACIONES

1.- Analizar la posibilidad de realizar la evaluación de impacto durante el presente año, realizando el trabajo de terreno en diciembre de 2013 cuando se han cumplido dos años del levantamiento de la línea de base.

2.- Cualquier decisión de ampliación del Estudio hacia otras regiones debiera formar parte de una de las instancias de la política pública futura y en ningún caso realizarla sin haber terminado el Estudio Práctico.

3.- Considerar constituir una instancia que permita tomar las decisiones a partir de los resultados que arroje el Estudio. En este sentido, una alternativa sería constituir un Comité de expertos que colabore con el Ejecutivo en la toma de decisiones en base a la evidencia recogida por el Estudio para un eventual desarrollo de una política de Justicia Vecinal.

4.- Obtener información y elaborar indicadores de costo – efectividad de entidades que también están vinculadas a temas de conflictos vecinales, como las Corporaciones de Asistencia Judicial, los Juzgados de Policía Local y los Tribunales del Poder Judicial, que permitan realizar comparaciones con el programa de Justicia Vecinal.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arrau, Fernando. **Indicadores de la salud en Chile y su capacidad para evaluar la calidad de la gestión pública en salud**. Biblioteca del Congreso Nacional-Chile. DEPESEX/BCN/SERIEESTUDIO AÑO XIV, N° 303. 2004. http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro303.pdf

CASEN. **Encuesta C ASEN 2011**. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php>.

Celedón, Andrés. **Las faltas y su tratamiento procesal. Consideraciones en torno a una reforma**. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXVI. 2005.pag 351 – 362

Centro de Microdatos. U de Chile. Depto. Economía. **Diseño de un Modelo de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de l Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal**. Informe Final para Ministerio de Justicia. 2011

Claro E,Eliana ; García G,José Francisco. **Reforma a la Justicia Civil y Comercial en Chile. Libertad y Desarrollo**. Serie Informe Justicia, 9. Abril 2012

Collect GFK. **Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución**. 2011

Congreso Nacional. **Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea los juzgados vecinales**. BOLETIN N° 869-07. Crea Juzgados Vecinales. 19 Nov 1992. http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?869-07.

Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia (DGM). **Estudio Práctico de Justicia Vecinal: diseño de un modelo evaluativo previo a la implementación de la política pública**. Sin año.

DGM. **Ficha de Antecedentes. Unidad de Justicia Vecinal**. Dic. 2012

DIPRES. **Mediación Familia. Informe Final**. 2012

DIPRES. **SENAME. Informe Final**. 2008

Dirección del Trabajo. **Anuario de Información Estadística de la Dirección del Trabajo**. Capítulo III. Mediación. <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-76577.html>

District of Columbia Courts. **Multi-Door Dispute Resolution Division**. <http://www.dcappeals.gov/internet/welcome.jsf>

Frontaura, Carlos; Leturia, Francisco Javier; Benítez, Javiera; Trigo, Pablo. **Proyecto Pertinencia y Posibilidad de Implementar Juzgados Vecinales en Chile**. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Agregada 27 enero 2012 http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/cat_view/43documentos/62-estudios-e-investigacion?start=355

Gálvez Rivas, Anibal. **Justicia de paz en América Latina: soplan vientos de cambio legal.** Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria. 2011. <http://www.justiciaenlosandes.org/contenido/justicia-de-paz-en-am%C3%A9rica-latina-soplan-vientos-de-cambio-legal>.

Gascón I, Fernando. **La figura del juez de paz en la organización judicial española.** Ponencia presentada al Convegno Europeo sobre "La magistratura di pace in Europa". Turin. Octubre.2004
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/jec/jec13.pdf>

Habermas, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa I: Racionalidad de la acción y racionalización social,** Madrid: Taurus. 1999.

Holos-Universidad Diego Portales. **Estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las UJV. Informe Final.** 2012

Instituto Nacional de Estadística (INE). **Justicia. Informe anual** 2011. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php

Jackson, J., and J. Sunshine. **Public confidence in policing: a neo-Durkheimian perspective.** British Journal of Criminology, 47 2007.

Libertad y Desarrollo. **Encuesta de confianza en la Justicia. Octubre 20 12.** http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/resultadosencuesta2012.pdf

Mankiw, Gregory. **Principios de economía.** MacGraw -Hill..2004

Meadows et al. (2010) **Evaluation of Sheffield City Council's community justice panels project.** Hallam Centre for Community Justice, Sheffield Hallam University. Sheffield. 2010.
http://www.restorativejustice.org.uk/resource/evaluation_of_sheffield_community_justice_panel

Ministerio de Justicia (MINJU). **Aprueba contrato con inversiones Holos limitada para la prestación del servicio de ejecución de estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.** Decreto Exento N° 3417. 4 agosto 2011

MINJU. **Aprueba contrato con Sur Profesionales para la ejecución del estudio Evaluación del Estudio Practico de justicia vecinal a un año de su funcionamiento.** Decreto Exento N° 4804. 8 Octubre 2012.

MINJU. **Aprueba contrato de prestación de servicios entre Collect Inestigaciones de mercado S.A y el MINJU.** Decreto Exento N° 6773. 15 diciembre 2010.

¹MINJU. **Aprueba contrato de prestación de servicios entre la Subsecretaría de Justicia y la Fundación Facultad de Economía de la Universidad de Chile.** Decreto Exento N° 1184. 14 Marzo 2011

MINJU. Aprueba contrato con Sur Profesionales consultores SA, para la realización del “Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Decreto Exento N° 4448. 13 Octubre 2011.

MINJU. Bases de licitación pública para la contratación del servicio denominado “Estudio de análisis cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución. Res. Ex 2254. 13 octubre 2010.

MINJU. Bases Técnicas Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal. Res. Ex. 1989. 3 agosto 2011

MINJU. Bases técnicas para la contratación de un Estudio de diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación del Estudio Práctico de las UJV. Res. Ex. 74. 19 enero 2011

MINJU. Bases Técnicas para la contratación de estudio denominado: "Evaluación del estudio práctico de justicia vecinal a un año de funcionamiento". Res. Ex. 2137. 9 julio 2012

MINJU. Bases técnicas para la contratación del estudio "Análisis de la dependencia futura de las Unidades de Justicia Vecinal". Res. Ex. 2723. 28 agosto 2012

MINJU. Bases técnicas para la contratación del estudio "Encuesta de conflictividad Vecinal y/o comunitaria". Res. Ex. 2952. 21 septiembre. 2012

MINJU. Bases técnicas para la contratación del estudio: "Evaluación de resultados del Estudio práctico unidades de Justicia vecinal en la región Metropolitana". Res. Ex 43. 11 enero 2013

MINJU. Bases técnicas para la realización de un estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las UJV. Res. Ex. 1407. 2 junio 2011

MINJU. Ficha de antecedentes Unidad de Justicia Vecinal. Diciembre. 2012

MINJU. Ficha 2 de antecedentes, información complementaria. Estudio práctico Unidad de Justicia Vecinal. Enero. 2013

MINJU. Estudio Práctico de Justicia Vecinal: diseño de un modelo evaluativo previo a la implementación de la política pública. Presentación al 3er congreso de la sociedad chilena de políticas públicas, Universidad de Chile, 2012. Disponible en: <http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Seguridad Ciudadana y Justicia/Estudio%20practico%20de%20Justicia%20Vecinal.pdf>

MINJU. Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal: Diseño de una política pública a partir de la evidencia. Ministerio de Justicia. 2011

MINJU. Manual de Procedimientos Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal. Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia. Ministerio de Justicia Santiago, Junio de 2012 (tercera versión)

MINJU. **Modifica contrato celebrado con Sur Profesionales Consultores SA, para la realización del “E estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal.** Decreto exento N° 1621. 20 marzo 2012

MINJU. **Presentación Unidades de Justicia Vecinal.** 2012

Ministerio del Interior y Justicia. Bogotá. **Casas de Justicia.** <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

Musgrave, R. & Musgrave, P. **Public Finance in theory and practice.** McGraw-Hill. 1989.

Nicholson, Walter **“Microeconomía in termedia y sus aplicaciones.** Novena Edición (2005),

Nolan-Haley, Jacqueline. **Mediation Exceptionality.**78. Fordham L.Rev.1247. 2009. <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol78/iss3/7>.

Oyanedel, JC y Romagnoli, P.**Understanding crime report rates in Chile: The role of confidence and trust in the police. Second Workshop on Analysis and Modeling of Security- WAMOS 2012.** Santiago, Chile Enero 2012.

Parkin., Michael **Microeconomía.** Pearson educación. 2006.

PNUD. **Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe.** Materiales de trabajo. 2005. Argentina

SUR Profesionales. **Estudio de levantamiento de una línea de base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal.** 2012.

Sur Profesionales. **Evaluación del Estudio Práctico de las unidades de justicia vecinal a 1 año de funcionamiento.** Informe Final. Febrero de 2013.

Tankebe, J. **Public cooperation with the police in Ghana: does procedural fairness matter?**. Criminology, 47. 2009.

Toharia, J., (2003), Evaluating Systems of Justice Through Public Opinion: Why, What, Who, How, and What For? in E. Jensen and T. Heller, Beyond Common Knowledge. Stanford: Stanford University Press. 21-62

Tyler, T.R., **Why people obey the law?** Princeton: Princeton University Press.2006

Tyler, T.R., and Huo, Y J.**Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts. New York.** Russell Sage Foundation. 2002

Vera Institute of Justice. **Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach.** New York. 2008.

Yáñez, Marcelo. **Percepción de la población pobre de Santiago sobre la Justicia en Chile, al año 2011 y visión evolutiva desde el año 2003. Resumen ejecutivo.** Diciembre 2011. Escuela de Administración y Negocios. Universidad Católica Silva Henríquez.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Fecha Pa	rticipantes
21/Enero/2013	Mariana Valenzuela. Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia (DGM). Juan Carlos Pinto. Victor Osorno. DGM Paola Bolivar. DGM Victor Osorno. DGM Gonzalo Droguett. Coordinador MINJU Karina Cerda. DGM Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador
23/Enero/2013	Juan Carlos Pinto. (DGM). Victor Osorno. DGM Paola Bolivar. DGM Gonzalo Droguett. Coordinador MINJU Karina Cerda. DGM Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador
24/Enero/2013	Juan Carlos Pinto. DGM Karina Cerda. DGM Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador
5/Febrero/2013	Juan Carlos Pinto. DGM Victor Osorno. DGM Matías Sime. Panel Evaluador
13/Febrero/2013	Juan Carlos Pinto. DGM Victor Osorno. DGM Paola Bolivar DGM Karina Cerda GGM Matías Sime. Panel Evaluador
14/Febrero/2013	Unidad de Justicia Vecinal (UJV) Paine María Julia Valdés. Jefa de la Unidad Loreto Loyola. Evaluadora Jurídica Karen Azua. Evaluadora Social Adolfo Mesa. Facilitador Ingrid Quiroz. Mediadora Aníbal González. Ejecutivo de atención de público Lisette Cortés. Asistente Administrativo Juan Carlos Pinto. DGM Karina Cerda. DGM Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador
4/Abril/2013	Juan Carlos Pinto. DGM Paola Bolivar DGM Mirtha Ulloa. DGM Enrique León. DGM Humberto Canessa. Coordinador MINJU Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador
8/Mayo/2013	Juan Carlos Pinto. DGM Paola Bolivar DGM Mirtha Ulloa. DGM

	<p>Karina Cerda. DGM Verónica de la O. DGM Humberto Canessa. Coordinador MINJU Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Juan Carlos. Oyanedel. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador</p>
11/Junio/2013	<p>Cristián Arévalo A. Juez Titular Segundo Juzgado de Policía Local de Pudahuel Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador</p>
10/Julio/2013	<p>Juan Carlos Pinto. DGM Karina Cerda. DGM Verónica de la O. DGM Victor Osorno. DGM Humberto Canessa. Coordinador MINJU Jimena Federici. Dirección de Presupuesto (DIPRES) Patricio Navarro. Panel Evaluador Matías Sime. Panel Evaluador</p>

ANEXOS DE TRABAJO

Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información del programa y necesidad de realizar estudio complementario.

Base de datos con información relevante para la evaluación

El Sistema de Información de las Unidades de Justicia Vecinal registra y contiene toda la información relativa a los casos que ingresan a las UJV desde la recepción del caso hasta el seguimiento de las acciones de resolución.

El Sistema de Información homologa todas las etapas de los distintos procesos de las UJV y está estructurado en diferentes módulos dependiendo de la vía de solución de conflicto que se haya seleccionado. A la fecha, cuenta con los siguientes módulos:

- 1) Recepción.
- 2) Asesorías.
- 3) Otras atenciones.
- 4) Evaluación.
- 5) Mediación.
- 6) Conciliación.
- 7) Arbitraje.
- 8) Juzgado de Policía Local.
- 9) Red social.
- 10) Seguimiento.
- 11) Control de gestión.
- 12) Búsquedas.

Las variables recopiladas y la descripción de cada una de éstas, se encuentran detalladas en el manual del sistema informático UJV.

El universo de medición de las variables son todos/as los/as usuarios/as directos de las UJV, es decir, todo/a usuario/a que presenta un caso en la UJV (requerente), así como toda persona que es señalada como provocador/a del conflicto (requerido). Existen campos que corresponden a preguntas voluntarias, otros que deben ser completados cuando existe la información y, finalmente, aquellos que son obligatorios en cada uno de los módulos.

Toda la información es cargada por el/la funcionario/a a cargo de cada una de las etapas, por lo que potencialmente pudiese existir un margen de error producido por las inconsistencias que puede generar alguna persona al llenar los campos (a la fecha, se ha identificado un porcentaje mínimo de errores, los cuales están asociados a fechas de ingreso). Para disminuir estas inconsistencias se realizan algunas revisiones y auditorías al sistema, especialmente en relación a algunos campos relevantes para el proceso, tales como la materia ingresada y, además, a módulos críticos, como el de seguimiento. Asimismo, existen, y se van incorporando en el tiempo, hitos de validación entre los campos, que permiten disminuir las inconsistencias, especialmente en el cierre que se da a los casos. Sin perjuicio de lo anterior, aún falta incorporar alarmas de coherencia entre las fechas (por ejemplo, años anteriores o futuros).

El sistema va actualizándose diariamente (con los datos ingresados) y la información puede recogerse en línea. En este sentido, la información puede separarse en dos para

efectos de análisis. La primera dice relación con aquella de uso frecuente, que es exportada en línea desde sistema informático; la segunda, corresponde a aquella información que está registrada, pero que no es de acceso inmediato, por lo que debe ser solicitada a través del departamento informático del Ministerio.

A continuación se describe la información que es exportada en línea, correspondiente a la base “todos los casos” y a la base “casos que califican”¹⁶⁹.

Nombre	Base “todos los casos”
Descripción	Contiene la información central de todos los casos ingresados a las UJV, califiquen o no (componente 1 y 2) para pasar a la siguiente etapa del proceso.
Período de vigencia	Mayo 2011 a la fecha.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censo.
Frecuencia de medición	En línea
Campos / Variables	<ul style="list-style-type: none"> - Nomenclatura - Fecha atención - Ticket - Tipo de ingreso - Tipo de origen - Dirección requirente - Comuna requirente - Género requirente - Dirección requerido/a - Comuna requerido/a - Género requerido/a - Califica - Materia - Materia Otros - Orientación - Asesoría - Año - UJV - RUT requirente - Situación ocupacional - Nivel de educación - Nivel socioeconómico
Juicio de I panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se cuenta con bastante información, en línea y que está disponible para la evaluación.

Nombre	Base “casos que califican”
---------------	-----------------------------------

¹⁶⁹ Califican los conflictos de orden vecinal que son aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria. Además deben ocurrir en las comunas en que está situado el programa y las personas tienen que ser mayores de 18 años.

Descripción	Contiene la información de los casos que califican (componente 1), asociada a cada una de las etapas de la UJV: recepción, evaluación, vías de solución y seguimiento.
Período de vigencia	Mayo 2011 a la fecha.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censo.
Frecuencia de medición	En línea
Campos / Variables	<p>Nomenclatura Fecha atención Ticket Tipo de ingreso Tipo de origen Género requirente Género requerido/a Califica Materia Materia Otros Orientación Asesoría Año UJV Estado actual Mecanismo de solución Razón de término Evaluación Razón de término Solución Funcionario responsable Fecha ingreso evaluación Fecha fin evaluación Fecha ingreso solución Fecha fin solución Fecha término RUT requirente Red social F.Nac. Reqte. F.Nac. Reqdo. Tipo conflicto Conflicto desde EVAL # eventos Fec. 1er.Ev.Eval. Tipo 1er.Ev.Eval. Persona 1er.Ev.Eval. Fec. Últ.Ev.Eval. Tipo Últ.Ev.Eval. Persona Últ.Ev.Eval. MED - CONC # sesiones Fec. 1era.Sesión Partic. 1era.Sesión Fec. Últ.Sesión Partic. Últ.Sesión Prom.Mins Sesiones MED - CONC # acuerdos Fec. 1er.Acuerdo Metodología 1er.Acuerdo Tipo Modelo 1er.Acuerdo</p>

	<p> Fec. Últ.Acuerdo Metodología Últ.Acuerdo Tipo Modelo Últ.Acuerdo SOL # eventos Fec. 1er.Ev.Sol. Tipo 1er.Ev.Sol. Persona 1er.Ev.Sol. Fec. Últ.Ev.Sol. Tipo Últ.Ev.Sol. Persona Últ.Ev.Sol. Fec. Audiencia ARB # citaciones Fec.1era.Citación Fec.Últ.Citación Fec.Pres.Demanda. Demanda admisible? Fec.Notif.Demandado Hay contestación? Fec.Contestación Fec.Notif.Demandante ARB # pruebas Fecha juicio Tipo veredicto Fecha fallo Fec.Pres.Demanda Fec.Notif.Demanda Fec.Pres.Contest. Fec.Notif.Contest. Fec.Aud.Indagatoria Fec.Resol.Aud.Prueba Fec.Aud.Prueba Fec.Decret.Oficio Fec.Cumpl.Oficio Fec.Sentencia Resolución Sentencia # obligaciones 1era. obligación Fec.Compr.1era.Oblig. Cumplida 1era. Oblig.? Últ. obligación Fec.Compr.Últ.Oblig. Cumplida Últ. Oblig.? SOCIAL - Fec. deriv. Lugar derivación Especif. lugar derivación Derivación asistida Se entregó citación? Se adjuntó documento firmado? Se envió a institución receptora? SEG # compromisos Fec.Ing. 1er.Compr. Fec.Est.Cierre 1er.Compr. 1er. Compromiso Se cumple 1er.Compr.? Fec.Ing. Últ.Compr. Fec.Est.Cierre Últ.Compr. </p>
--	---

	Últ. Compromiso Se cumple Últ.Compr.? SEG # eventos Fec. 1er.Ev.Seg. Tipo 1er.Ev.Seg. Persona 1er.Ev.Seg. Fec. Últ.Ev.Seg. Tipo Últ.Ev.Seg. Persona Últ.Ev.Seg. SEG # rescates Fec. 1er.Ev.Resc. Tipo 1er.Ev.Resc. Persona 1er.Ev.Resc. Fec. Últ.Ev.Resc. Tipo Últ.Ev.Resc. Persona Últ.Ev.Resc. Cumple en plazo? Cumple con rescate? Sin cumplimiento? Fecha cierre Seg. SIN ETAPA # eventos Fec. 1er.Ev.Sin Tipo 1er.Ev.Sin Persona 1er.Ev.Sin Fec. Últ.Ev.Sin Tipo Últ.Ev.Sin Persona Últ.Ev.Sin
Juicio de l panel respecto de la calidad de l a i nformación y posibilidades de uso en la evaluación	Se cuenta con bastante información, en línea y que está disponible para la evaluación.

No se ha estimado realizar un Estudio Complementario debido:

1.- Se trata de un Estudio Práctico para concluir sobre la factibilidad de elaborar una política pública de más amplio alcance. Por lo tanto, el programa ha realizado varias evaluaciones y tiene programado para el año 2013 una serie de evaluaciones que culmina con una evaluación de impacto para el año 2014.

2.- Tiene una buena base de datos, cuyo llenado se hace diariamente por los/as operadores/as del programa y está en línea, por lo tanto, se puede obtener rápida información sobre las variables que se requieran.

Anexo 2: Análisis del diseño

Anexo 2(a): Matriz de Evaluación del programa

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2011 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Justicia SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Justicia OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Fortalecer el acceso a la justicia y su modernización, a través de reformas y modificaciones legales, que permitan establecer procedimientos judiciales breves y transparentes. Mejorar la eficiencia y oportunidad en la entrega de las prestaciones institucionales requeridas por la ciudadanía. Promover instancias de difusión y acceso a la información que permitan a la ciudadanía acercarse a las temáticas propias del Sector.</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN: Contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, asesoramiento y defensa jurídica de todas las personas, mejorando su calidad de vida.</p>				<p>Las personas tienen problemas de orden judicial y desean que éstos sean resueltos a través de servicios públicos.</p>
<p>PROPÓSITO: Las personas¹⁷⁰ residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de casos¹⁷² con producto alcanzado¹⁷³ (orientación/ asesoría, acuerdo/fallo/derivación)</p>	<p>(N° de casos con producto alcanzado en el año t / N° de casos ingresados año t)*100</p>	<p>Base de datos del programa</p>	

¹⁷⁰ Debido a que el programa funciona en base a la voluntariedad, refiere a aquellas personas que deciden presentar su conflicto en las UJV.

¹⁷² Se entiende por caso todo conflicto ingresado a las UJV. Un caso puede involucrar a una o más personas según sus características.

¹⁷³ Se entiende por casos con producto alcanzado aquellos que recibieron la prestación de orientación y asesoría en los casos que no calificaban para pasar a la etapa de evaluación (no cumplen los requisitos de edad, comuna y materia) más los casos que si calificaban y alcanzaron los productos de cada una de las vías (acuerdos, fallos y derivaciones).

<p>donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal¹⁷¹ o son orientados o asesorados en los problemas no vecinales.</p>	<p>2.- Eficacia/Producto Porcentaje de casos terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas respecto al total de casos que califican¹⁷⁴, según materia, comuna y vía de solución.</p>	<p>(N° Casos terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas año t/ Casos que califican terminados en año t)* 100</p>	<p>Base de datos del programa</p>	
	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de personas atendidas respecto de la población objetivo</p>	<p>(N° de personas atendidas en año t /N° población objetivo en año t)* 100</p>	<p>Base de datos del programa</p>	
	<p>Calidad/Producto Promedio de duración del caso que califica y termina con acuerdo o algún tipo de resolución, desde que se comenzaron a realizar gestiones para solucionarlo.</p>	<p>(Sumatoria de días desde la recepción de casos que califican y terminan con acuerdo o con algún tipo de resolución año t / Total casos terminados con acuerdo o con algún tipo de resolución año t)</p>	<p>Base de datos del programa</p>	

¹⁷¹ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria.

¹⁷⁴ Califican los conflictos de orden vecinal que son aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria. Además deben ocurrir en las comunas en que está situado el programa y las personas tienen que ser mayores de 18 años.

	Eficacia/Resultado Porcentaje de casos con conflictos vecinales resueltos/solucionados.	N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido y cumplidos, en el año t / N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados o fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido en el año t)*100	Base de datos del programa	
	Calidad/Producto Porcentaje de encuestados/as que evalúan con nota mínima 6 la resolución del conflicto vecinal	(Número de participantes que evalúan con una nota mínima de 6 en una escala de 1 a 7 la resolución del conflicto vecinal año t/Número total de encuestados/as año t)*100	Encuesta realizada por el programa	
	Economía/Producto Porcentaje de ejecución presupuestaria	(Presupuesto devengado en el año t/ Presupuesto inicial en el año t)*100	Informe presupuestario	

COMPONENTE 1: Personas con conflictos vecinales reciben atención en las UJV para la solución de éstos, mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, mecanismos adjudicativos, o a través del trabajo en red con programas y servicios sociales.	Eficacia/Producto Porcentaje de usuarios/as con conflictos vecinales atendidos en las UJV por cada 100 habitantes mayores a 18 años con conflicto vecinal y voluntad de resolverlo.	(N° de usuarios/as atendidos con conflictos vecinales atendidos en la UJV año t/N° de habitantes mayores de 18 años con conflicto vecinal y voluntad de resolverlo en el año t)*100	No se cuenta con información para este indicador, dado que se desconoce cuántos habitantes mayores a 18 años presentan conflicto vecinal y tienen voluntad para resolverlo. Realizar un estudio para estimar este valor, no es factible en el corto plazo por presupuesto y tiempo que tomaría.	Se cuenta con el apoyo ¹⁷⁵ de instituciones locales: Municipalidades, Juzgados de Policía Local, Corporación de Asistencia Judicial, Policías, Juntas de Vecinos,
	Eficacia/Proceso Porcentaje de casos vigentes respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t.	(N° Casos vigentes ingresados en periodo t/ Casos ingresados con conflictos vecinales en periodo t) *100	Base de datos del programa	
	Eficacia/Proceso Tasa de deserción respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t,	(Casos desertados en periodo t/ (Casos ingresados con conflictos vecinales en periodo t) *100	Base de datos del programa	
	Eficiencia/Producto Costo promedio por tipo de solución	Costo total del componente año t/ N° total de casos atendidos por el programa en el año t	Base de datos del programa Informe presupuestario	
		Costo total de mediaciones año t/N° total de Mediaciones año t		
		Costo total de Conciliaciones año t/N° total de Conciliaciones año t		
		Costo total de Derivaciones año t/N° total de Derivaciones año t		

¹⁷⁵ Por ejemplo, facilitan infraestructura, disponible para coordinar acciones, colaboran en la promoción del programa, etc

		Costo total de Arbitrajes año t/N° total de Arbitrajes año t		
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>1 Atención oportuna de los usuarios/as de las Unidades de Justicia Vecinal, mediante la recepción de sus requerimientos y el registro de sus antecedentes.</p> <p>2 Evaluación y elección de los casos ingresados por parte del equipo de trabajo de las Unidades de Justicia Vecinal, a la o las vías de solución de conflicto más adecuadas para su solución.</p> <p>3 Desarrollo de los casos ingresados a las Unidades de Justicia Vecinal a través de las vías de solución</p> <p>4 Monitoreo de los acuerdos, fallos y derivaciones de los casos solucionados en las Unidades de Justicia Vecinal y ejecución de acciones de apoyo para su cumplimiento.</p>				
<p>COMPONENTE 2:</p> <p>Personas que presentan conflictos no vecinales en las UJV, reciben orientación y/o asesoría social y/o jurídica para la búsqueda de solución de éstos.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>Porcentaje de casos atendidos por conflictos no vecinales¹⁷⁶ respecto del total de casos por el programa</p>	<p>(N° de casos atendidos por el componente/N° total de casos atendidos por el programa)*100</p>	Base de datos del programa	
	<p>Calidad/Producto</p> <p>Nivel de satisfacción con la atención recibida</p>	<p>(Número de participantes que evalúan con una nota mínima de 6 en una escala de 1 a 7 la atención recibida en año t/Número total de encuestados/as año t)*100</p>	No se cuenta con esta información para el periodo 2011-2012. Se creó un instrumento a implementar a partir de febrero de 2013.	

¹⁷⁶ Refiera a aquellos conflictos de orden no vecinal (penales, laborales o de mediación familiar obligatoria) y a aquellos que no cumplen con los requisitos de edad ni comuna para pasar a la etapa siguiente de evaluación.

	Eficiencia/Producto Costo promedio por caso atendido	Costo total del componente año t/ N° total de casos atendidos por el programa en el año t	Base de datos del programa Informe presupuestario	
<p>ACTIVIDADES</p> <p>1 Atención oportuna de los/as usuarios/as de las Unidades de Justicia Vecinal, mediante la recepción de sus inquietudes y el registro de sus antecedentes.</p> <p>2 Asesoría jurídica y/o social por parte del abogado CAJ, según corresponda</p>				

Anexo 2(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del programa, período 2009-2012

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Estudio Práctico de Unidades de Justicia Vecinal AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2011 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Justicia SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Justicia OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Fortalecer el acceso a la justicia y su modernización, a través de reformas y modificaciones legales, que permitan establecer procedimientos judiciales breves y transparentes. Mejorar la eficiencia y oportunidad en la entrega de las prestaciones institucionales requeridas por la ciudadanía. Promover instancias de difusión y acceso a la información que permitan a la ciudadanía acercarse a las temáticas propias del Sector.</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		Cuantificación	
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2011 ¹⁷⁷	20
<p>FIN: Contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, asesoramiento y defensa jurídica de todas las personas, mejorando su calidad de vida.</p>				
<p>PROPÓSITO: Las personas¹⁷⁸ residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal¹⁷⁹ o son orientados o</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de casos¹⁸⁰ con producto alcanzado¹⁸¹ (orientación/ asesoría, acuerdo/ avenimiento /fallo/ derivación)</p>	<p>(N° de casos con producto alcanzado en el año t / N° de casos terminados en el año t)*100</p>	<p>(2.048) / (2.699) = 75,9%</p>	<p>(4.162) / (5.702) = 73,0%</p>

¹⁷⁷ Las UJV comenzaron su operación a partir del 4 de mayo de 2011

¹⁷⁸ Debido a que el programa funciona en base a la voluntariedad, refiere a aquellas personas que deciden presentar su conflicto en las UJV.

¹⁷⁹ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria.

¹⁸⁰ Se entiende por caso todo conflicto ingresado a las UJV. Un caso puede involucrar a una o más personas según sus características.

asesorados en los problemas no vecinales.	Eficacia/Producto Porcentaje de personas atendidas respecto de la población objetivo	(N° de personas atendidas en año t /N° población objetivo en año t)* 100	44%	11%
	Calidad/Producto Promedio de duración del caso que califica y termina con algún tipo de resolución ¹⁸² , desde que se comenzaron a realizar gestiones para solucionarlo.	(Sumatoria de días desde la recepción de casos que califican y terminan con acuerdo o con algún tipo de resolución año t / Total casos terminados con acuerdo o con algún tipo de resolución año t)	(28.865) / (886) = 32,6 días	(76.330) / 2.183) = 35,0 días

¹⁸¹ Se entiende por casos con producto alcanzado aquellos que recibieron la prestación de orientación y asesoría en los casos que no calificaban para pasar a la etapa de evaluación (no cumplen los requisitos de edad, comuna y materia) más los casos que si calificaban y alcanzaron los productos de cada una de las vías (acuerdos, avenimiento, fallos y derivaciones).

¹⁸² En este indicador no se incorpora el componente 2, ya que en el enunciado se mencionan solo los casos que califican (componente 1), a su vez, debido a que el 100% de los casos se terminan el mismo día. Por otra parte, no se incorporan los casos que están en J.P.Local debido a que los tiempos de tramitación no dependen del proyecto.

	<p>Eficacia/Resultado Porcentaje de casos con conflictos vecinales resueltos/solucionados¹⁸³</p>	<p>N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido y cumplidos, en el año t / N° de conflictos vecinales terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados o fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas; y con compromisos con plazo vencido en el año t)*100</p>	<p>No se cuenta con información acotada al 2011</p>	<p>$(1.495) / (1.749) =$ 85,5%¹⁸⁴</p>
	<p>2.- Eficacia/Productos Porcentaje de casos de conflicto vecinal terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas respecto al total de casos que califican para ser atendidos, según materia, comuna y vía de solución.</p>	<p>(N° Casos de conflicto vecinal terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas año t/ Casos que califican terminados en año t)* 100</p>	<p>$(893)/(1.544)*100= 57,8\%$</p>	<p>$(2.247)/(3.787)*100 =$ 59,3%</p>

¹⁸³ Se entiende por caso vecinal con conflicto resuelto aquel en el cual las partes involucradas han cumplidos sus compromisos.

¹⁸⁴ Este indicador incluye tanto los compromisos cumplidos total como parcialmente. Cabe mencionar que para los casos con más de dos compromisos, la fórmula de cálculo asume que el estado del primer y último compromiso (vencido/vigente, cumplido/incumplido) aplica para los compromisos intermedios. Los datos utilizados son acumulados para el periodo mayo 2011- dic 2012.

	<p>Calidad/Producto Porcentaje de encuestados/as¹⁸⁵ que evalúan con nota mínima 6 la resolución del conflicto vecinal</p>	(Número de participantes que evalúan con una nota mínima de 6 en una escala de 1 a 7 la resolución del conflicto vecinal año t/Número total de encuestados/as año t)*100	No se cuenta con información acotada al 2011	$(1.597) / (1.820) = 87,7\%$ ¹⁸⁶
	<p>Economía/Producto Porcentaje de ejecución presupuestaria</p>	(Presupuesto devengado en el año t/ Presupuesto inicial en el año t)*100	$(M\$ 1.078.547) / (M\$ 1.083.214) = 99,6\%$	$(M\$ 1.002.023) / (M\$ 971.440) = 103,1\%$
<p>COMPONENTE 1: Personas con conflictos vecinales reciben atención en las UJV para la solución de éstos, mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, mecanismos adjudicativos, o a través del trabajo en red con programas y servicios sociales.</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de usuarios/as con conflictos vecinales atendidos en las UJV por cada 100 habitantes mayores a 18 años con conflicto vecinal y voluntariedad de resolverlo.</p>	(N° de usuarios/as atendidos con conflictos vecinales atendidos en la UJV año t/N° de habitantes mayores de 18 años con conflicto vecinal y voluntariedad de resolverlo en el año t)*100	Sin información dado que se desconoce el número de habitantes que presentan conflicto vecinal y tienen voluntariedad para resolverlo.	
	<p>Eficacia/Proceso Porcentaje de casos vigentes respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t.</p>	(N° Casos vigentes / Casos ingresados con conflictos vecinales en periodo t) *100	$(263) / (1.778) = 14,8\%$	$(539) / (3.919) = 13,8\%$ ¹⁸⁷

¹⁸⁵ Solo se encuestan a los/as usuarios/as que terminan el proceso en la vía de solución.

¹⁸⁶ Los datos utilizados son acumulados para el periodo septiembre 2011- noviembre 2012.

¹⁸⁷ Este indicador incluye casos vigentes ingresados el 2011 y no considera los casos que están en la vía de J.P. Local dado que su vigencia o término no depende del proyecto.

	Eficacia/Proceso Tasa de deserción respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t,	(Casos desertados en periodo t/ (Casos ingresados con conflictos vecinales en periodo t) *100 ¹⁸⁸	(514) / (1.849) = 27,8%	(1.320) / (4.081) = 32,3%
	Eficiencia/Producto Costo promedio caso del caso ingresado que califica ¹⁸⁹	Costo total de producción del componente año t/N° total de casos atendidos por el programa en el año t año t	(M\$ 608.679) / (1.849) = M\$ 329,2	(M\$ 619.552) / (4.081) = M\$ 151,8
		Costo total de mediaciones año t/N° total de Mediaciones año t		
		Costo total de Conciliaciones año t/N° total de Conciliaciones año t		
		Costo total de Derivaciones año t/N° total de Derivaciones año t		
		Costo total de Arbitrajes año t/N° total de Arbitrajes año t		

¹⁸⁸ Este indicador considera casos desertados el año t, pero ingresados el año t-1.

¹⁸⁹ Este costo considera los items asociados a la producción del servicio y en base al prorrateo, según se detalla en tabla 3. Valores en pesos del año 2013. Debido a que no se cuenta con estudios de distribución de recursos por vía de solución, sería demasiados los supuestos de prorrateo a considerar para el cálculo del costo por vía.

COMPONENTE 2: Personas que presentan conflictos no vecinales en las UJV, reciben orientación y/o asesoría social y/o jurídica para la búsqueda de solución de éstos.	Eficacia/Producto Porcentaje de casos atendidos por conflictos no vecinales ¹⁹⁰ respecto del total de casos por el programa	(N° de casos atendidos por el componente en año t/N° total de casos atendidos por el programa en año t)*100	$(1.155) / (3.004) = 38,4\%$	$(1.915) / (5.996) = 31,9\%$
	Calidad/Producto Nivel de satisfacción con la atención recibida	(Número de participantes que evalúan con una nota mínima de 6 en una escala de 1 a 7 la orientación/asesoría recibida en año t/Número total de encuestados/as año t)*100	No se cuenta con esta información para el periodo 2011-2012. Se creó un instrumento a implementar a partir de febrero de 2013.	
	Eficiencia/Producto Costo promedio por caso orientado/asesorado ¹⁹¹	Costo total del componente año t/N° total de casos del componente año t	$(M\$ 55.881) / (1.155) = M\$ 48,4$	$(M\$ 88.081) / (1.915) = M\$ 46,0$

¹⁹⁰ Refiera a aquellos conflictos de orden no vecinal (penales, laborales o de mediación familiar obligatoria) y a aquellos que no cumplen con los requisitos de edad ni comuna para pasar a la etapa siguiente de evaluación.

¹⁹¹ Este costo considera los ítems asociados a la producción del servicio y en base al prorrateo, según se detalla en tabla 3.

Anexo 2(c): Análisis

LÓGICA VERTICAL

1.- Relaciones de Causalidad

El propósito está correctamente formulado, ya que identifica la población objetivo del programa y el cambio que se quiere producir como es la resolución de sus conflictos de orden vecinal (Resultado intermedio). Es coherente con la necesidad/problema que aborda el programa respecto a que la conflictividad vecinal no encuentra respuesta institucional y, por lo tanto, los conflictos de esta índole tienden a no resolverse agravándose en el tiempo afectando la calidad de vida de las personas.

Respecto a la orientación o asesoría en problemas no vecinales no corresponde en estricto rigor al problema/necesidad originalmente identificado: los conflictos vecinales. Sin embargo, afecta al tema de la justicia más general también señalado en el diagnóstico en relación a que las personas de escasos recursos y vulnerables, no acceden a la justicia para resolver diversos conflictos de la vida diaria que requieren una orientación jurídica y que no son necesariamente vecinales. Todo esto hace que las personas tengan una mala percepción del sistema judicial en general¹⁹². Entonces, no es posible que el programa no aborde los temas no vecinales y que lo haga entregando orientaciones básicas a quienes acuden a las UJV sobre estos temas, por ejemplo, respondiendo a preguntas tales como: dónde acudir, quién lo puede asesorar, qué documentos se deben llevar, etc. De ahí que la constatación que se está surgiendo del Estudio es que a nivel territorial, surgen demandas que van más allá de una estricta delimitación de una temática vecinal, sino que también de acercar a las personas a la justicia

El ajuste que habría que hacer en la redacción del propósito es que refleje lo que se quiere cambiar en el ámbito no vecinal como resultado de la realización del servicio de orientación y asesoría (Componente 2). Esto es que: estén informadas sobre alternativas de solución. Entonces, la redacción del propósito quedaría como sigue:

Las personas residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal o son informadas de alternativas para que solucionen sus problemas no vecinales o que siendo vecinales no corresponden a la comuna a que concurren¹⁹³.

Por otra parte, existe causalidad del objetivo de propósito respecto del Fin, puesto que al resolver conflictos vecinales e informar sobre los temas judiciales no vecinales, se está contribuyendo a que las personas accedan a la justicia (Resultado final esperado). En este sentido, el Fin está dando respuesta al problema detectado de acceso a la justicia.

Respecto a los dos Componentes identificados, en ellos están explicitados los servicios que se quiere entregar a los/as beneficiarios/as. En el caso del componente 1 el servicio

¹⁹² Yañez, Marcelo. Op. cit

¹⁹³ Durante el proceso evaluativo se ha postulado que esta formulación correspondería a dos objetivos. Desde el punto de vista de los evaluadores, se trata de situaciones complementarias vinculadas con el acceso a la justicia.

son los mecanismos alternativos o adjudicativos¹⁹⁴, o del trabajo en red con programas y servicios sociales para solucionar casos vecinales. En cuanto al componente 2 que se aboca a los temas no vecinales el servicio es la orientación y/o asesoría social y/o jurídica a personas que recurren a la UJV.

Entre ambos componentes hay una diferencia cualitativa en relación al propósito. El Componente 1 se entrega para que las personas resuelvan sus conflictos vecinales y, el Componente 2 es para informar a las personas sobre alternativas de solución de conflictos no vecinales. Por lo tanto, hay una correcta relación de causalidad entre el propósito que apunta a resolver conflictos de orden vecinal o informar de alternativas para solucionar problemas no vecinales o vecinales que no corresponden a la comuna a que las personas concurren y los servicios que se entregan a través de los componentes.

No se identifican otros componentes que pudieran entregar servicios que permitan mejorar la eficacia y/o eficiencia del programa, en este sentido, se considera que los servicios que otorga son los necesarios y suficientes para el cumplimiento del Propósito. De todos modos, al tratarse de una experiencia piloto, en su ejecución podrían detectarse eventuales servicios que falten o que podrían derivarse a otros, por ejemplo, el arbitraje y concentrarse, por ejemplo, en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En este escenario, se debería identificar qué entidades se harían cargo del arbitraje y si no existiera, plantear la alternativa de una institución que se haga cargo de este mecanismo como parte de la propuesta de políticas públicas sobre el tema.

Respecto a las actividades, las cuatro formuladas para la producción del Componente 1 en la Matriz de Marco Lógico (MML) son un resumen de un conjunto de actividades estandarizadas que corresponde a las cuatro grandes etapas de su desarrollo: Recepción, Evaluación, Solución y Seguimiento (ver anexo 3). Estas a su vez están detalladas en un manual de procedimiento que tiene el programa. En el caso, del componente 2 las dos actividades que aparecen en la MML resumen las etapas de Recepción y Asesoría que involucran las actividades de este componente (ver anexo 3) que también están detalladas en el manual de procedimiento citando anteriormente. En el anexo 9 de dicho manual se establecen los criterios que deben considerarse para realizar asesoría, orientaciones o derivaciones.

El panel considera que las actividades son las necesarias y suficientes para el cumplimiento de los respectivos componentes.

2.- Características de los bienes y servicios

No se identifican bienes/o servicios que no son producidos en la actualidad y que podrían mejorar la eficacia y/o eficiencia del programa. Sin embargo, debe hacerse una reflexión sobre los componentes en cuanto al tipo de bienes que son entregados a los/as beneficiarios/as. Sus características son las que determinan si es pertinente realizar una recuperación de gastos, y esto se relaciona básicamente si reúne las condiciones para ser

¹⁹⁴ Mecanismo que provee a las partes la oportunidad de presentar su versión de los hechos a un tercero mediante un procedimiento más rápido e informal que el judicial, como por ejemplo, el arbitraje

considerado un bien público. Es así como se ocupará el siguiente esquema para el análisis de las distintas categorías de bienes¹⁹⁵.

Tipificación de Bienes

	Rivalidad No	Rivalidad
Excluíble	Bien Privado	Bien Club
No Excluíble	Bienes de Propiedad Común	Bien Público

FUENTES: Mankiw G., Principios de Economía. Nicholson W., Microeconomía Intermedia y sus aplicaciones, Parkin M. Microeconomía. Karl E. Case "Musgrave's vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory".

Como se ve en el cuadro para definir si es un bien público o privado es necesario evaluar sus condiciones de rivalidad y exclusión. Un bien es rival si su uso por parte de una persona disminuye la cantidad disponible para alguien más, en otras palabras, un bien es no rival si es posible que sea consumido por muchos individuos y no disminuye la cantidad y calidad del bien¹⁹⁶. Un bien es excluible si es posible cobrar un precio por el consumo del bien, en otras palabras, un bien es no excluible cuando es técnicamente imposible o costoso cobrar un precio por su consumo¹⁹⁷.

A partir de estas categorías se puede establecer las distintas categorías. Así si un bien es rival y excluible se le llama **bien privado**. A su vez cuando un bien es no rival y no excluible se considera como **bien público**. Si un bien es no rival pero excluible se le conoce como **bien club**¹⁹⁸, mientras que en el caso en que el bien es rival pero no excluible se le conoce como **Bienes de propiedad común**¹⁹⁹.

La teoría económica recomienda que tanto en el caso de bienes públicos (no excluible y no rival) como en el de los bienes de propiedad común (no excluible y rival), sea el gobierno el que esté a cargo de su provisión, ya que la provisión privada enfrenta incentivos a la sub producción de bienes públicos o a utilizar excesivamente los bienes de propiedad común.

En este caso, es posible señalar que al menos las características que tiene este servicio son propias de bienes privados, es decir es posible señalar que este bien – servicios y orientaciones para resolver conflictos vecinales como no vecinales - presenta condiciones de rivalidad, es decir su consumo por un/a usuario/a afecta la cantidad de consumo de los/as demás usuarios/as. Mientras que también presenta condiciones de exclusividad, es decir, por servicios legales es posible cobrar un precio por la prestación de este. Estas razones son suficientes para esperar un plan de recuperación de gastos por parte del

¹⁹⁵ Los ejemplos citados fueron extraídos de: Mankiw, Gregory, Op. Cit; Nicholson, Walter. Op. cit. y; Parkin, Michael y Case, Karl E.. **Musgrave's. v isión of th e pu blic sector**: the complex relationship between individual, society and state in public good theory.

¹⁹⁶ Musgrave, Richard A. & P.B. Op. ci y Nicholson, Walter Op. cit, los bienes no rivales son aquellos que permiten ofrecer beneficios a beneficiarios/as adicionales, con cero costo marginal.

¹⁹⁷ Según Musgrave, Richard A. & P.B.. Op. cit. y Nicholson, Walter. Op. ci los bienes no exclusivos ofrecen beneficios que todo el mundo, sin exclusión, podrá disfrutar.

¹⁹⁸ Según Musgrave, Richard A. & P.B.. Op. Cit este tipo de bienes se les conoce como Monopolio Natural. De igual forma lo define Mankiw, Gregory. **Principios de e economía**. MacGraw -Hill. 2004 y Parkin., Michael **Microeconomía**. Pearson educación. México .2006.

¹⁹⁹ Según Musgrave, Richard A. & P.B. Op. Ct este tipo de bienes se les conoce como Recurso Común. De igual forma lo define Mankiw, Gregory. Op. Cit y Parkin, Michael. Op. cit.

programa. Esto es lo que justifica, por ejemplo, que la CAJ aplique el criterio socioeconómico para determinar si sus usuarios/as de servicios legales pagaran o no por las prestaciones²⁰⁰

De ahí que debiera considerarse también la posibilidad de implementar un plan de copagos para que los/as usuarios/as pudiesen apoyar el financiamiento del servicio, el cual podría vincularse con la condición socioeconómica de las personas o grupos usuarios y así aumentar la cantidad de recursos disponibles y con esto las prestaciones potenciales. Junto con también aumentar el nivel de compromiso de los/as usuarios/as²⁰¹.

Existen varias alternativas intermedias, por ejemplo, la entrega gratuita de alimentos, que es un bien privado ya que es rival y excluyente y, por lo tanto, es técnicamente posible cobrar un precio. Sin embargo, no se cobra por él por razones estratégicas (por ejemplo, prevenir desórdenes públicos que amenacen la seguridad pública) y humanitarias. Otro elemento a considerar es cuando los mercados son incompletos que es cuando los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. También puede intervenir el Estado porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información.

Además, están las fallas de mercado que son las externalidades que se producen más allá de la intervención directa del privado y que no son internalizados por el ejecutor. Aquí se definen los productos preferentes o meritorios: bienes a los cuales todos los individuos de una sociedad tienen derecho, sin importar su capacidad de pago o su condición. Por último, está la consideración de la redistribución de ingresos que es una transferencia de ingresos, riqueza o propiedad desde algunos agentes a otros por algún mecanismo social como impuestos, política monetaria, programas sociales, caridad o provisión gratuita. En este caso, podría avalar la posibilidad que el otorgamiento del servicio de justicia vecinal sea gratis para personas que no alcanzan un determinado nivel de ingreso. Aunque hay

²⁰⁰ Al respecto esta entidad señala que "... a los servicios de información, orientación y difusión de derechos pueden acceder todas las personas, sin importar su situación socioeconómica. Lo anterior, de conformidad con la misión institucional que se encuentra establecida en el artículo 2º de la Ley Nº 17.995 que crea las Corporaciones de Asistencia Judicial, que señala que su "finalidad será prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos". Ver página de la Corporación de Asistencia Judicial. <http://justiciateayuda.cl/quien-puede-ser-nuestro-usuario/>

²⁰¹ Existen varias alternativas intermedias, por ejemplo, la entrega gratuita de alimentos, que es un bien privado ya que es rival y excluyente y, por lo tanto, es técnicamente posible cobrar un precio. Sin embargo, no se cobra por él por razones estratégicas (por ejemplo, prevenir desórdenes públicos que amenacen la seguridad pública) y humanitarias. Otro elemento a considerar es cuando los mercados son incompletos que es cuando los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar. También puede intervenir el Estado porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información.

Además están las fallas de mercado que son las externalidades que se producen más allá de la intervención directa del privado y que no son internalizados por el ejecutor. Aquí se definen los productos preferentes o meritorios: bienes a los cuales todos los individuos de una sociedad tienen derecho, sin importar su capacidad de pago o su condición. Por último, está la consideración de la redistribución de ingresos que es una transferencia de ingresos, riqueza o propiedad desde algunos agentes a otros por algún mecanismo social como impuestos, política monetaria, programas sociales, caridad o provisión gratuita. En este caso, podría avalar la posibilidad que el otorgamiento del servicio de justicia vecinal sea gratis para personas que no alcanzan un determinado nivel de ingreso. Aunque hay que señalar que las políticas redistributivas siempre tienen un costo de eficiencia asociado, el cual deberá ser pagado por los oferentes como los demandantes del servicio y cuya proporción del costo será absorbido de acuerdo a las elasticidades de demanda y oferta que presenten cada uno de ellos, donde quienes sean menos sensibles a los cambios en precio pagaran mayor parte de los costos de eficiencia asociados.

que señalar que las políticas redistributivas siempre tienen un costo de eficiencia asociado, el cual deberá ser pagado por los oferentes como los demandantes del servicio y cuya proporción del costo será absorbido de acuerdo a las elasticidades de demanda y oferta que presenten cada uno de ellos, donde quienes sean menos sensibles a los cambios en precio pagaran mayor parte de los costos de eficiencia asociados.

3.- Supuestos

No se tiene observación sobre los supuestos planteados a nivel del Fin.

En el propósito que no tiene formulado supuestos, se propone el siguiente:

Se mantiene la estabilidad socioeconómica y política del país.

La lógica del supuesto formulado es que si, por ejemplo, hubiera un aumento de los llamados movimientos sociales – estudiantiles secundarios, universitarios, ecológicos, etc – podría eventualmente afectar el logro del propósito al tener una demanda muy superior a la actual de conflictos territoriales vecinales que el programa no tendría la capacidad de resolver²⁰².

No se requiere formular indicadores para medir si el supuesto se dio o no, puesto que su ocurrencia puede tener un carácter nacional o local. En este último caso, pueden darse conflictos por vertederos, establecimientos educacionales de la comuna, crítica a una política sectorial (por ejemplo, Construcción de viviendas del MINVU), etc. Por lo tanto, no tiene sentido plantear indicadores que pueden ocurrir localmente y afectar solo a algunas comunas.

Respecto a los Componentes, al ya formulado se propone agregar el siguiente:

Existe Infraestructura adecuadas (De buen acceso, m2 requeridos, suficientes instalaciones y precio abordable) en las comunas donde se instalan las UJV²⁰³.

Tampoco se requiere elaborar indicadores de mayor complejidad para los supuestos de Componente. En efecto, el apoyo de instituciones locales se da o no se da; existe o no existe infraestructura disponible para instalar UJV.

En síntesis, el diseño es apropiado para abordar la necesidad y problema identificado. En este sentido, el diseño elaborado como experiencia piloto entrega servicios para abordar este tipo de casos vecinales, así como otros que no caben en los temas vecinales, pero que requieren una orientación/asesoría para derivar a las personas a las entidades que correspondan. De este modo, a través de la provisión de estos servicios se espera que las personas resuelvan los casos que atañen a la convivencia vecinal o les entregue información sobre temas judiciales más amplios.

La matriz del programa en su lógica vertical se valida completamente con las correcciones planteadas.

²⁰² Esto podría involucrar, por ejemplo, conflicto entre vecinos por el acceso a los establecimientos educacionales o la existencia de industrias que se consideran contaminantes, etc.

²⁰³ Este aspecto debe colocarse como supuesto, porque no es una condición previa para realizar o no el programa.

Queda para la discusión si debe cobrarse por los servicios cobrados, ya que al ser un bien meritorio conviene mantenerlo generado por el fisco bajo sus costos, pero debiera evaluarse la pertinencia de establecer un sistema de copago asociada a la situación socioeconómica de los usuarios/as.

LÓGICA HORIZONTAL

Indicador	Comentario
FIN: Contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad de protección de la ley en el ejercicio de derechos, asesoramiento y defensa jurídica de todas las personas, mejorando su calidad de vida.	
No hay	
PROPÓSITO: Las personas residentes y que trabajan en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal ²⁰⁴ o son orientados o asesorados en los problemas no vecinales.	
Eficacia/Producto Porcentaje de casos vecinales con producto alcanzado (orientación/ asesoría, acuerdo/ avenimiento/fallo/derivación)	Correctamente formulado en que se identifican el conjunto de servicios que provee el programa, a través, de sus Componentes. Se incluye el producto Orientación/Asesoría que es cualitativa y cuantitativamente diferente a las vías de solución, porque corresponde a una "Atención" que desde el momento que se realiza, tendrá un 100% de cumplimiento. De todos modos, es relevante colocarlo como un producto del Programa y que ha involucrado hasta el momento a un tercio de los beneficiarios. Medios de verificación. El programa tiene dos bases de datos: "Todos los Casos" y "Casos que califican". Tiene un Sistema de Información de las Unidades Vecinales que registra y contiene en línea toda la información de los casos que ingresan a las UJV desde la recepción hasta el seguimiento de las acciones resolución. Además homologa todas las etapas de los distintos procesos de las UJV y está estructurado en diferentes módulos dependiendo de la vía de solución de conflicto seleccionada. Además tiene un detallado manual del sistema informático UJV. Toda la información es cargada por el/la funcionario/a a cargo de cada etapa, por lo que potencialmente pudiese existir un margen de error. Para disminuir estas inconsistencias se realizan algunas revisiones y auditorías al sistema, especialmente en relación a algunos campos relevantes (materia ingresada, seguimiento). Asimismo, existen hitos de validación entre los campos, que permiten

²⁰⁴ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria.

	<p>disminuir las inconsistencias, especialmente en el cierre que se da a los casos²⁰⁵.</p> <p>Por lo tanto, se valida la base de datos como medio de verificación para la medición de todos los indicadores en los distintos niveles de objetivos.</p>
<p>Eficacia/Producto Porcentaje de personas atendidas respecto de la población objetivo</p>	<p>El programa ha señalado que no se tiene resultados de este indicador porque se carece del dato de la población objetivo, ya que se desconoce la demanda que se tiene del servicio. El panel ha hecho una propuesta de cálculo (proxy) en relación al número de hogares y número de integrantes de las comunas basado en el encuesta CASEN y tasa de prevalencia de conflictos²⁰⁶.</p> <p>Por otra parte, también se propone el número de beneficiarios (proxy) considerando un mínimo de dos beneficiarios por caso (Requirente y requerido/a) y N° de hogares de la comuna, N° de integrantes obtenidos de la encuesta CASEN²⁰⁷. En el caso de los beneficiarios, la solución a su cálculo es registrar en la BD el número de personas involucradas en cada causa.</p>
<p>Calidad/Producto Promedio de duración del caso que califica y termina con acuerdo o con algún tipo de resolución, desde que se comenzaron a realizar gestiones para solucionarlo.</p>	<p>Indicador apropiado que permite medir una dimensión adicional del éxito, esto es, la oportunidad.</p>
<p>Eficacia/Resultado Porcentaje de casos vecinales resueltos/solucionados</p>	<p>Es un indicador de resultado intermedio que suele no considerarse y es muy importante. En efecto, no solo es relevante considerar si el juicio o la vía de resolución arribaron a acuerdos o avenimiento entre las partes, o que se dictaron fallos o sentencias o que se realizaron las derivaciones, sino que es necesario saber si estos se cumplen en los plazos que corresponden.</p>
<p>Eficacia/producto Porcentaje de casos terminados con acuerdos o avenimientos alcanzados, fallos o sentencias dictados y derivaciones realizadas respecto del total de casos que vecinales según materia, comuna y vía de solución</p>	<p>Indicador que mide los productos que surgen de las distintas instancias: Conciliación, Mediación, Arbitraje, Juzgado de Policía local y redes sociales y que es importante medir, para saber el nivel de eficacia de cada uno de ellos.</p>
<p>Calidad/Producto Porcentaje de encuestados/as que</p>	<p>Indicador correcto y que se utiliza en las más diversas esferas para medir satisfacción de los usuarios/as.</p>

²⁰⁵ Para un mayor detalle del Sistema ver Anexo 1

²⁰⁶ Ver detalle en este informe I.1.2

²⁰⁷ Ver detalle en este informe II.2.3

evalúan con nota mínima 6 la resolución del conflicto vecinal.	
Economía/Producto Porcentaje de ejecución presupuestaria	Indicador para medir qué tan bien se están usando los recursos. En indicador de economía podría considerarse uno de medición de aportes de terceros, lo que efectivamente ha ocurrido durante el período evaluado y que es susceptible de medir. Además se debe considerar un indicador de gasto de administración.
COMPONENTE 1: Personas con conflictos vecinales reciben atención en las UJV para la solución de éstos, mediante MASC, mecanismos adjudicativos, o a través del trabajo en red con programas y servicios sociales.	
Eficacia/Producto Porcentaje de usuarios/as con conflictos vecinales atendidos en las UJV por cada 100 habitantes mayores a 18 años con conflicto vecinal y voluntad de resolverlo.	Misma observación realizada respecto a la población en el indicador de Propósito
Eficacia/Proceso Porcentaje de casos vigentes respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t.	Indicador de proceso apropiado que permite evaluar la cantidad de procedimientos que se cierran en el año en que fueron ingresados. Uno de los problemas que suelen detectarse en el área judicial es la extensión de las causas, por lo tanto, es relevante en este caso medir cuántas de ellas están sin terminar.
Eficacia/Proceso Tasa de deserción respecto al total de casos que ingresaron un conflicto vecinal en un periodo t,	Indicador apropiado para medir los niveles de deserción en el programa. Este indicador se puede obtener considerando diversos factores, por ejemplo, por UJV, por temas, etc.
Eficiencia/Producto Costo promedio caso ingresado que califica	Indicador indispensable para saber a qué costo se están produciendo los servicios
COMPONENTE 2: Personas que presentan conflictos no vecinales en las UJV, reciben orientación y/o asesoría social y/o jurídica para la búsqueda de solución de éstos.	
Eficacia/Producto Porcentaje de casos atendidos por conflictos no vecinales respecto del total de casos por el programa	Indicador relevante para medir la cantidad de causas que no apuntan directamente al objetivo inicialmente formulado por el programa, pero como se argumenta dentro del informe es una tarea que no se puede soslayar.
Calidad/Producto Nivel de satisfacción con la atención recibida	Indicador de satisfacción del usuario. En un indicador que será medido a partir del 2013
Eficiencia/Producto Costo promedio por caso orientado/asesorado	Al igual que en el Componente 1 se requiere conocer a qué costo se producen los servicios del componente.

Otras observaciones: Como en general los resultados de los indicadores no tienen experiencias equivalentes para compararlas y, por lo tanto, no se puede en general tener juicios evaluativos, debe considerarse los resultados de esta matriz como una guía para proponer metas futuras que el Estudio Práctico no se planteó en esta etapa

Se valida el sistema de indicadores de la matriz del programa, introduciendo algunos indicadores de economía.

Anexo 2(d): Producción del Programa 2011 - 2012

INFORMACIÓN PRODUCCIÓN PROGRAMA 2011 - 2012											
	1 Total casos Ingresados/ atendidos	2 Casos vigentes/en proceso (a)	3 Etapa evaluación. Casos que optaron por vía de solución (b)	4 Etapa evaluación. Casos que no continúan (sin optar por vía)	5 Etapa evaluación. Compromisos acordados (sin optar por vía)	6 Casos terminados con compromisos acordados	7 Casos terminados sin compromisos (c) (9+10+11)	8 Casos terminados (cerrados) (d) (6+7) ó (3+4+5)	9 Casos que desertan	10 Casos derivados a tribunales civiles	11 Casos sin acuerdo
2011	1,849	263	1,037	411	96	893	651	1,544	514	82	55
2012	4,081	539	2,286	1,053	448	2,247	1,540	3,787	1,320	120	100
Total 2011- 2012	5,930	802	3,323	1,464	544	3,140	2,191	5,331	1,834	202	155

Fuente:

(a) No Incluye casos de Juzgado Policía Local porque su tramitación no depende del programa.

Cifra 2011 JPL Vigentes = 42; Cifras 2012 JPL Vigentes = 18.

(b) Incluye casos terminados que optaron por vía JPL.

(c) Equivalente a no logro resolución de caso, por deserción, por derivación a tribunales civiles o por no llegar a acuerdo (compromiso).
Incluye casos en etapa de evaluación que no optaron por alguna vía.

(d) Incluye los terminados por deserción, por derivación a tribunales civiles y por no llegar a acuerdo (compromiso).

ANEXO 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

1. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa²⁰⁸

A continuación se detalla el proceso de producción de los servicios de cada componente, sus características principales, responsables y tiempos de ejecución promedio.

En primer lugar, es necesario destacar que en ambos componentes del programa la atención comienza de la misma manera, por medio de la revisión inicial del caso a través del recepcionista de la UJV. Es este actor quien determina, en primer lugar, si el caso califica o no, por lo que una clasificación adecuada a este nivel agiliza la gestión de los procesos y permite hacer más eficiente la utilización de los recursos en los procesos subsiguientes. Los casos son posteriormente asumidos, dependiendo de la decisión inicial, por el equipo de evaluación (componente 1) o el equipo de asesoría (componente 2). De acuerdo a las entrevistas realizadas (UJV Paine), existiría un porcentaje significativo de casos que son reasignados una vez chequeados por los equipos de evaluación y asesoría.

Los casos, una vez asignados correctamente, pasan por las siguientes etapas de acuerdo al componente:

Componente 1: Personas con conflictos vecinales reciben atención en las UJV para la solución de éstos, mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, mecanismos adjudicativos, o a través del trabajo en red con programas y servicios sociales.

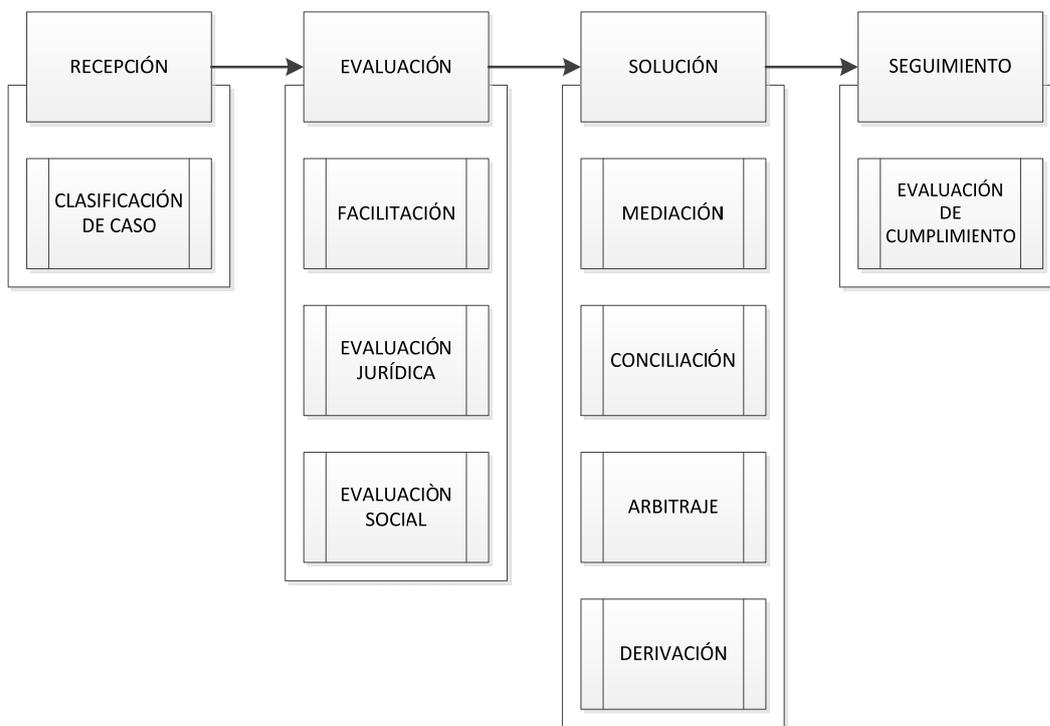
Este componente es el producto principal de las UJV. Su proceso de producción tiene 4 etapas: Recepción, evaluación, vías de solución y seguimiento.

El producto final es la resolución efectiva del conflicto, es decir, el caso se cierra una vez que el proceso de seguimiento da cuenta del cumplimiento de las resoluciones acordadas. Si las resoluciones no se cumplen, el caso vuelve a la etapa de evaluación para buscar otra alternativa para solucionarlo, siempre que el requirente lo solicite.

Existen variadas formas de no terminación de los casos, siendo la principal el abandono por parte de alguno de los participantes durante el proceso. De igual manera, existen formas de término anticipado. Según lo informado por uno de los equipos de las UJV, es usual que muchos casos terminen en las etapas de evaluación, al momento de realizar los primeros contactos entre requirente y requerido/a, momento en el cual deciden dejar el proceso hasta ese punto.

²⁰⁸ Por el momento no se cuenta con información respecto a los bienes específicos que produce la unidad coordinadora (nivel central del programa). En términos generales, el nivel central debiese estar a cargo de monitorear y sistematizar los resultados de las diferentes UJV, así como estandarizar procesos.

Flujograma componente 1



Proceso de producción de los servicios del componente 1

El proceso de producción del componente 1 se estructura en 4 fases:

Tabla 1: Actividades de producción componente 1

Fase	Características	Responsable	Proveedor
1. Recepción	Se reciben todos los casos y se identifican aquellos que cumplen con los requerimientos para proceso en la UJV ²⁰⁹ . En esta etapa, el contacto primario es con el/la requirente, es decir, con aquella persona que declara el problema. Como producto se tiene un informe	Recepcionista Asistente administrativo	Público

²⁰⁹ Se entiende por conflicto de orden vecinal aquellos que se producen entre dos o más vecinos/as que no digan relación con temas penales, laborales, ni de mediación familiar obligatoria. El listado de conflictos definidos como vecinales es: 1) Problemas de copropiedad inmobiliaria, 2) Problemas de administración de la copropiedad, 3) Gastos comunes, 4) Situaciones que afectan bienes comunes (deslindes, cierres, ampliaciones, etc.), 5) Incumplimiento de contrato. 6) Arrendamiento. 7) Servidumbres legales (demarcaciones, muros medianeros, etc.), 8) Ruidos molestos, 9) Aseo y ornato (basura), 10) Bienes comunes de uso público (plazas, multicanchas, etc.), 11) Follaje de plantas y árboles, 12) Tenencia de mascotas, 13) Conflictos de vecinos por actos de discriminación, 14) Indemnización de perjuicios, 15) Problemas de dominio de bienes, 16) Cobro de deudas de trabajos informales, préstamos, etc., 17) Partición de bienes, 18) Liquidación de sociedades colectivas, 19) Conflictos relacionados con sociedades civiles y mercantiles, y; 20) Cuestiones de repartición de aguas. (fuente: www.ujv.cl (consultado el 10/04/13).

Fase Ca	Características	Responsable	Proveedor
	preliminar del caso con la identificación de los/las requirentes y requeridos/as, el listado de casos admisibles a evaluación y una descripción del conflicto.		
2. Evaluación	La evaluación es el proceso en el cual el caso es analizado en términos de su capacidad de resolución. En esta etapa se genera el contacto con el o los otros actores participantes en el conflicto (requeridos), se identifica el conflicto específico y sus características con ambas partes con el fin de entregar la respuesta al caso concreto. Como producto se tiene un informe detallado de cada caso, el consentimiento informado de ambas partes y una recomendación de vía de solución.		
a. Facilitación:	La facilitación consiste en el contacto y vinculación con el/la requerido/a con el objeto de consolidar el caso. En este proceso el/la facilitador/a generalmente contacta por vía telefónica o visita al/la requerido/a con el objeto de persuadirlo a resolver su problema por medio de las alternativas ofrecidas por la UJV.	Facilitador/a	Público
b. Evaluación Jurídica:	La evaluación jurídica consiste en la revisión del caso respecto a las regulaciones vigentes con el objeto de identificar el mecanismo de resolución de conflictos más adecuado luego de entrevistar a ambas partes. Este proceso ocurre, en general, de forma paralela con la evaluación social.	Evaluador/a jurídico	Público
c. Evaluación Social:	La evaluación social consiste en la revisión del caso sobre la base de las características/necesidades de requirentes y requeridos/as con el objeto de identificar el mecanismo de resolución de conflictos más adecuado al caso luego de entrevistar a ambas partes. Este proceso ocurre, en general, de forma paralela con la evaluación jurídica. La evaluación social permite identificar y resolver problemas vecinales que sobrepasan las capacidades de los/as intervinientes (por ejemplo, en problemas vecinales relacionados con personas con problemas de salud mental) y/o complementan el proceso de solución o el compromiso alcanzado.	Evaluador/a social	Público
3. Solución:	Aquí el conflicto es finalmente resuelto. Existen 4 modalidades de resolución, las que van desde la solución autorregulada (mediación) hasta la derivación a vías adjudicativas formales como los Juzgados de Policía Local. El resultado de esta etapa es un acuerdo escrito de resolución del conflicto, sea este un acta de acuerdo (mediación/conciliación), una sentencia (arbitraje) o una serie de gestiones tendientes a la resolución del conflicto por parte de terceras instituciones (derivación).		
a. Mediación	El/la mediador/a tiene como objeto facilitar el acuerdo entre los/as intervinientes a fin de que éstos lleguen a un acuerdo por propia voluntad. La resolución del conflicto debe tender a recomponer la convivencia entre ellos. Por este motivo, el/la mediador/a facilita que sean los mismos involucrados/as los que propongan la	Mediador/a	Público

Fase Ca	Características	Responsable	Proveedor
	solución al conflicto. El producto es un acta de acuerdo.		
b. Conciliación	En esta vía, el/la conciliador/a propone los términos del acuerdo. La conciliación es adecuada cuando los/as intervinientes poseen vínculos menos estables o no son capaces de ponerse de acuerdo. El objeto de este modelo es que los/as involucrados/as alcancen un acuerdo por propia voluntad sobre la base de la propuesta realizada por el/la conciliadora. El producto es un acta de acuerdo.	Árbitro/a-conciliador/a	Público
c. Arbitraje	En esta vía ambos/as involucrados/as entregan al árbitro (miembro de la UJV) la facultad de decidir respecto al caso, quién fallará de acuerdo a sano juicio. La decisión del árbitro tiene calidad de cosa juzgada. El producto de esta etapa es la sentencia del árbitro.	Árbitro/a-conciliador/a	Público
d. Derivación	Cuando el conflicto no puede ser resuelto por alguna de las vías anteriores o existen indicios de que el problema supera las competencias de la UJV, se produce la derivación del caso. Existen dos tipos básicos de derivaciones:		
i. Patrocinio en JPL	El/la abogado/a de la CAJ patrocina a aquellos/as usuarios/as que no pudieron resolver su problema a través de la UJV.	Abogado/a CAJ	Público
ii. Derivación a Red Social	El/la evaluador/a social (asistente social) coordina con la red de apoyo social local (municipio e instituciones privadas de apoyo social) la prestación de servicios a los/as usuarios/as cuyos conflictos vecinales estén asociados a problemas de carácter social. El producto de esta etapa es la derivación efectiva a los servicios sociales del Municipio o de privados que operan en el territorio.	Evaluador/a social	Público/Privado
4. Seguimiento	La última etapa del proceso. Luego de concordar entre las partes, éste es seguido por el profesional de la vía (mediador/a, conciliador/a/árbitro/a, abogado CAJ o evaluador social) o por el/la facilitador/a, con el objeto de comprobar el cumplimiento efectivo de los acuerdos o que los servicios hayan cumplido con lo solicitado por las partes en el caso de las derivaciones. Cuando se cumplen el caso se da por finalizado, con lo que se determina su cierre en el sistema informático.	Facilitador/a Mediador/a Árbitro/a-conciliador/a Asistente administrativo	Público

Componente 2: Personas que presentan conflictos no vecinales en las UJV, reciben orientación y/o asesoría social y/o jurídica para la búsqueda de solución de éstos.

En este componente los productos principales son asesorías para la resolución de conflictos que no son susceptibles de ser resueltos en el marco de las UJV y derivación a las instituciones pertinentes. En este proceso es más breve que el del componente 1 y no tiene seguimiento.

Flujograma componente 2

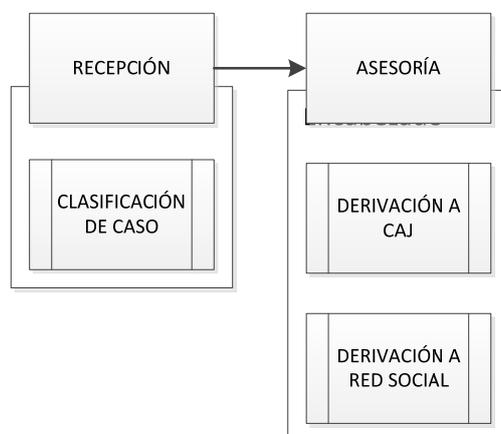


Tabla 2: Actividades de producción componente 2

Fase Cara	Características	Responsable	Proveedor
1. Recepción (esta fase es común a ambos componentes)	Se reciben todos los casos y se identifican aquellos que no cumplen con los requerimientos para proceso en la UJV (materias/edad/comuna). En esta etapa, el primer contacto es con el/la requirente, es decir, con aquella persona que declara el problema. Como producto se tiene un informe preliminar del caso, el que es derivado al asesor.	Recepcionista Asistente administrativo/a	Público
2. Asesoría			
a. Derivación a CAJ u otra agencia del sistema de justicia	El/la abogado/a de la CAJ orienta a aquellos/as usuarios/as cuyos problemas no son competencia de la UJV, es decir conflictos que no son de tipo vecinal. El producto de esta etapa es la orientación y eventualmente el contacto con la CAJ u otras agencias del sistema de justicia (por ejemplo, Ministerio público).	Abogado/a CAJ	Público
b. Derivación a Red Social	El/la evaluador/a social (asistente social) coordina con la red de apoyo social local (municipio e instituciones privadas de apoyo social) la prestación de servicios a los/as usuarios/as cuyos problemas estén asociados a problemas de carácter social. El producto es la derivación a los servicios sociales del Municipio o de privados que operan en el territorio.	Evaluador/a Social	Público

En general el proceso de producción es lineal, es decir no se aprecian redundancias de roles o funciones. Sin embargo es posible identificar nudos críticos en el proceso de producción de los bienes.

El proceso de producción en el caso del componente 1 es razonable, utilizando recursos de menor costo en la clasificación de los casos (recepción). No obstante, resulta complejo que el/la facilitador/a, que es quien finalmente genera el caso convenciendo al/la requerido/a de participar en la resolución del conflicto, no tenga mayor importancia en el marco de la estructura de funciones de las UJV. Una mayor cantidad de facilitadores/as permitiría aumentar la carga de trabajo efectiva para el resto de los profesionales de la UJV, priorizando por lo tanto la producción de bienes en este componente.

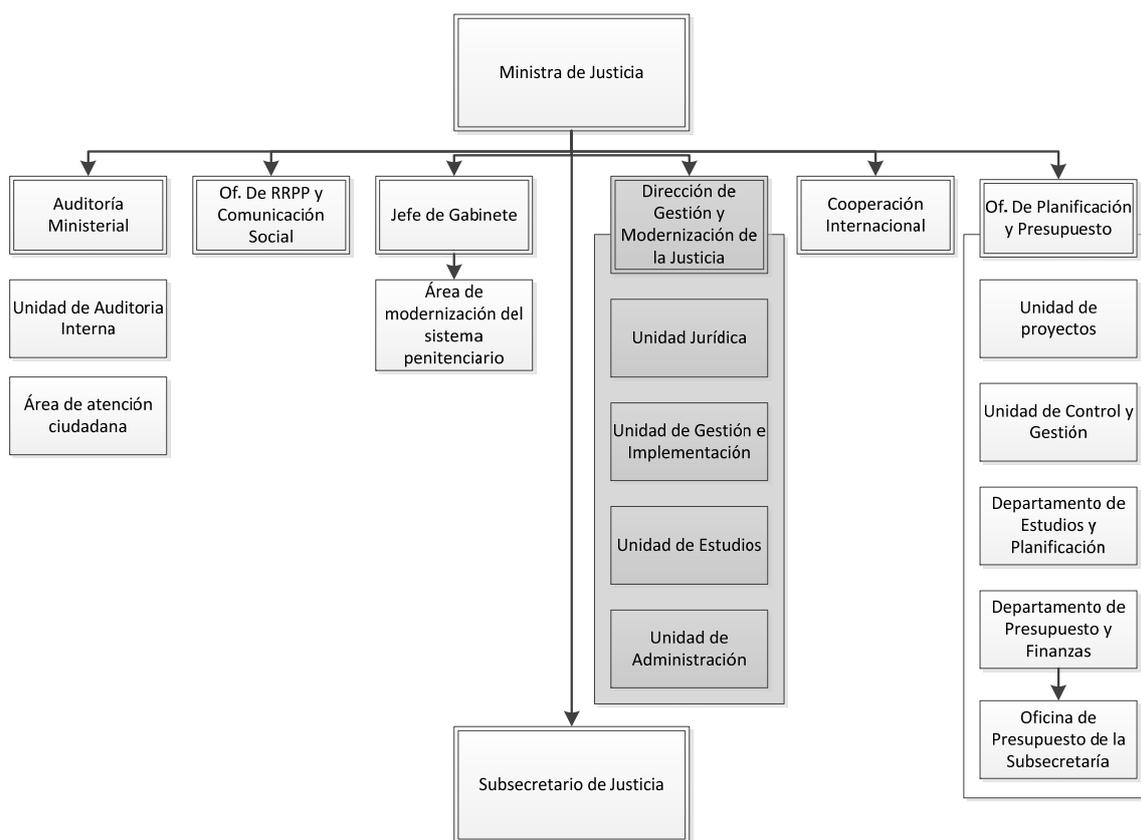
En el caso del componente 2, el modelo es razonable también utilizando mecanismos de clasificación de bajo costo.

2. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

Estructura Organizacional:

La Dirección de Gestión y Modernización de la Justicia (DGM), depende directamente de la máxima autoridad Ministerial, como es posible apreciar en el esquema 1.

Esquema 1: Diagrama ministerio



Fuente: DGM

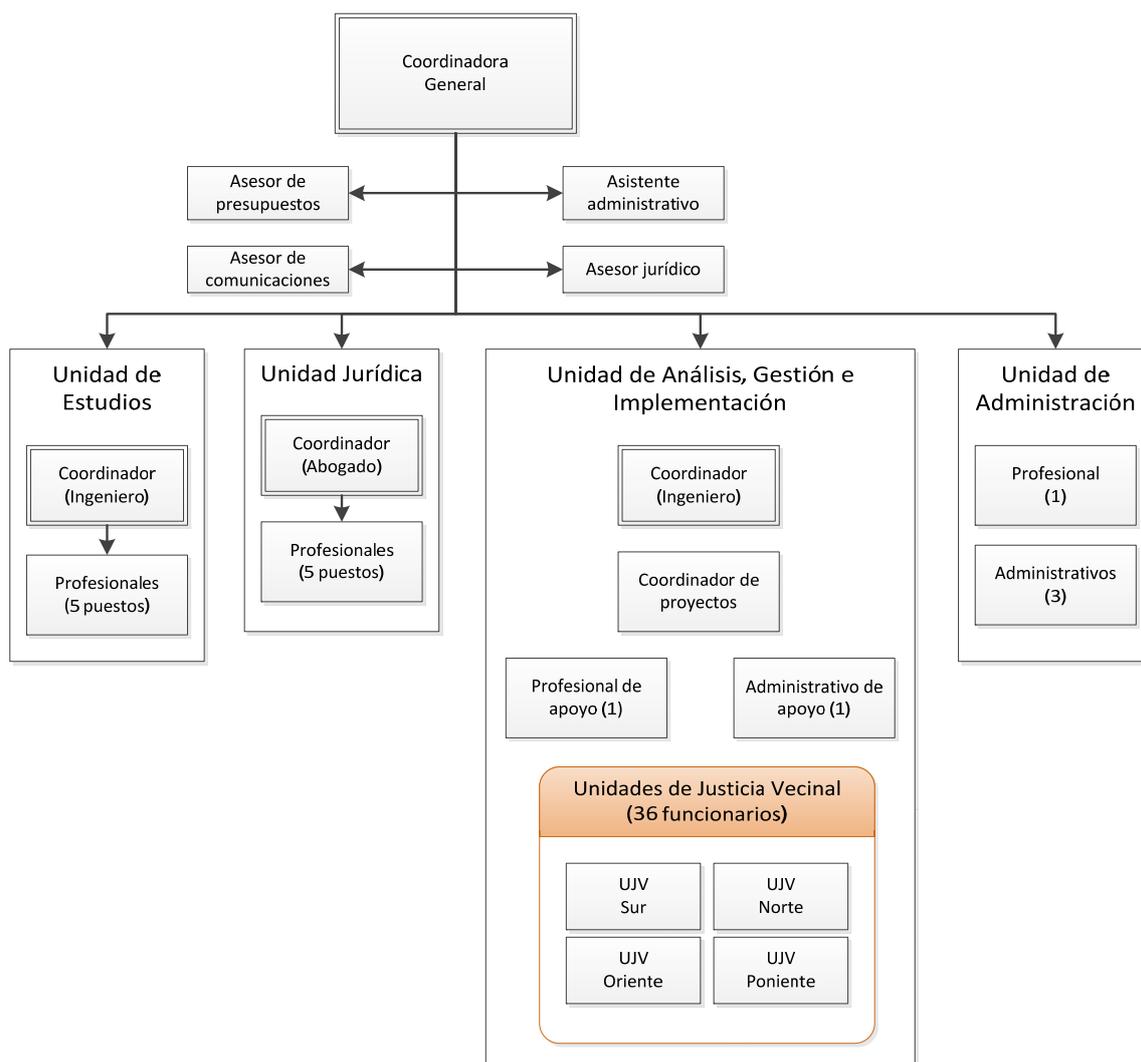
La DGM está a cargo del asesoramiento de las autoridades ministeriales, para la elaboración y proposición de programas, directrices e instrumentos para la modernización de la justicia, a través de la presentación de iniciativas legales o de otra índole, así como el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de las reformas judiciales, y la realización de estudios que sustenten y faciliten las labores señaladas. La DGM busca contribuir al desarrollo de un servicio público de justicia ágil y eficiente, confiable, accesible, de calidad y moderno²¹⁰.

²¹⁰ MINJU. **Ficha 2 de antecedentes, información complementaria. Estudio práctico Unidad de Justicia Vecinal.** Enero.2013

La dotación actual de la DGM es de 25 personas, los que sumados a los 36 funcionarios/as de las Unidades de Justicia Vecinal, totalizan 61. Debido a su dependencia orgánica con el Ministerio²¹¹, todos/as están contratados bajo la modalidad de honorarios, por el periodo de un año, con posibilidad de renovación.

El esquema 2 muestra el organigrama de la DGM y el equipo que actualmente la compone.

Esquema 2: Estructura DGM



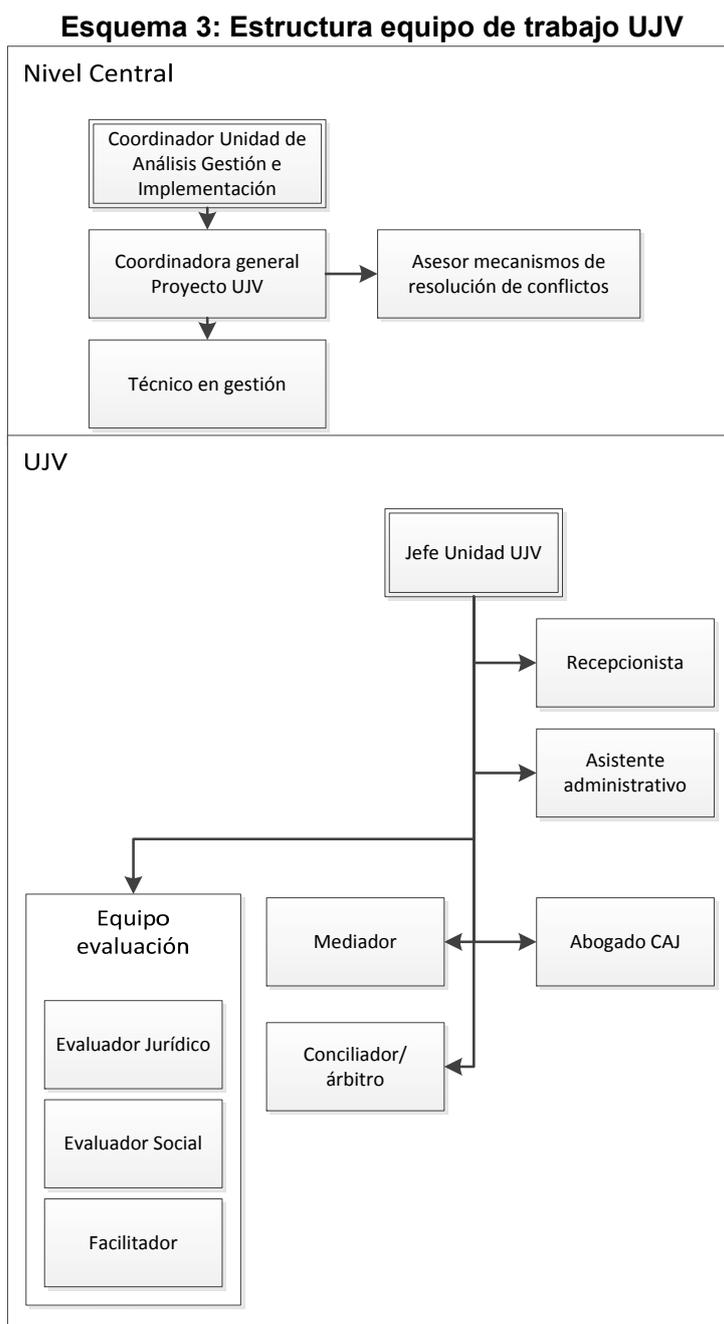
Fuente: DGM

Como se mencionó en el organigrama anterior, las UJV dependen directamente de la Unidad de Análisis, Gestión e Implementación de la DGM, por tanto, a nivel central, 4 personas participan en el monitoreo, control, coordinación y su seguimiento. A nivel

²¹¹ La DGM depende directamente del Ministro/a, por lo que sus funcionarios son "funcionarios de confianza" y por ende están contratados a honorarios.

operativo se encuentran las 32 personas²¹² que conforman los equipos UJV, como se puede apreciar en el esquema número 3.

La estructura de las UJV está diseñada en función de los procesos referidos en el punto 1 de este anexo, mientras el nivel central tiene principalmente labores de coordinación, supervisión y asesoría.



Fuente: DGM

²¹² Complementando el equipo de trabajo de las UJV, están los/as 4 abogados/as de la CAJ (uno/a por UJV).

A nivel local, las UJV se componen de 9 personas, cuyas funciones se detallan en la tabla 3.

Es importante destacar que, de acuerdo al dictamen de la Contraloría General de la República que da autorización al estudio práctico, todo el personal de las UJV, debido a su régimen de honorarios, requiere a lo menos contar con título técnico de nivel superior. (Contraloría General de la República, 2011:3)

Tabla 3: Descripción de cargos

Cargo Func	iones básicas	Perfil
Nivel central		
Coordinador Unidad de Análisis, Implementación y Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación y representación del programa ante las autoridades 	Ingeniero civil industrial, más de 10 años de experiencia
Coordinador proyecto UJV	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de la implementación y funcionamiento de las UJV. • Seguimiento del proyecto y de los mecanismos de evaluación. • Coordinación con los/as jefes de las UJV y con asesores/as técnicos. • Establecer y coordinar trabajo con organismos involucrados en la implementación y funcionamiento de las UJV. 	Asistente social, 7 años de experiencia en temas de justicia.
Asesor en mecanismos de resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar asesoría técnica y especializada a los/as encargados/as de vías del proyecto, así como a los/as funcionarios/as del equipo UJV que lo requieran. • Supervisión de procesos desarrollados en UJV (coherencia con modelos adjudicativos y alternativos). • Coordinación con abogados/as CAJ que apoyan ingreso a JPL. • Coordinación con JPL de las comunas donde se implementan los pilotos. • Informar a la coordinadora del proyecto sobre estas materias. • Coordinación con la CAJ en relación con la participación de los/as abogados/as de su dependencia en el proyecto. 	Abogado, con más de 20 años de experiencia.
Técnico en gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la labor de la coordinadora del proyecto. • Mantener contacto frecuente y directo con el equipo de las UJV. • Resolver las contingencias que surjan en la operación diaria de las UJV (para ello cuenta con el apoyo de la coordinadora del proyecto). • Identificar fortalezas, nudos críticos y todo aspecto relevante del funcionamiento de las UJV, a través de la presencia en los pilotos (trabajo en terreno). • Informar de los principales resultados de su labor a la coordinadora del proyecto. 	En concurso al momento de la evaluación. Técnico en administración o similar.

Unidad de Justicia Vecinal		
Cargo Func	iones básicas	Perfil
Jefe Unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar de forma general las actividades de la UJV • Reportar a la Unidad coordinadora el estado de situación de la UJV a su cargo • Servir de contraparte con los servicios municipales /privados que operan en el territorio 	Abogado
Recepcionista	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir a los/as requirentes y entregar información respecto a las funciones de la UJV • Clasificar inicialmente el caso de acuerdo a sus características en el componente 1 o 2. • Ingresar información al sistema informático y construir un reporte inicial del caso para el equipo evaluador. 	Técnico de nivel superior (administración, secretariado)
Asistente administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las funciones generales de la UJV • Apoyar las funciones del recepcionista • Apoyar el seguimiento de casos. 	Técnico de nivel superior (administración, secretariado)
Evaluador/a Jurídico/a	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistar a requirente y requerido/a en el marco del proceso de evaluación • Orientar y proponer la vía de solución más adecuada al conflicto 	Abogado
Evaluador Social	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistar a requirente y requerido/a en el marco del proceso de evaluación • Orientar y proponer la vía de solución más adecuada al conflicto • Orientar a los/as usuarios/as respecto a las opciones de apoyo social en la red local. • Realizar seguimiento de casos 	Asistente social
Facilitador/a	<ul style="list-style-type: none"> • Contactar y persuadir al requerido/a para que tome parte del procedimiento • Realizar seguimiento de casos 	Técnico jurídico/ Asistente Social/Otro
Mediador/a	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo el proceso de mediación en los casos que esta sea la vía de solución. • Realizar seguimiento de casos 	Profesional de las ciencias sociales o jurídicas con especialización en mediación.
Conciliador/árbitro	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo el proceso de conciliación o arbitraje en los casos que ésta sea la vía de solución. • Realizar seguimiento de casos 	Abogado/a
Abogado/a CAJ	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar a los/as usuarios/as en los casos que no son competencia de la UJV. • Derivar a los/as usuarios/as a los servicios de la CAJ en caso de derivación. • Realizar seguimiento de casos. 	Abogado/a

En relación al equipo de nivel central, este panel estima que la estructura organizacional utilizada es capaz de dar cuenta del trabajo de coordinación del componente operativo de las UJV. No obstante, desde un punto de vista de un estudio práctico el equipo carece de analistas y especialistas en derecho y políticas públicas con experiencia en sistematización y reporte de información y evaluación. Estas competencias resultan

críticas a la hora de sacar conclusiones respecto a los resultados del Estudio Práctico y proponer políticas públicas sobre su base.

Respecto a las capacidades del diseño organizacional para implementar la estrategia del programa, es parecer de este panel evaluador que en el escenario actual las estructuras y dotación de personal de las UJV resultan eficaces para cumplir las funciones encomendadas por la estrategia programática del estudio práctico. Esto es respaldado por el alto grado de satisfacción que los/as usuarios/as de las UJV manifiestan con el servicio. Al respecto, de acuerdo a la encuesta de satisfacción de usuarios/as, un 90% de los usuarios/as recomendaría el sistema a un conocido y otros 90% volvería a las UJV en caso de tener otro conflicto de carácter vecinal (Ministerio de Justicia, 2011:80).

Sin embargo, se concuerda con las conclusiones del estudio de procesos realizado por Holos y la Universidad Diego Portales que señala que “la capacidad disponible en las UJV es todavía holgada para atender la cantidad de casos que se han recibido a la fecha”. (Holos-UDP, 2012:240). Es de destacar que el informe reseñado corresponde al análisis de datos del periodo mayo-julio 2011 y que, a pesar del tiempo transcurrido, las UJV aún tienen capacidad de aumentar su productividad por medio de asignación de roles y funciones. Por ejemplo, aumentando la centralidad del rol del facilitador/a como eje de la UJV, en tanto es dicho rol el que finalmente convierte los requerimientos en casos, al convencer al/la requerido/a de participar en la resolución del mismo.

Este elemento es debido, más que al diseño organizacional de las UJV, a una sobreestimación de la demanda por sus servicios y a una limitada difusión de sus servicios a la población objetivo. Esto ha significado, por ejemplo, que en un año la cantidad de comunas atendidas por el programa pasara de 4 a 16 (aumentando en 700% su población objetivo) y que actualmente existan planes de aumentar dicha cobertura a 4 comunas más. Todo esto sin aumentar la dotación de recursos humanos ni el presupuesto.

Es posible agregar un segundo elemento clave: el aumento de cobertura ha implicado también la movilidad del equipo de trabajo de la UJV. Por ejemplo, los vecinos de las nuevas comunas incorporadas al programa son atendidos en dependencias municipales por parte del equipo de la UJV (evaluador). Esto significa que, en la práctica, los vecinos de las nuevas comunas poseen acceso a sólo parte de los servicios prestados por la UJV en su comuna, teniendo que desplazarse a la comuna base (donde se encuentra ubicada físicamente la UJV) para poder acceder al catálogo completo de prestaciones. Las prestaciones que se aplican en terreno tienen que ver principalmente con aquellas relacionadas con mediación y conciliación, mientras las de arbitraje deben ser resueltas, por los requerimientos de infraestructura, en las comunas de ubicación de las UJV²¹³. De igual manera, este traslado de los/as profesionales de la UJV a otras comunas implica tiempos muertos por el traslado.

En términos de infraestructura, el aumento de cobertura a otras comunas ha implicado el uso de espacios que no necesariamente están habilitados con los mismos estándares que las UJV. Por otro lado, esta movilidad del personal ha significado la subutilización de los espacios físicos de las UJV.

²¹³ El procedimiento de arbitraje requiere de condiciones físicas especiales. Este se realiza en una sala tipo tribunal, donde el árbitro tiene un lugar central, frente a ambas partes, las que exponen su caso. Cada UJV tiene una sala de este tipo.

La extensión a otras comunas resulta ser una mala estrategia para el estudio práctico en tanto, por una parte, entrega una menor calidad de servicios a los/as usuarios/as de las comunas añadidas al estudio original y, por sobre todo, diluye el efecto de la intervención en las comunas objetivo, foco central del estudio.

Por otro lado, en el marco del análisis realizado y de la visita a terreno, fue posible apreciar el rol fundamental que posee la figura del/la facilitador/a, ya que de este funcionario depende contactar al/la requerido/a y convencerlo de concurrir a la UJV y, por tanto, crear la demanda efectiva por los servicios del componente 1.

Este punto es crítico en la medida que toda la carga de trabajo del componente 1 requiere de la acción de este funcionario en terreno, quien debe persuadir al/la requerido/a de concurrir voluntariamente a la UJV a objeto de participar en la solución del conflicto. En este sentido, si este rol no es cubierto eficazmente, las capacidades del resto de los/as profesionales involucrados/as en la producción del componente 1 terminan siendo subutilizadas²¹⁴, por lo que se debería reforzar dicha función. La razón de esto es sencilla, en el proceso de producción, el/la facilitador/a tiene el rol de construir la demanda efectiva, al conseguir al/la requerido/a. En términos simples, es la actuación del/la facilitador/a la que construye el caso: sin acción del/la facilitador/a, no hay caso que resolver. Esto es central en el marco de la decisión de aumentar el número de comunas cubiertas por el programa, ya que el/la facilitador/a debe moverse entre varias comunas para contactar a los/as requeridos/as y hacer viable los casos.

Mecanismos de coordinación

Con el objeto de permitir una mejor comprensión los mecanismos de coordinación se clasifica, de acuerdo a los actores involucrados, entre internos y externos.

²¹⁴ En tanto los profesionales asignados a labores del componente 1 no poseen demanda ya que no se consolida el total de casos susceptibles de ser tramitados.

Tabla 4: Mecanismos de coordinación de las UJV's

Institución vinculada	Mecanismos de coordinación
Internos	
UJV	Se realizan reuniones semanales de coordinación al interior de cada UJV. En estas reuniones se plantean casos relevantes y se comunican informaciones generales.
Ministerio de Justicia Nivel central	El monitoreo de la actividad de las UJV corresponde a la DGM, por lo que existe coordinación continua con el ministerio. La evaluación de procesos con la que da cuenta de la centralidad del Ministerio en la vinculación de las UJV con la red comunal, así como en la capacitación de posibles organismos derivadores de casos. La excesiva centralización limitaría la actividad de las UJV de vincularse con sus contrapartes locales. (Holos-UDP, 2012:275)
Externos	
Municipios	El contacto inicial se produce desde la coordinación central (Ministerio-Coordinadora UJV y Coordinador Unidad de Análisis, Implementación y Gestión). El/la jefe/a de la UJV es quién gestiona el contacto con el municipio de forma operativa. La instalación de la UJV se realiza por medio de convenios formales con el municipio. Los convenios siguen una forma estándar y están firmados por el Ministro de Justicia y el Alcalde de la comuna respectiva.
Corporación de Asistencia Judicial	La coordinación con la Corporación de Asistencia Judicial es llevada a cabo por el/la abogado/a de la Corporación y por el/la Jefe/a de la UJV. En términos operativos, el/la abogado/a CAJ pertenece administrativa y financieramente a la Corporación.
Red social	El contacto con los organismos que constituyen la red social del territorio es gestionado en una primera instancia por el nivel central (Ministerio) y coordinado de forma operativa por el evaluador social a nivel local.
Programas de mediación	El contacto con dichos programas es gestionado por el/la jefe/a de la UJV.

En general, el contacto con las instituciones asociadas (externas) se realiza en una primera instancia desde el nivel central, donde se formaliza, y posteriormente es coordinado de forma local. Se evalúa positivamente los distintos niveles de coordinación que tiene el programa.

Gestión y coordinación con programas relacionados:

El programa posee complementariedades o duplicidades con cuatro tipos de instituciones públicas:

Tabla 5: Duplicidad de funciones

Institución	Complementariedad/Duplicidad
Juzgados de letras en lo civil	Duplicidad en temas de resolución de conflictos por vía adjudicativa, relacionados con dinero o pequeños montos ²¹⁵ . No obstante, debido a que en general los pequeños montos no son objeto de atención por parte de la justicia civil actualmente, debido entre otras cosas a los costos de representación, las UJV permiten resolver conflictos que usualmente no son cubiertos por estos. ²¹⁶
Juzgados de policía local	Duplicidad en temas de resolución de conflictos por vía adjudicativa. Las UJV atienden casos que regularmente podrían ser resueltos por los Juzgados de policía local ²¹⁷ . No obstante, patrocinados sólo aquellos casos que no pueden ser resueltos en las UJV, es decir, casos donde no ha sido posible obtener una solución por las vías ofrecidas por las UJV, colaborando por lo tanto en el descongestionamiento de los mismos.
Corporación de Asistencia Judicial	Duplicidad en asistencia jurídica. Esto puede constituir un conflicto de intereses en la medida que ambas instituciones prestan servicios de asesoría jurídica. La dependencia administrativa de la CAJ de uno de los actores clave del programa podría limitar su escalabilidad al depender de otra repartición pública con objetivos similares.
Programas de mediación – Municipalidades ²¹⁸	Duplicidad en resolución de conflictos. Los programas de mediación derivan casos de mayor complejidad a la UJV los que son tramitados en ésta. No obstante, no es posible hablar de complementariedad en la medida que las UJV también ofrecen el servicio de mediación.

Se considera que el estudio práctico, en tanto estudio, busca explorar puntos no necesariamente cubiertos por los distintos organismos con los que posee duplicidad funcional, en la medida que esas otras entidades no asumen esas funciones que les corresponde. En este sentido, no afecta el funcionamiento ni la jurisdicción de las demás instituciones.

El enfoque territorial del programa permite tanto duplicidades como complementariedades con otros programas

Respecto a las posibles complementariedades entre las labores de las UJV y las instituciones mencionadas, se aprecia que es posible establecer complementariedades, pero que estarán determinadas por el territorio específico de intervención. Por ejemplo, las actividades de las UJV y la CAJ pasan a ser complementarias en la medida que esta

²¹⁵ Un ejemplo de esto es la evicción de un arrendatario por no pago.

²¹⁶ Es importante señalar que el proyecto de nuevo código civil propone el establecimiento de un procedimiento monitorio (abreviado) para la resolución de este tipo de conflictos. Ver. Mensaje de S.E. El presidente de la república con el que inicia un proyecto de ley que establece el nuevo código procesal civil. Marzo de 2012. Pág 26, Disponible en:

http://www.minjusticia.gob.cl/images/stories/banners_enlaces/oficio_instructor/2012.03.12%20cpc.pdf

²¹⁷ Por ejemplo, problemas respecto a ruidos molestos.

²¹⁸ Los programas de mediación intentan resolver, en general, todo tipo de problemas de baja intensidad (familiar, vecinal o comunitaria) por medio de modelos de resolución de conflictos basados en mediación, Ver por ejemplo: <http://www.imelbosque.cl/contenido/contenido.php?seccion=mediacionconflictos>

última no esté presente a nivel comunal, pero sí regionalmente, en tanto las UJV facilitarían el acceso a la CAJ por medio de derivación. Lo mismo ocurre para los juzgados civiles.

Esto tiene relación con lo señalado por la Contraloría General de la República al Ministerio de Justicia en términos de que “Sin perjuicio de existir habilitación legal expresa para la aludida actividad de terreno, es importante señalar que las unidades que reciban información sobre conflictos de naturaleza comunitaria, deberán actuar oficiosamente en su relación con los particulares e, igualmente, en la proposición de soluciones para sus diferencias, y en ningún caso podrán ejercer jurisdicción ni invadir el campo de atribuciones de otros órganos con competencia sobre la materia”.

Esto es crítico en términos que, en la práctica, el programa sólo propone vías de solución y realiza seguimientos, sin incidir en la ejecución de lo resuelto. La actividad de asesoría jurídica al interior de las UJV está en manos de la CAJ y la actividad jurisdiccional en los casos de mayor complejidad es resuelta por medio de derivación a los Juzgados de Policía Local. Entonces, se concluye que la actividad de las UJV posee un doble rol, en algunos casos resulta complementaria con servicios que no están presentes en el territorio (comuna) mientras que replica funciones en los casos que dichos servicios están instalados. En este sentido, el estudio permite identificar las limitaciones de los programas existentes.

Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El criterio de asignación de recursos fue la generación de 4 oficinas con la mayor cantidad de similitudes posibles entre ellas, en cuanto a recursos humanos, e infraestructura. En consecuencia, el criterio fue generar unidades comparables entre sí, tratando de obtener información acerca del desempeño que tienen estas unidades en contextos urbanos y rurales distintos entre sí. Lo anterior se evalúa positivamente por el panel, ya que al ser un estudio práctico es del caso obtener información empírica acerca del comportamiento del modelo propuesto.

Por otra parte, para el desarrollo de la implementación y labores propias de la administración central se siguieron los protocolos propios de la administración pública. Es decir, se realizaron licitaciones públicas para el suministro de bienes y servicios, las cuales fueron adjudicadas a múltiples proveedores. Tal como se observa en la sección de análisis del estudio práctico para el caso de los estudios que componen este Estudio Práctico se presentaron más oferentes que los demás casos observables en Mercado Público para casos comparables.

Los mecanismos de transferencia de recursos son discrecionales a la dirección de gestión y modernización de la justicia (DGM), Esto significa que si bien existen criterios establecidos formalmente para la asignación inicial de recursos, como ocurre en general en los programas, no existen protocolos predefinidos para la evaluación y ejecución de modificaciones en la asignación de recursos durante el desarrollo del estudio práctico.

Como este caso es un estudio práctico, se evalúa negativamente estas modificaciones sin protocolos predefinidos de evaluación y ejecución de modificaciones. Lo esencial hubiese sido poder identificar si los cambios realizados generan cambios menores o estructurales en el programa. Dado que el programa pretende demostrar impacto, debiesen no

realizarse cambios estructurales, pero para identificar esto debe existir una metodología, al igual que otros estudios de laboratorio para evaluar de forma previa cambios en el experimento de manera tal de no generar cambios estructurales que terminen cambiando el estudio estructuralmente.

Por otro lado, no se establecieron criterios para su modificación operacional o financiera durante el tiempo, en el entendido que las modificaciones requeridas serian analizadas en su mérito cuando estas ocurriesen, lo que se evalúa negativamente.

Sin embargo, lo anterior es comprensible desde el punto de vista de un programa practico, ya que el objetivo del estudio práctico es generar el mejor programa posible para dar solución a la temática de justicia vecinal a nivel comunal sujeto a la disponibilidad financiera establecida en la ley de presupuestos y en el esquema de un sistema de resolución de conflictos no adjudicativo de múltiples alternativas de solución²¹⁹. Esta idea entonces requiere versatilidad en el uso de los recursos, los que sin perjuicio que se encuentran definidos en sus etapas e hitos a lograr, tiene la posibilidad de considerar cambios en el diseño que impacten el modo y/o la magnitud en la transferencia de recursos, como por ejemplo, el cambio en la cantidad de horas disponibles de algún tipo de mecanismo de solución (horas de mediador/a, arbitrador/a, facilitador/a, entre otras).

En síntesis, las modificaciones al programa se evalúan negativamente si no existen protocolos que permitan evaluar estas últimas y establecer que no afectan metodológicamente al estudio. Por otra parte, como programa se considera razonable que se ejecuten modificaciones de tal manera de lograr una mejora continua de los resultados e impactos obtenidos.

Por otra parte, la modalidad de pago a honorarios es la esperada para equipos que no son permanentes de la administración central y son administrados desde la unidad de justicia vecinal de la DGM, en el entendido que no existen intermediarios entre la acción de la DGM y los/las beneficiarios/as del servicio.

Los mecanismos de rendición de cuentas del programa se consideran adecuados. En términos de gestión existe un sistema de control de causas que funciona bien, cuenta con la información necesaria para evaluar la gestión de cada una de las unidades, y se encuentra permanentemente en perfeccionamiento por parte de la dirección de gestión y modernización de la justicia (DGM).

En consecuencia, dadas las características de estudio práctico definidas anteriormente no es razonable la flexibilidad para tener ajustes durante la ejecución del proyecto. A nivel de transferencia de recursos se observa que la modalidad de licitación de los insumos requeridos (estudios, servicios de apoyo, publicidad, mobiliario, ambientación de inmuebles) es lo esperado para poder hacer un buen uso de los recursos públicos, mientras que la modalidad de pago directo (honorarios, gasto en bienes y servicios de la Subsecretaría) seleccionada se considera pertinente dado la transitoriedad del estudio.

²¹⁹ Salvo en el caso del arbitraje.

4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Al ser este un estudio práctico, una parte crucial de su operación dice relación con la información que se reúne de la implementación del programa piloto. El programa cuenta con un sistema de gestión de información en línea de las causas. Se produce mensualmente análisis de dicha información a modo de seguimiento.

El sistema es bastante robusto y permite la generación de reportes en tiempo real para cuantificar una serie de indicadores predefinidos. En el caso de demanda muy específica de información ésta debe ser requerida al Departamento de Informática del Ministerio, el que debe procesar dicha información para exportarla en formatos compatibles.

Entre las limitaciones que dicho sistema posee se encuentra por ejemplo, la falta de funcionalidad para el acceso a la base de datos total, la que debe ser procesado por un especialista en informática.

En términos de información específica, no se dispone de un campo respecto a la cantidad de requerentes por caso con el objeto de tener claridad sobre la población beneficiaria del programa.

Además de la información de carácter administrativo contenido en dicho sistema informático, el programa ha generado de forma regular estudios de satisfacción de usuarios/as, de procesos y encuestas, encaminados a estimar la demanda por servicios y el posicionamiento del programa.

Es en este marco donde es posible profundizar en las posibilidades de mejorar la información disponible y su uso. Por ejemplo, uno de los elementos más interesantes del programa es la idea de voluntariedad que subyace al modelo de resolución de conflictos. Sin embargo, no existen datos respecto a la voluntad de participar en este tipo de experiencias en población general, dado que el diagnóstico inicial (Collect, 2011) no incluyó una pregunta al respecto. Este punto resulta crítico, dado que afecta la estimación de población objetivo del programa.

Respecto al uso de información, es posible afirmar que ésta es efectivamente utilizada para la toma de decisiones, aunque es posible discutir la racionalidad utilizada. Por ejemplo, la información de gestión fue utilizada para decidir expandir el programa a 16 comunas, lo que resulta razonable desde una perspectiva de gestión, dado que disminuye los costos de producción de los bienes, aunque altamente cuestionable desde la perspectiva de un estudio práctico, en la medida que diluye el efecto del programa en el territorio a evaluar.

Por otro lado, el programa cuenta con un modelo de evaluación diseñado por una entidad externa (Centro de Microdatos, 2011) y una línea base cuasi-experimental de impacto del programa en la resolución de conflictos vecinales, desarrollada por una entidad también externa (SUR profesionales, 2012). De forma complementaria se han llevado a cabo estudios intermedios de procesos (Holos-UDP, 2012), con el objeto de sistematizar y evaluar las prácticas desarrolladas en las UJV y definir líneas de desarrollo organizacional y hacer más eficiente el diseño de los roles y funciones. La diversificación en los

proveedores y la experiencia de las tres instituciones participantes permiten garantizar la independencia en sus juicios.

Es de opinión de este panel que aún no es posible desarrollar ya una propuesta de política pública, ya que aún no se realizan los estudios de impacto del programa.

ANEXO 4: Análisis de Género de programas Evaluados.

• CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			• EVALUACIÓN DEL PROGRAMA				RECOMENDACIONES	
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores?	
				No	Si/No	Si/No	Si/No	
				¿Se incorpora?	¿Se incorpora?	¿Se incorpora?	¿Se incorpora?	
				No	No	No	No	
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	
Estudio Práctico de Justicia Vecinal	Acercar la justicia a las personas, a través de procesos breves, transparentes y eficientes. No aplica	Las personas residentes en las comunas de la Región Metropolitana donde funciona el proyecto resuelven sus conflictos de orden vecinal o son informadas en los problemas no vecinales.	No se han identificado que en temas vecinales el tema género tenga alguna relevancia. Por el momento, se sabe que los sectores de escasos recursos y vulnerables tienen escaso acceso a la justicia, más allá del tema de género.	No corresponde por el momento incorporar el enfoque de género en la definición de la población objetivo, propósito, provisión del servicio e indicadores, ya que más bien se sabe poco en general de la justicia a nivel vecinal. Probablemente como producto del Estudio pudieran encontrarse algunas evidencias al respecto				Los antecedentes que se tienen es que el programa en su calidad de estudio práctico está realizando un seguimiento con enfoque de género de su diseño y operación, con el objetivo de incorporar este enfoque al modelo definitivo. Por el momento, no se tiene ninguna evidencia al respecto En las evaluaciones que se realicen en el año 2013 como parte de los procesos de evaluación se debería analizar el tema de género, para entregar elementos que permitan responder a la necesidad de su incorporación.

ANEXO 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.**1.1 Presupuesto y Gasto Institucional**

Año 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 7.505.864	\$ 7.860.689	105%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 47.940.580	\$ 45.093.355	94%
Inversión	\$ 36.954.044	\$ 11.505.991	31%
Transferencias	\$ 95.535.517	\$ 86.158.072	90%
Otros (Identificar)	\$ 1.000	\$ 994.607	93831%
TOTAL	\$ 187.937.005	\$ 151.612.714	81%

Año 2012	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 7.830.865	\$ 8.215.790	105%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 48.300.616	\$ 46.928.701	97%
Inversión	\$ 63.994.124	\$ 5.213.360	8%
Transferencias	\$ 87.222.388	\$ 84.460.464	97%
Otros (Identificar)	\$ 1.029	\$ 6.385.415	620546%
TOTAL	\$ 207.349.022	\$ 151.203.732	73%

Año 2013	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 8.094.899
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 59.285.758
Inversión	\$ 39.157.914
Transferencias	\$ 77.813.641
Otros (Identificar)	\$ 1.000
TOTAL	\$ 184.353.212

Fuente: DGM

2.1 Fuente de Financiamiento de Programas

Fuentes de Financiamiento	2011		2012		2013		Variación 2011-2013
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
2. Presupuestarias	1.603.295	10	1.130.313	10	1.137.647	10	-29
1.1 A Asignación específica al programa	1.552.704	97	1.064.832	94	1.065.647	92	-31
1.2 A Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, en otros)	0	0	0	0	0	0	N/A
1.3 Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas²²⁰	50.591	3	65.481	6	72.000	8	37
2. Extrapresupuestarias	0		0		0		N/A
Total 1	1.603.295	100	1.130.313	100	1.137.647	100	-29

Fuente: DGM

²²⁰ El presupuesto identificado pertenece a la Corporación de Asistencia Judicial.

2.2 Presupuesto Programa en Institución

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2011	\$ 187.937.065	\$ 1.552.704	1%
2012	\$ 207.349.022	\$ 1.064.832	1%
2013	\$ 184.353.212	\$ 1.065.647	1%

Fuente: DGM

2.3 Presupuesto y Gasto Programa

Año 2011	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 547.763	\$ 421.882	77%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 921.397	\$ 588.328	64%
Inversión	\$ 83.544	\$ 68.338	82%
Otros (Identificar)			
Total	\$ 1.552.704	\$ 1.078.548	69%

Año 2012	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 546.633	\$ 505.698	93%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 518.199	\$ 493.240	95%
Inversión			
Otros (Identificar)			
Total	\$ 1.064.832	\$ 998.938	103%

Fuente: DGM

Año 2013	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 557.812
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 507.835
Inversión	
Otros (Identificar)	
Total	\$ 1.065.647

Fuente: DGM

2.4 Gasto Total del Programa

Año	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2011	\$ 1.078.548	\$ 50.591	\$ 1.129.139
2012	\$ 998.938	\$ 65.481	\$ 1.064.419

Fuente: DGM

2.5 Gasto total por ítem

Año 2011	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 472.473	42%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 588.328	52%
Inversión	\$ 68.338	6%
Otros (Identificar)		0%
Total	\$ 1.129.139	100%

Año 2012	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 571.179	54%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 493.240	46%
Inversión		0%
Otros (Identificar)		0%
Total	\$ 1.064.419	100%

Fuente: DGM

2.6 Gasto Producción

Año 2011	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 667.090	\$ 667.090
componente 2	\$ 73.610	\$ 73.610
Total	\$ 740.700	\$ 740.700

Año 2012	Región Metropolitana	Total
Componente 1	\$ 836.326	\$ 836.326
componente 2	\$ 87.834	\$ 87.834
Total	\$ 924.160	\$ 924.160

Fuente: DGM

2.7. Gasto Administración

Año	Gastos de administración	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2011	\$ 388.429	\$ 740.700	\$ 1.129.139
2012	\$ 140.259	\$ 924.160	\$ 1.064.419

Fuente: DGM

2.8 Gasto total por ítem y subitem. Años 2011 y 2012 (miles de \$ 2013)

Subtítulo / Item / Subitem	Denominación	2011	2012	Total por Denominación	% respecto total general	Total General	
21.03.001	Honorarios	\$ 472.473	\$ 571.179	\$ 1.043.652	47,6%		
22.04	Materiales de uso y consumo	\$ 25.558	\$ 13.366	\$ 38.924	1,8%		
22.05	Servicios Básicos	\$ 23.268	\$ 50.441	\$ 73.709	3,4%		
22.06	Mantenimiento y reparaciones	\$ 191.526	\$ 15.299	\$ 206.825	9,4%		
22.07	Servicios de Publicidad y Difusión	\$ 115.203	\$ 58.930	\$ 174.133	7,9%		
22.08	Servicios Generales	\$ 77.448	\$ 129.197	\$ 206.645	9,4%		
22.09	Arrendos	\$ 113.944	\$ 109.242	\$ 223.186	10,2%		
22.011	Servicios Técnicos y Profesionales	\$ 41.380	\$ 116.764	\$ 158.144	7,2%		
29.04	Mobiliario	\$ 44.587		\$ 44.587	2,0 %		
29.05	Máquinas y Equipos	\$ 15.063		\$ 15.063	0,7%		
29.06	Equipos Informáticos	\$ 1.480		\$ 1.480	0,1%		
29.07	Programas Informáticos	\$ 7.208		\$ 7.208	0,3%		
	Total Anual	\$ 1.129.138	\$ 1.064.418				
	% respecto total general	51,5%	48,5%				
Total General							\$ 2.193.556

ANEXO 6: Criterios para determinar costos de producción por etapa (Componente 1)

Honorarios:

- Para cada funcionario de le asignó un porcentaje de tiempo que destina a cada etapa.

		Observación
RR.HH.	Abog CAJ	Se estima que el 80% de su tiempo lo destina a las asesorías
	Recepcionista	En base al porcentaje de casos asesorías/orientación vs. los ingresos
	Jefe	Se estima que el 10% de su tiempo lo destina a las asesorías
	Coordinadora	Se estima que el 10% de su tiempo lo destina a las asesorías
Materiales		Dado que son 9 funcionarios por UJV, se estimó 1/9 por el prorrateo para cada rol de recepcionista y abog CAJ
Arriendo		Porcentaje del área total de las dependencias de recepción y oficina abog. CAJ por prorrateo para cada rol.
Serv. Básicos		Porcentaje del área total de las dependencias de recepción y oficina abog. CAJ por prorrateo para cada rol.
Serv. Grales.		Porcentaje del área total de las dependencias de recepción y oficina abog. CAJ por prorrateo para cada rol.

Arriendos:

- Dependencias de uso exclusivo por la etapa: se le asignó el porcentaje en relación al uso de las dependencias.
- Espacios comunes: se distribuyó proporcionalmente en función al porcentaje de los casos que atendió cada etapa.
- A cada etapa se le asignó un porcentaje del arriendo de la oficina del jefe de la unidad por la porción de tiempo que se estimó en el punto anterior le dedica a esa etapa.
- Para la etapa *Recepción* y *J. P. Local* se ajustó en base al porcentaje de casos componentes 1 y 2.

Materiales, servicios generales y básicos:

- Se distribuyó proporcionalmente en función al porcentaje de los casos que atendió cada etapa.
- Para la etapa *Recepción* y *J. P. Local* se ajustó en base al porcentaje de casos componentes 1 y 2.