

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE
MEDIACIÓN**

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

**PANELISTAS: DECIO METTIFOGO G. (COORDINADOR)
CRISTIAN LETELIER G.
PABLO GARCÍA G.**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externo e independiente seleccionados vía concurso público y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Licitaciones Sistema Nacional de Mediación
AÑO DE INICIO: 2006
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$ 10.919 millones

1. Descripción general del programa

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

Fin: Contribuir a mejorar el acceso a la justicia a todas aquellas personas que presenten un conflicto en materias de familia.

Propósito: Personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden¹ a una solución rápida² y gratuita de su conflicto en forma colaborativa³.

▪ *Componentes*

Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todas las jurisdicciones, con competencia en materias de familia

La Ley N° 19.968 del año 2004, que crea los Tribunales de Familia y sus modificaciones establecen la derivación a mediación familiar, en forma previa y obligatoria⁴ en las materias de alimentos, relación directa y regular y cuidado personal y define como regla general su gratuidad.

Los Servicios de Mediación Familiar buscan resolver conflictos entre dos o más personas y donde un tercero imparcial, llamado “mediador”, ayuda a que las partes puedan encontrar por sí mismas una solución al conflicto puntual. El proceso de mediación apuesta que los involucrados son personas capaces de hacerse cargo de sus problemas y de que son ellos los más adecuados para proponer las soluciones.

La provisión de estos Servicios de Mediación Familiar se realiza por medio de un proceso de licitaciones. De este modo, el programa desarrolla un proceso de contratación de servicios de mediación familiar mediante licitaciones públicas, para lo cual se diseñan bases tipo las que pasan por el trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República. De manera posterior se confeccionan llamados por zona, las cuales se definen según la existencia y distribución de los juzgados de familia del país. Una vez concluidos los procesos licitatorios, se procede a gestionar las contrataciones de los servicios, los cuales son pagados de acuerdo al número de jornadas de servicio contratadas⁵. Durante la duración de los contratos, la UMED proporciona a los centros de mediación el uso de una plataforma informática.

¹ La Ley encomienda al Ministerio de Justicia velar por la existencia de una adecuada oferta, por lo que el propósito del programa está referido a este acceso.

² Por ley se definen 60 días para que se resuelva el caso en mediación. Esta solución es ya rápida si se consideran los tiempos normales de tramitación, con todo parece relevante medir el tiempo promedio en general, para efectos de si la solución es efectivamente más rápida que los tribunales.

³ Dentro de la discusión del proyecto, se puso énfasis –en lo que respecta a esta evaluación– en dos aspectos centrales: primero, la naturaleza propia y especial de los conflictos de orden familiar, los que responden a situaciones y relaciones que son permanentes en el tiempo y que justifica que una solución colaborativa entre las partes sea la mejor respuesta a este problema.

⁴ El carácter de obligatoriedad se refiere al cumplimiento del trámite, y no al resultado de la mediación en sí misma, sin existir exigencia de asistencia ni de llegar a acuerdo, manteniendo “las 3 dimensiones del principio de voluntariedad contempladas en el artículo 105 de la Ley de Tribunales de Familia, esto es, la voluntariedad de asistencia, la de participación y la de adopción de acuerdos” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016, Revista Mediación Familiar Chilena, p. 9

⁵ Estas consideran, entre otros, la oficina, el equipamiento, los mediadores y asistentes administrativos

Una vez establecidos los contratos, son los Centros de Mediación los encargados de proporcionar los Servicios de Mediación Familiar, para resolver conflictos entre dos o más personas y donde un tercero imparcial, llamado “mediador”, ayuda a que las partes puedan encontrar por sí mismas una solución al conflicto puntual.

Componente 2: Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia

El Servicio de Mediación Familiar es difundido a través de diversos canales que son propios de la Unidad de Mediación, tales como su página web www.mediacionchile.cl y el Fanspage www.facebook.com/sistemamediacionfamiliar, donde permanentemente se suben notificaciones e información sobre el servicio que se presta y resultados de estudios y auditorías realizadas al servicio de mediación. Adicionalmente, cada año se otorga un presupuesto para folletería, la cual es remitida a cada Centro de Mediación a nivel país y a las Seremis de Justicia para su entrega a los usuarios.

El presupuesto para folletería del año 2019 fue de aproximadamente tres millones de pesos. La generación de contenidos estuvo a cargo de la Unidad de Mediación, siendo el diseño a cargo de la Unidad de Comunicaciones. La distribución a los Centros de Mediación estuvo a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales.

Dentro de la Planificación Estratégica de la UMED para el año 2020 se considera la elaboración de un Plan de Promoción y Difusión enfocado a mejorar la Satisfacción de Usuarios con énfasis en la difusión y conocimiento del Sistema por parte de la ciudadanía, lo que se espera permita fortalecer el componente⁶.

La Auditoría Externa de Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar realizada el año 2019⁷ indica que un 62,1% de los usuarios tenían algún conocimiento previo respecto de qué se trataba el proceso de Mediación Familiar (siendo de un 53% el año 2018)⁸. No se cuenta con antecedentes acerca del canal o mecanismo por el cual accedieron a dicha información, puesto que en dicha encuesta no se indaga o identifica cuál es la fuente por la cual éste se obtuvo⁹.

- **Población¹⁰**

Población potencial: corresponde a las personas mayores de 18 años¹¹ que tiene alguna necesidad jurídica en temáticas de familia, en las tres materias objeto de mediación incluyendo asimismo a las partes y niños, niñas y adolescentes involucrados en las causas potenciales.

⁶ El Plan de Promoción y Difusión elaborado para el año 2020 declara la necesidad de “hacerse cargo de las barreras de información, el grado de conocimiento previo respecto de qué trata la mediación familiar, dar a conocer el portal de usuarios y su uso, agendamiento web, claridad de la información que se entrega presencialmente en los centros de mediación, uso de la plataforma, percepción de diferencias de género y discriminación en el proceso de medicación, entre otros” (Umed, Plan de Promoción y Difusión Sistema Nacional de Mediación) que fueran relevados en la Encuesta de Satisfacción de Usuarios.

⁷ Se realiza anualmente

⁸ Esta misma auditoría identifica como una oportunidad de mejora el “aumento de la difusión del proceso de mediación”. (Acnexo, 2019, Auditoría Diseño, aplicación y análisis de encuesta telefónica de Satisfacción de usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar, p.122)

⁹ Sería de interés por ejemplo distinguir entre aquellos que obtuvieron información a partir de la derivación de la CAPJ, de aquellos que conocían la posibilidad de la mediación Familiar antes de realizar cualquier gestión, relacionándolo con el número de acuerdos de mediación logrados.

¹⁰ Se hace la distinción entre número de causas y beneficiarios asociados a ellas (partes de la causa y NNA involucrados).

¹¹ Aunque el total de la población de Chile puede llegar a presentar conflictos familiares o verse involucrado en ellos en algún momento de su vida, se requiere acotar la población potencial a aquellos que presentan la necesidad para cada año.

Población objetivo: compuesta por aquellas personas de la población potencial que cumplen con los criterios de focalización ¹² que, por lo tanto, el programa planifica atender en el mediano y largo plazo.

También forman parte de la población objetivo aquellos que cumpliendo los requisitos (conflicto familiar en materias que son sometidas a mediación familiar y que cumplen con los requisitos de focalización) no recurren a los servicios de mediación familiar provistos por el Programa pudiendo por ejemplo recurrir a la mediación privada o no hacer ninguna gestión. No obstante, no es posible estimar su número, por lo que la población objetivo calculada sobre la base de las causas ingresadas está subestimada.

El “Estudio de necesidades jurídicas y acceso a la justicia” (GfK Adimark; 2015) muestra que un 4,7% de la población mayor de 18 años de los encuestados declara tener problemas en materia de familia sujetos a mediación obligatoria de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.968.

Por lo tanto, una estimación de la población potencial beneficiaria (Pp) del programa se realiza considerando lo siguiente:

- El número de causas potenciales (Cp) se estima considerando el 4,7% de la población mayor de 18 años (Pob^{>18}) señaló haber tenido alguna necesidad jurídica en el ámbito de familia en el último año, lo que determina el número de causas potenciales.
- Cada causa tiene en promedio 2.04 partes.
- Se consideran los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) que son beneficiarios directos de las materias que son sometidas a mediación familiar, considerando 1,8 NNA promedio por causa en todo el periodo.
- El N° de Beneficiarios (B) por causa corresponde a la sumatoria de N° de partes y NNA por causa.
- Por lo tanto la población potencial (Pp) corresponde a la población mayor de 18 años que señala tener alguna necesidad jurídica (Cp) multiplicado por el N° de beneficiarios por causa (B)

$$B = 2,04 + 1,8 = 3,84$$

$$Cp(t) = P_{ob}^{>18}(t) * 0,047$$

$$Pp(t) = Cp(t) * B$$

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo Período 2016-2019

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2016	1.236.354	925.482	74,86%
2017	1.260.275	944.970	74,98%
2018	1.290.368	953.695	73,91%
2019	1.321.681	948.618	71,77%
%Variación 2016-2019	6,90%	2,50%	

Fuente: *Elaboración propia*

Población beneficiaria: el registro de beneficiarios en el Programa tampoco es directo, considerando que una parte de ellos corresponde a niños, niñas y adolescentes, respecto de quienes no siempre se registra toda la información. De allí que los beneficiarios que se muestran aquí son estimados a partir de las causas ingresadas. Los supuestos para dicho cálculo son los siguientes:

¹² Criterios de Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa determinados por el Ministerio de Justicia en Decreto Supremo N°1436/2018.

- Cada causa tiene en promedio 2.04 partes¹³.
- Se consideran los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) que son beneficiarios directos de las materias que son sometidas a mediación familiar, considerando 1,8 NNA promedio por causa¹⁴ en todo el periodo
- Por lo tanto la población beneficiaria (Pb) corresponde al N° de causas de mediación ingresadas (Ci) multiplicado por el N° de beneficiarios por causa (B)

$$B = 2,04 + 1,84 = 3,84$$

$$Pb(t) = Ci(t) * 3,84$$

Dado que el diseño del programa se hace cargo de proveer un servicio gratuito a aquellos usuarios que lo requieren y cumplen con los requisitos para ellos, y las restricciones para el cálculo de la población objetivo, en este caso el número de beneficiarios efectivos corresponde al cálculo de población objetivo realizado (estando éste subestimado, por las razones señaladas previamente), por cuanto todas las causas ingresadas son atendidas y reciben el servicio de mediación, siendo beneficiarios tanto las partes, como los NNA asociados a cada causa. Cabe indicar que estas causas corresponden en un 99,77% a materias obligatorias¹⁵.

Cuadro 3 Población Beneficiaria Período 2016-2019

	Número de Causas de Mediación Ingresadas a UMED ¹⁶	N° de beneficiarios por causa	Población objetivo
2016	241.011	3,84	925.482
2017	246.086	3,84	944.970
2018	248.358	3,84	953.695
2019	247.036	3,84	948.618

Fuente: Elaboración propia

▪ **Período de ejecución del programa**

Desde año 2006

▪ **Ámbito de acción territorial**

A nivel nacional, distinguiendo zonas jurisdiccionales (161 Centros de Mediación licitados en el país: a lo menos 1 en cada zona)

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

El servicio de mediación licitado es un sistema íntegramente financiado por la Subsecretaría de Justicia

▪ **Aspectos más importantes que caractericen la ejecución del programa.**

Ejecutado por Unidad de Mediación (UMED) que tiene como misión el “potenciar la mediación como un mecanismo moderno, eficiente y menos confrontacional de resolución de conflictos en la sociedad en su conjunto” y debiendo asistir a las

¹³ De acuerdo con la información disponible en Sistema Informático de Mediación Familiar SIMEF.

¹⁴ A contar de los nuevos contratos que entraron en vigencia en noviembre del 2018, el Sistema Informático permite dejar registro de los “Beneficiarios” (entendiéndose por tales los NNA) por cada causa

¹⁵ Si bien la ley indica que pueden mediar materias voluntarias no prohibidas, éstas corresponden sólo a un 0,23% del total

¹⁶ Fuente: SIMEF. Causas ingresadas a UMED cumplen con los criterios de focalización

Secretarías Regionales Ministeriales en relación con el Registro de Mediadores¹⁷ y brindar el apoyo requerido para la coordinación y licitación de servicios de mediación familiar, para una adecuada provisión de los servicios de mediación familiar a lo largo del territorio nacional, sin costo alguno para sus usuarios/as. El marco legal define la estrategia de implementación (licitaciones) y cómo se gestiona Registro de Mediadores. Algunos ajustes pueden requerir modificaciones legales.

En el último ciclo de licitaciones¹⁸, para la generación de contratos que cubran el periodo 2018-2022, se contrató en base a “jornada de servicio de mediación”¹⁹, con un pago fijo mensual del 80%, un pago variable del 20% trimestral²⁰ y un Pago de Incentivo por Calidad de Servicio²¹

Existen restricciones legales al modelo de provisión del servicio, tales como la contratación de mediadores inscritos en un Registro, administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y con base en el sistema de compras públicas contenido en la Ley N°19.886. En un segundo orden de restricciones, se hallan aquellas que se derivan de otras normas legales que delimitan la actuación administrativa. Dentro de éstas, son relevantes aquellas que obligan a la toma de razón por la Contraloría General de la República de determinados actos administrativos²², aquellas que circunscriben la labor de prestación de servicios a los servicios públicos creados por ley²³.

¹⁷ Registro único nacional, administrado por cada Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Justicia y Derechos Humanos de profesionales que se encuentran habilitados para conducir procesos de mediación familiar. Esta organización se debe a que los mediadores/as tienen una potestad territorial limitada, que tiene como mínimo un tribunal de asuntos de familia o un juzgado de letras que conoce casos de familia, y como máximo, el territorio que corresponde a una Corte de Apelaciones, o de varias, mientras se encuentren en una misma región

¹⁸ Para la planificación territorial, se considera a lo menos 1 Centro de Mediación en cada territorio jurisdiccional. Para la determinación del número de jornadas de mediador del contrato, se considera la estimación y proyección de demanda calculada mediante un estudio externo (auditoría), lo que determina el número de jornadas necesarias de acuerdo a la capacidad de oferta estimada para 1 mediador.

¹⁹ Parece atendible completamente que la autoridad conceptualice el servicio desde un punto de vista integral, pero no se deriva de aquello en forma directa que dicha integralidad deba traspasarse a la forma de contratación. Al respecto, distintas formas de atender a necesidades públicas pueden ser posibles, como se produce, por ejemplo, en la prestación de servicios de atención de víctimas de delitos violentos en que a través de convenios suscritos con municipalidades se entrega este servicio que es financiado por la Subsecretaría de Prevención del Delito. Así, resulta especialmente relevante evaluar la viabilidad de implementar modelos diferenciados de prestación en atención a las necesidades de localidades aisladas, en las que pudiese implementarse algún mecanismo de convenio institucional para la prestación del servicio de mediación, o para implementar estrategias de difusión y promoción a través de estas entidades públicas en convenio

²⁰ Las licitaciones establecen un valor máximo a ofertar, considerando pagos que se establecen en función al número de jornadas definido y a los requerimientos asociados, que se divide en los tipos de pago fijo y variables señalados anteriormente, salvo en zonas extremas (tipo 1 y 2) donde solo se establece un pago fijo.

²¹ Evaluada a partir de la satisfacción de los usuarios.

²² Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República N°10.336, y la Resolución N°7 de 2019 del mismo órgano, la cual establece:

“Artículo 12. Están afectos a toma de razón los siguientes actos:

(...) D) Reglas especiales.

12.13. Aprobación de bases administrativas, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón.

12.14. Aprobación de bases tipo, siempre que se refieran a contratos o adjudicaciones afectos a toma de razón. No obstante, están exentos los actos que apliquen bases tipo tomadas razón.”

²³ De acuerdo con un principio de organización administrativa del Estado, existe una diferencia del tipo de competencia entre los Ministerios y Servicios Públicos. A éstos últimos la Ley N°18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado entrega la misión de “satisfacción de necesidades”, señalando expresamente: Artículo 19.- Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, **en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.**”

Artículo 25.- “Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19, inciso tercero, y 27. La Ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.”

Bajo estas restricciones, no es posible pensar en un servicio de mediación que sea entregado por personas jurídicas o naturales que no sean contratadas a través del sistema de compras públicas, ni tampoco es posible pensar en contar con un *staff* de mediadores institucionales, que presten el servicio. Si bien ambas soluciones pueden ser atendibles, ellas importan modificaciones legales importantes.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

La justificación de la existencia del Programa del Sistema de Licitaciones de Mediación Familiar, y el análisis de su estrategia, es dual. Por una parte, se ha observado anteriormente²⁴ que el origen del programa es coyuntural y que satisfizo en su oportunidad la necesidad de disminuir la congestión observada en los tribunales de familia, especialmente con la entrada en vigencia de la Ley N°19.968, que creó los nuevos tribunales en esta materia.^{25 26}

Por otra parte, resulta insoslayable que la presencia de un mecanismo de mediación previa y obligatoria para gestionar de mejor manera la carga de trabajo de los tribunales, alcanza un carácter de bien meritorio ya que contribuye a la efectivización del derecho de acceso a la justicia²⁷. Su pervivencia tiene, entonces, una justificación anclada en aspectos propios de la mediación, como alternativa de acceso a una justicia de calidad²⁸ y, además, en los elementos deseables de calidad que le han sido establecidos por diseño o requerimiento posterior.

La eficacia de este tipo de solución para descongestionar el sistema judicial –solución también implementada en otras partes²⁹– justifica asimismo que esta iniciativa, verificados los supuestos de proporcionar mayor acceso, se proyecte en el tiempo más allá de la coyuntura que la motivó.

Esta mirada más prospectiva requiere, entonces, de situar el lugar de la política pública de promoción de la mediación en la realización del derecho de acceso a la justicia, y cómo contribuye a ese objetivo, o a qué distancia está de él desde punto de vista analítico.

La mediación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos es una forma de realizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia. Desde este enfoque de derechos fundamentales, recae sobre el Estado la obligación a asegurar un mecanismo de solución de conflictos interpersonales con eficacia en el cumplimiento de proveer los medios idóneos para dicha solución, el cual, en un sentido amplio, incluye no únicamente el acceso a la tutela judicial efectiva, sino también al establecimiento de vías negociadas de solución de controversias³⁰.

²⁴ DIPRES, Evaluación de Programas Gubernamentales: Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación Familiar, año 2012.

²⁵ La congestión particularmente producida en el año 2005 (octubre) ha sido bien documentada y detallada en “Informe de la Comisión de Familia sobre el Mandato Originado en el Proyecto de Acuerdo N°715, Referido a Investigar la Situación de Crisis de los Tribunales de Familia”, Julio 2006.

²⁶ Dipres 2012, usando datos del INE muestra que la cantidad de ingresos de causas a tribunales disminuyó de 600 mil a 350 mil. De todas formas la reforma del año 2008 vino a agregar más jueces a los tribunales de familia.

²⁷ Un panorama global se puede revisar en Redorta, Josep. “Entorno de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos”. Revista Mediación, N°3, 2009, Madrid, España.

²⁸ Es importante subrayar que la realización del derecho de acceso se satisface en el ofrecimiento de una alternativa a la solución judicial. De allí que lo central de las iniciativas de promoción de la mediación sea que ésta se produzca, pues pese a lo beneficioso que en términos económicos resulta la concesión de acuerdos, no es el motivo final de la mediación. Véase, por ejemplo, Jequier Lehuedé, E. “La mediación obligatoria y el deber de colaboración en el ámbito de los conflictos comerciales y civiles en Chile. Una aproximación de *lege ferenda*”. Revista Ius et Praxis, Año 24, N°3, 2018, pp. 553-582.

²⁹ Así por ejemplo en Colombia, y algunos estados de Brasil, México y Argentina. Véase Fandiño, M. (coord.). *Guía para la Implementación de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para Favorecer el Acceso a la Justicia*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2016.

³⁰ PNUD. *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, 2005.

Esta concepción amplia del derecho de acceso a la justicia es, sin duda, el resultado del mayor desarrollo de la teoría y práctica de los derechos fundamentales en las últimas décadas. Cabe destacar dentro de esta conceptualización la idea de que el derecho de acceso a la justicia incluye la obligación de garantizar un mecanismo que mejore la respuesta frente al conflicto que ha tenido la tradicional garantía de tutela judicial. Este punto es relevante porque desde la mirada de los derechos civiles y políticos, el acceso a un tribunal se erige como un elemento central de un Estado de Derecho –sobre todo en cuanto habilita a las personas en el ejercicio de otros derechos-, pero un análisis comprensivo del tema ha mostrado que éste es un mecanismo insuficiente (y muchas veces ineficiente) para resolver los problemas de fondo de las personas.

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos tienen, entonces, una doble ventaja. Por una parte, son más baratos –tanto privada como socialmente- y además son más eficaces –allí donde el conflicto se resuelva mejor de una manera negociada-, lo que justifica plenamente la promoción de los mismos que puede hacer el Estado.

Es posible sostener, entonces, que la introducción de un mecanismo alternativo de solución de controversias tuvo por objeto permitir una solución más adecuada y menos confrontacional al conflicto, atributos deseables especialmente de la resolución de conflictos de naturaleza familiar.

Otro elemento importante en la evaluación del nivel de acceso a la justicia que provee el mecanismo de la mediación dice relación con el costo de éste en relación con el costo de otras vías de solución, especialmente la vía adjudicativa. La mediación es más barata para las partes puesto que los servicios de mediación son normalmente menos costosos que los servicios de abogados, toda vez que el incentivo a terminar el juicio está, en estos últimos, condicionado a los resultados (es decir, tiempo y dilación son parte de la estrategia). Asimismo, es más barata para el Estado, porque permite liberar recursos que, de otra forma, estarían destinados a resolver conflictos de forma judicial.³¹

El **resultado esperado** y directo del SNMF es el mayor acceso a una justicia menos confrontacional y más colaborativa, de calidad y en forma gratuita a la población focalizada, pero sin ser directamente responsable de la efectividad de la mediación (reducción de conflictos en el largo plazo).

La estrategia de prestación de servicio ha favorecido la “inclusividad”³², es decir, usando el mandato legislativo la autoridad ha optado por una política amplia de criterios de calificación socioeconómica, estableciendo tanto en el año 2009 como en el año 2018, que la oferta de servicios de mediación familiar está abierta a casi todas las personas que presenten conflictos de familia.³³

³¹ No cabe duda de que la litigación es más costosa que la autocomposición, no solo porque las partes deben gastar recursos en abogados, sino especialmente porque el apartado judicial es más grande y el recurso juez más costoso. Todo este gasto que no es transferencia entre partes es una pérdida social y es socialmente deseable, reducirlo.

³² el artículo 114 de la Ley N°19.968 al regular el costo del servicio de mediación establece la regla de la gratuidad respecto de las materias a que se refiere el inciso primero del artículo 106³², disponiendo que: “(...) Excepcionalmente, podrá cobrarse por el servicio, total o parcialmente, cuando se preste a usuarios que dispongan de recursos para financiarlo privadamente. Para estos efectos se considerará, al menos, su nivel de ingresos, capacidad de pago y el número de personas del grupo familiar que de ellos dependan, en conformidad con lo que señale el reglamento”. Esto es, se consagra la regla general de la gratuidad de la prestación como una estrategia ideada para asegurar que la disposición que estableció la mediación previa y obligatoria no se constituyera en una barrera de acceso a la justicia.

³³ Una revisión a los criterios de calificación socioeconómica muestra que la exclusión debe ser muy poco frecuente. Se requiere, por ejemplo, un ingreso autónomo del trabajo superior a 3 millones para una familia de 2 miembros (una madre y su hijo). También las personas que tengan un crédito hipotecario con fines de vivienda normalmente presentan un endeudamiento superior al 25% de las remuneraciones líquidas. Prueba de ello es que de las personas que se acercan a un Centro de Mediación, solo el 1,3% de ellas son rechazadas para la entrega del servicio.

- *Desempeño del programa*

- ✓ *Eficacia y Calidad*

Respecto de Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todas las jurisdicciones, con competencia en materias de familia (componente 1) se han ejecutado correctamente las actividades tendientes a asegurar la instalación de centros de mediación licitados en la totalidad de territorios jurisdiccionales de familia durante todo el periodo de evaluación (Indicador Porcentaje de territorios jurisdiccionales de familia con centros de mediación instalados respecto del total de los territorios jurisdiccionales con licitación es de 100% en todo el periodo)³⁴.

La labor de la Subsecretaría se cumple mediante la adjudicación de contratos de licitación de conformidad con la periodicidad que se ha definido, en todos y cada uno de los lugares en que existe un juzgado con competencia en materia de familia, generando las condiciones adecuadas para la prestación del servicio de mediación a la población beneficiaria.

La zonificación es una parte importante de la estrategia para asegurar la existencia de competidores y oferentes, y así lograr el objetivo perseguido de obtener la cobertura y calidad deseadas. En efecto, un sistema de licitaciones descansa en la posibilidad de que el órgano público pueda elegir entre diferentes opciones la que considere como mejor oferta, considerando calidad y precio. Esta finalidad de la licitación pública se pone en riesgo si existen pocos oferentes. Una de las razones de la existencia de pocos oferentes es que el mercado al que se dirige esa licitación sea reducido, con lo que la probabilidad de que existan combinaciones de precio y calidad que se ajusten a las bases y al presupuesto disminuyen³⁵.

A juicio del panel, la evidencia indica que en las zonas pequeñas existe mayor probabilidad de no contar con oferentes, y que ello redundará finalmente, en que los precios adjudicados en la segunda o tercera licitación son superiores a los precios adjudicados en general para el mismo tipo de zona, lo que redundará en que, al crear una zona pequeña desde una grande, se está aumentando el gasto en el servicio.

Respecto de la difusión y promoción de la mediación (componente 2), no existe medición directa del nivel de producción de éstas, y el indicador que se ha incluido en la MML solo da cuenta del porcentaje de personas encuestadas que “antes de iniciar el proceso de mediación tenían conocimiento previo de la misma”, asumiendo que este nivel de conocimiento pudiere ser un resultado de la entrega de difusión y promoción.

Esta medición no da cuenta directamente del nivel de producción de difusión y promoción, ya que la forma de construcción de la pregunta en el instrumento de satisfacción no permite saber el nivel efectivo de conocimiento, y si éste es el resultado de la labor de la Subsecretaría. Pareciera ser que la cantidad de actividades de difusión que se realizan dependen del monto de recursos asignados para ello, sin una planificación ni estrategia específica de realización, lo que debilita considerablemente el impacto que puede tener la entrega de este componente en el cumplimiento del propósito

La mediación es un mecanismo de resolución de controversias que requiere de promoción para obtener mejores resultados³⁶. De allí que la producción de este componente sea central para el logro del propósito. De hecho, si se observa el indicador de eficacia a nivel propósito (número de casos en que las personas concurren a una sesión de mediación al menos), se evidencia la existencia de una brecha de servicio en relación con la población objetivo declarada del Programa. El Panel estima que esta brecha debe ser abordada a

³⁴ El hecho de que se haya logrado la cobertura territorial deseada no exime de dificultades el proceso de contratación de mediadores externalizados. De acuerdo con información entregada por UMED respecto de los últimos dos procesos licitatorios, la tasa de zonas declaradas desiertas ha aumentado desde el proceso anterior, llegando a 9 llamados sin oferentes admisibles y 12 sin oferentes derechamente, lo que significa una tasa de casi el 13% de licitaciones sin oferentes (de un total de 165). En estos casos, la autoridad efectúa nuevos llamados a licitación, llegando en esta ocasión a un tercer llamado en las zonas de Porvenir y Cabo de Hornos.

³⁵ Idealmente, todo proceso licitatorio debiese diseñarse a partir del conocimiento de la realidad del mercado potencial. En este caso, se trata de un mercado que ha sido creado por ley y en cuya promoción y desarrollo el Estado asume un rol principal.

³⁶ Ver Gude (2010), Vargas (2008), entre otros

través de iniciativas sistemáticas y planificadas de difusión y promoción de la mediación o uso generalizado de mecanismos colaborativos de solución de conflictos.

✓ *Economía*

Las fuentes de financiamiento del Programa provienen principalmente de Transferencias Corrientes al sector Privado (Subtítulo 24, Ítem 01), que tiene dos asignaciones: pago a contratos licitados (Programa de Licitaciones Sistema Nacional de Mediación, Asignación 001), y gasto en auditorías externas (Auditorías Externas Sistema Nacional de Medicación, Asignación 002). Asimismo, se cuenta con recursos de los Subtítulos 21 y 22 del presupuesto de la Subsecretaría de Justicia. No existen aportes de otras instituciones públicas ni fuentes extrapresupuestarias.

El programa se centra y se moviliza en la ejecución de recursos para el pago de los contratos del servicio de mediación licitado –suscritos por un periodo determinado de tiempo–, por lo que la planificación y ejecución se encuentran completamente alineadas. El presupuesto asignado se ha mantenido sin variaciones en los últimos 5 años, con una variación de apenas el 0,16% en 2020 respecto del presupuesto inicial del año 2016.

La ejecución presupuestaria ha sido cercana al 100% en todo el periodo. Este logro es el resultado de las disposiciones de las bases de licitación establecen un Pago por Calidad del Servicio que se efectúa a los Centros de Mediación que tengan un buen desempeño en la Encuesta de Satisfacción de Usuarios y que no posean sanciones aplicadas. Señala la cláusula 39.4 de las bases Tipo que: “El monto disponible para efectuar este pago estará compuesto por la diferencia que resulte del monto asignado anualmente por la Ley de Presupuesto para el pago del Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación, y lo que se hubiere efectivamente pagado o devengado durante el mismo periodo por concepto de pago mensual fijo y pago trimestral variable durante el periodo enero-noviembre de cada año.” Corresponde este mecanismo a un sistema que genera incentivos adecuados al desempeño correcto de los prestadores y, además, permite ejecutar el presupuesto de una manera efectiva.

✓ *Eficiencia*

Para este análisis se debe se debe reconocer que la jornada de servicio incluye prestaciones de diversa índole y diverso nivel de uso de recursos. Así, en los casos en que se produce una mediación frustrada con sesión conjunta, se está en presencia del servicio de mediación; mientras que cuando no hay sesión conjunta, se presta el servicio de orientación y se entrega el certificado de mediación frustrada. Incluso en algunos casos únicamente se entrega el certificado de mediación frustrada. Desconociendo la estructura de gastos de los ejecutores, se realizó un ejercicio de estimación considerando distintos escenarios, teniendo en cuenta que y posiblemente los diferentes contratos tengan un nivel diferente de destinación de recursos a producir los servicios que no son mediación, tales como gasto en personal administrativo, mantención de infraestructura, entre otros. La estimación que parece más razonable da cuenta de que se trata de un servicio más barato que otros del sector, como el de defensa penal pública, donde el costo promedio por causa (con un promedio de 3 audiencias por caso), es de aproximadamente \$86.500³⁷, aunque el costo de los servicios de orientación y certificación de mediación frustrada parece un poco alto si consideramos que se trata de un trámite que podría ser incluso de tipo no presencial.

Respecto de los gastos en difusión y promoción se observa un comportamiento irregular en el periodo evaluado. Pareciera que la Unidad de Mediación ejecuta o gasta todos los recursos que han sido asignados a este ítem anualmente. Existe un catálogo de actividades que se realizan, pero ellas se ejecutan incidentalmente y no existe una relación entre ellas que dé cuenta de la existencia de un “proceso” normalizado y habitual de producción de este componente. Es decir, en cada año, el tipo de actividades que se ha realizado es independiente de las realizadas anteriormente, con la salvedad de la disposición de la información en la página WEB y de la página en Facebook.

³⁷ Corresponde a una estimación gruesa del costo por jornada de defensa penal pública (\$3.600.000) y la cantidad de causas anuales que toma un defensor (500). Fuente: Informe Licitaciones DPP, www.dpp.cl

- *Implementación del programa*

El programa ha establecido un diseño y estrategia de provisión de un servicio de mediación gratuito a través de la modalidad de licitaciones a entidades privadas que prestan el servicio. El mecanismo de provisión de este servicio ha definido hasta la fecha tanto el nombre como la esencia del programa. Se ha operado en el periodo de un modo consistente con el diseño del programa.

Su diseño considera como uno de los efectos del programa la descongestión de los Tribunales, por lo que su implementación favorece directamente el trabajo de estos últimos. En ese sentido, los Tribunales de Familia puede considerarse como beneficiarios indirectos de la acción del programa.

Desde la fecha de su creación, la Unidad de Mediación de la Subsecretaría de Justicia ha realizado evaluaciones y ajustes al modelo de contratación, siendo ésta una de sus tareas centrales. Los objetivos específicos del modelo de contratación serían de naturaleza dual: por un lado, la técnica empleada sugiere la búsqueda de eficiencia en el gasto; mientras que, por otro, debe asegurar que se consiga y mantenga la calidad de la prestación.

La evaluación de las ofertas está compuesta por la Evaluación Técnica que corresponde a un 70% del puntaje total y la Evaluación Económica a un 30%. En la evaluación técnica el Examen de conocimientos en mediación tiene una ponderación de un 40%, el Examen Práctico de Mediación un 40%, y la Experiencia Práctica un 20%. La Evaluación Económica se calcula en función del valor del servicio mensualizado (VSM) cobrado por el oferente y por las condiciones de remuneración de los mediadores que componen la nómina del proponente, en una proporción equivalente a un 50% para el valor del servicio y un 50% para el valor de las remuneraciones imponibles mensuales que el oferente pagará a los mediadores de su nómina de resultar adjudicado³⁸.

Al analizar los distintos periodos de licitaciones, se observa que en aquellas realizadas entre el año 2015 y 2017, el número de promedio de oferentes fue de 2,6 propuestas (habiendo sido declaradas desiertas un 7,5% de ellas)³⁹; en el caso de las licitaciones realizadas los años 2018 y 2019, el número promedio fue de 2,3 ofertas por licitación (habiendo sido declaradas desierto un 13% de los procesos⁴⁰). Tal como se señalara en el análisis de la estrategia del programa, desagregación de zonas no ha permitido consolidar una mayor oferta, teniendo asimismo un efecto negativo en los precios adjudicados en las zonas más pequeñas en que se ha debido hacer más de un llamado de licitación.

El objetivo de eficiencia está subordinado al de la calidad; es decir, no se persigue que sea el servicio necesariamente más barato, sino que aquel que represente la mejor combinación de calidad y precio, dependiendo del peso de la oferta técnica y la oferta económica. Con todo, la licitación debiera ser, al menos, más barata que la mediación privada, y no debiese generar el efecto descrito en el párrafo anterior.

Respecto del objetivo de calidad, éste también tiene un límite, que es el presupuesto máximo de la licitación, puesto que si se asume una relación positiva entre costo y calidad, la que se puede conseguir en un sistema de licitaciones, tiene un tope. Pero es importante subrayar que existen dos momentos relevantes en los cuales se evalúa la calidad del servicio: i) en la selección de los prestadores, y ii) durante la ejecución de los contratos. Respecto de (i) es claro que esta calidad es una función de las condiciones de contratación,

³⁸ El procedimiento de Evaluación Económica de las ofertas es interesante en la medida que no se evalúa el valor del servicio por sí solo, sino también las condiciones de remuneración de los mediadores. No obstante, al constituir las condiciones de operación un estándar a cumplir y no formar parte de los elementos que se evalúan técnicamente, no favorece que los oferentes promuevan la innovación o incluso propongan estándares más exigentes.

³⁹ Cada región del país se encuentra dividida por zonas, las cuales comprenden el territorio jurisdiccional de un Tribunal de Familia o de un Juzgado de Letras con competencia en asuntos de familia. Existen Tribunales de Familia o Juzgados de Letras con competencia en asuntos de familia situados en lugares aislados geográficamente, de menor densidad poblacional y/o de menor demanda por servicios de mediación familiar, comparativamente con la realidad de otras zonas, se han agrupado en las 6 categorías o tipos de zonas. La comparación entre regiones debe considerar dicha diversidad.

⁴⁰ Incluso se debió realizar un tercera llamado de licitación en los casos de Porvenir y Cabo de Hornos

esto es, de las reglas de asignación de puntajes, requisitos mínimos, inhabilidades, etc. contenidas en las bases de licitación. En cuanto a (ii), la Subsecretaría define que realizará inspecciones y auditorías externas de modo de verificar que el servicio se preste durante todo el tiempo del contrato al nivel de calidad deseado.

Respecto de la forma en que se distribuyen los recursos territorialmente, ésta se realiza sobre en base a la demanda estimada a atender. Así, en cada “zona” se ha determinado un número total de jornadas de servicio requeridas, y se ha valorizado entonces dicha jornada, a fin de realizar la asignación presupuestaria. El modelo de estimación de jornadas se nutre, de la estimación de demanda; el análisis de ese modelo permite indicar que parece estar sobreestimando la necesidad de jornadas.

La forma de realizar el pago de los servicios considera un componente fijo y uno variable⁴¹. Esta forma de efectuar el pago busca asegurar que la prestación entregada a los usuarios sea oportuna y, además, más eficiente, toda vez que se favorece el término expedito y en la cantidad de sesiones que sean necesarias.

El pago variable se calcula a partir del logro de un conjunto de indicadores; la relación de peso entre éstos no da cuenta de la importancia relativa de estos resultados en relación con las actividades que realiza el centro de mediación. De esta manera, se considera que la ponderación de la tasa de acuerdo y la meta establecida no han representado cambios significativos en las tasas de acuerdo en el tiempo; lo que se condice con la poca injerencia que puede tener el mediador en conseguir el acuerdo, como se ha explicado anteriormente. Mantener un indicador de esta manera es inoficioso, toda vez que no recompensa adecuadamente el esfuerzo desplegado en torno a su logro, por estar éste fuera de su alcance, y no permite, por tanto, que la autoridad pueda establecer otros niveles de resultado deseado.

Dentro de este esquema de indicadores de pago variable, sería importante, por ejemplo, mejorar el peso del indicador de sesiones conjuntas, como una forma de incentivar mayor cobertura en la entrega del servicio y contribuir más a la realización del derecho de acceso a la justicia.

Aunque la UMED ha generado ajustes en las condiciones de las licitaciones, diferenciando asimismo las zonas licitadas para asegurar la provisión del servicio en aquellas que tienen una menor demanda⁴², el marco regulatorio del programa genera ciertas rigideces que no permiten desarrollar acciones de supervisión y evaluación de los prestadores directos del servicio (mediadores). Al definirse la licitación como única vía de provisión, y al incorporar éstas un esquema único respecto de la manera de prestar el servicio (requisitos de infraestructura, personal, etc.), rigideces de montos máximos a ofertar, el esquema no se ajusta del todo bien a algunas realidades territoriales. Pudieran aprovecharse las capacidades instaladas en otros servicios públicos y a nivel local que podrían permitir otras maneras de asegurar cobertura con menos recursos.

Los requerimientos para la prestación del servicio están definidos por Bases de Licitación, y generan una estructura importante de costos fijos requeridos para la prestación del servicio (infraestructura, jornadas, presencialidad de la prestación de los servicios, entre otras). Considerando lo anterior, se redujo en la última licitación el porcentaje de pago asociado al cumplimiento de metas específicas desde un 30% a un 20% para –de acuerdo a lo señalado por Umed- permitir a los ejecutores cubrir dichos costos.

El estándar de los requerimientos asociados a los contratos se ve limitado por los montos ofrecidos en el proceso de licitación. Específicamente, el valor máximo de las ofertas incide en el diseño de las propuestas, impactando el estándar ofrecido especialmente en

⁴¹ El peso relativo del pago variable debe ser lo suficientemente significativo como para generar incentivos a la consecución de las metas trazadas. De la información entregada respecto del cumplimiento del indicador de plazo, la introducción de éste ha tenido un efecto importante en la reducción del tiempo promedio de tramitación, por lo que se evidencia que el peso de 20% sigue siendo significativo.

⁴² Aunque el Artículo 114, inciso cuarto de la Ley N° 19.968 señala que pudiera optarse por trato directo, indicando que los términos del mismo deberán ajustarse a iguales condiciones que las establecidas para la contratación de mediadores licitados, en lo que sea pertinente, el análisis de las licitaciones efectuadas muestra que en el período 2015-2018 sólo se registraron 2 casos de trato directo; las otras licitaciones declaradas desiertas fueron licitadas nuevamente

infraestructura, y compromete la posibilidad de cubrir, por ejemplo, el costo asociado a reemplazos por vacaciones o licencias médicas. La señalada limitación constriñe las posibilidades de la UMED de establecer mayores exigencias en ese sentido (no así el control del cumplimiento de lo ofertado). Sería deseable estimar y analizar en qué medida los montos máximos establecidos se condicen con las necesidades y expectativas de estándares de las ofertas, lo que ciertamente es una medida local y amerita en consecuencia un análisis a ese nivel, por ejemplo a través de una auditoría externa específica al asunto.

La normativa determina restricciones para la gestión del Registro de Mediadores por cuanto sólo es posible eliminar a los mediadores inscritos del Registro, en caso de fallecimiento, renuncia, pérdida de los requisitos exigidos para la inscripción, decretada por la Corte de Apelaciones respectiva o cancelación de la inscripción, decretada por la Corte de Apelaciones respectiva, no permitiendo por lo tanto la actualización de dicho registro por otros motivos, ni conocer –por ejemplo- cuántos de los inscritos se encuentran efectivamente ejerciendo como mediadores.

Un aspecto deficitario en la implementación está referido a la difusión de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, considerando que la mayor parte de las iniciativas que contemplan este u otro mecanismo alternativo de resolución de conflictos destinen importantes recursos y esfuerzos a la difusión y promoción⁴³.

La difusión parece especialmente necesaria en nuestro país y respecto de asuntos de familia, donde ha existido por mucho tiempo una “cultura” que privilegia la litigiosidad. Al respecto, los recursos asignados son muy limitados. Aun cuando en esta evaluación no se contó con un plan detallado de actividades que pudiera ser evaluado⁴⁴, el monto asignado al componente es mínimo (de hecho un año no tuvo asignación de recursos).

El mecanismo de licitaciones y sus sucesivos ajustes implican la operación de un sistema de seguimiento y evaluación a partir de distintos indicadores definidos asociados a pagos. La evaluación de la calidad se ha enfocado en la satisfacción usuaria, implementando una encuesta de satisfacción de manera periódica desde el año 2014. La satisfacción usuaria es un componente de los pagos variables a los Centros. Sin embargo, se podría obtener mayor información a partir de dicha encuesta que pudiera retroalimentar la gestión⁴⁵. Elementos al respecto se incluyen en las recomendaciones.

En términos de aseguramiento de la calidad, además de la satisfacción usuaria⁴⁶ un elemento esencial es la calidad de la mediación en sí misma. Existen distintas instancias de control. El primero (ex ante) se incorpora a partir de la aplicación de evaluaciones⁴⁷ a los mediadores participantes en las ofertas de licitación, constituyendo sus resultados parte fundamental de la evaluación técnica de las ofertas. La segunda instancia la constituye las revisiones intermedias y finales que se hace del funcionamiento de los Centros de Mediación. Junto a la mencionada medición de satisfacción de usuarios, las auditorías e inspecciones⁴⁸ internas, y las demás auditorías externas permiten el monitoreo de las condiciones de cumplimiento de los contratos.

⁴³ Como las Unidades de Justicia Vecinal.

⁴⁴ Existe un plan de difusión para el año 2020

⁴⁵ Se debe recordar –en todo caso- que el resultado de la mediación (por ejemplo causas frustradas) aun cuando se haya realizado una sesión de mediación no depende del mediador.

⁴⁶ La Auditoría Externa: Diseño, aplicación y análisis de encuesta telefónica de Satisfacción de usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar permite calcular un Índice de Satisfacción Neta Nacional (ISNN). Para ello se considera la siguiente pregunta de satisfacción final “Y en general, considerando todo lo que hemos hablado, usando una escala de 1 a 7, donde 1 es Nada Satisfecho/a y 7 Muy Satisfecho, ¿Qué tan satisfecho/a está usted con el proceso de mediación, desde la primera sesión hasta la firma del acuerdo, o bien, el término por mediación frustrada?”; asimismo, se calcula una Nota promedio por Contratado (NPC) considerando la satisfacción respecto de distintos atributos de la infraestructura, del/la Asistente Administrativo/a, de la información entregada por el mediador, de los tiempos de la mediación, de la libertad en el proceso, y de el/la mediadora.

⁴⁷ Considera una evaluación de conocimientos, una evaluación psicolaboral y un examen práctico.

⁴⁸ Se realizan auditorías internas (se audita tres veces al año el 100% de los contratos); auditorías externas (el año 2019 se realizó la Servicio de Auditoría Externa para la Evaluación de los Requerimientos Técnicos por parte de los Centros de Mediación Familiar y la Auditoría Externa: Diseño, aplicación y análisis de encuesta telefónica de Satisfacción de usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar; e inspecciones (orientadas al funcionamiento, administración del centro).

Respecto del seguimiento y evaluación, la institución cuenta efectivamente con diversos instrumentos para realizar el seguimiento y monitoreo del programa. Cuenta con un buen sistema informático, aunque no tiene interconexión con el sistema del poder judicial (lo que no permite hacer un seguimiento posterior para evaluar resultados del programa), ni registra las actividades asociadas a atención de público y orientación, lo que no permite evaluar esas áreas de desempeño. El sistema informático es por tanto robusto en lo que se refiere al registro y reporte de las actividades de operación en torno a las actividades de mediación (asignación de ingresos, citas, informes)^{49 50} y de los resultados inmediatos de sus servicios.

No se observa la consideración del enfoque de género en la implementación del programa, aun cuando se reconoce la incorporación de una base de información que permite el análisis según sexo de la prestación y sus resultados, lo que es importante tanto desde el punto de vista de la generación de estadísticas como del seguimiento de la calidad y la satisfacción de los usuarios. Con todo, no se aprecian instancias en que se despliegue un análisis de género de mayor profundidad, que incorpore por ejemplo distinciones relacionadas a la orientación sexual.

Este elemento es crucial por cuanto tiene directa relación con el ámbito de familia, más allá del registro de atenciones diferenciadas por sexo, en la medida que los aspectos de orientación e identidad sexual pueden constituir materia de conflicto, por una parte y porque los componentes interseccionales, propios de un análisis de género más riguroso, son los que permiten brindar especial atención a minorías o grupos vulnerables, y a las particularidades que emergen en estos grupos cuando además se verifica la presencia de factores de identidad de género (por ejemplo, para atender a las necesidades especiales de personas LGTB pertenecientes al mismo tiempo a grupos originarios, en situación de calle o pobreza, o con discapacidad).

▪ *Desempeño Global*

Entre 2015 y 2018 se produjeron dos fenómenos relevantes: por un lado, la cantidad total de mediaciones sometidas a aprobación judicial ha disminuido y en segundo lugar, que la cantidad de mediaciones privadas ha disminuido más que las mediaciones presentadas por centros de mediación licitados. De hecho, éstos han mantenido una cantidad de acuerdos más o menos estable en el tiempo.

En términos de desempeño, destaca el tiempo promedio de duración del proceso de mediación, el que es bastante menor al plazo legal de 60 días hábiles, y resulta significativamente más bajo que la duración promedio de causas de familia en los tribunales de justicia. Asimismo, se muestra un nivel persistente de satisfacción neta entre 2016 y 2018, con una leve baja en el año 2019, baja que, no obstante, es menor y no puede ser interpretada como parte de una tendencia

La mediación es un mecanismo de resolución de controversias que requiere de promoción para obtener mejores resultados⁵¹. De allí que la producción de este componente sea central para el logro del propósito. Se estima la existencia de una brecha en relación con la población objetivo, la que debe ser disminuida a través de iniciativas sistemáticas y planificadas de difusión y promoción de la mediación o a través de un uso generalizado de mecanismos colaborativos de solución de conflictos.

Esta brecha incluye, al menos directamente, a los casos que se frustran sin siquiera asistir a una sesión de mediación, lo que en promedio en el periodo evaluado alcanza a 100 mil casos⁵². Todos estos casos son parte de la población objetivo del SNMF que resulta ser, a la vez, población beneficiaria.

⁴⁹ Sólo no registra las actividades de atención de público.

⁵⁰ Otros datos requeridos para el cálculo de la actual matriz de marco lógicos provienen de SIGFE, Encuesta de Satisfacción de Usuarios, Informe de Adjudicaciones del proceso Licitatorio.

⁵¹ Ver Gude (2010), Vargas (2008), entre otros

⁵² Corresponde al total de causas terminadas por mediación frustrada sin sesión conjunta, excluyendo los casos de cierre administrativo, no calificación o VIF.

Cuando las partes llegan a un acuerdo, sea éste total o parcial, es más sencillo considerar que ambas han sido “beneficiarios” del servicio, sin embargo, en la lógica no confrontacional de la mediación, el hecho de que ambas partes tengan la posibilidad de conversar, también los convierte en beneficiarios, aunque al menos uno de ellos no lo perciba directamente así⁵³. Un tercer grupo de beneficiarios puede incluirse en esta conceptualización, que son quienes quieren obtener un certificado de mediación frustrada. Este último grupo no está visibilizado directamente en los indicadores que se muestran.

El indicador relacionado a Causas con Acuerdo se mide para los contratos de licitación, siendo un elemento relevante del componente de pago variable. Considerando esta dimensión de evaluación sería importante poder evaluar el comportamiento a nivel de contratos de este indicador.

El resultado esperado y directo del SNMF es el mayor acceso a una justicia menos confrontacional y más colaborativa, de calidad y en forma gratuita, pero sin ser directamente responsable de la efectividad de la mediación (reducción de conflictos en el largo plazo) ni del mejor acceso a la justicia de las personas.

Con todo, cabe preguntarse si puede evaluarse el programa en relación con la sustentabilidad de los acuerdos; si esta pervivencia del acuerdo está relacionada directamente con la calidad del servicio, entonces el tema de evaluación debe reorientarse a la discusión respecto del problema de la calidad.

En el caso del componente 2, los indicadores no permiten medir el nivel de producción efectivo de la difusión y promoción de la mediación, por cuanto solo se da cuenta del porcentaje de personas encuestadas que “antes de iniciar el proceso de mediación tenían conocimiento previo de la misma”, asumiendo que este nivel de conocimiento pudiere ser un resultado de la entrega de difusión y promoción. Asimismo, no se indaga cuál es la fuente de información por el cual se obtuvo dicha información⁵⁴.

Los resultados obtenidos a la fecha muestran que el porcentaje de causas terminadas con sesión conjunta se ha mantenido estable en el periodo evaluado (menor al observado en la anterior evaluación), lo que también ha ocurrido con las causas terminadas con acuerdo total.

La información disponible muestra que la sustentabilidad de los acuerdos parece estar asociada a el que las partes hayan alcanzado un acuerdo total (solo un 10% de los casos que se resuelven por mediación presentan un ingreso por incumplimiento del acuerdo dentro del año siguiente). En la medida que esto ocurre, no sólo se logra una solución colaborativa, sino que además permite que las partes no recurran a procedimientos judiciales nuevamente.

En términos globales, la apreciación del panel acerca del Programa es positiva. Las siguientes recomendaciones se plantean en el contexto de un positivo reconocimiento al esfuerzo y logros alcanzados por la UMED y demás actores participantes del Programa.

3. Principales Recomendaciones

- a. Se propone incorporar a nivel de propósito el siguiente indicador sobre la sustentabilidad de los acuerdos:

⁵³ Una distinción conceptual relevante puede señalarse aquí. En el caso de las personas que solicitan mediación, con interés genuino de conversar, en rigor solo ésta podría considerarse beneficiaria. En aquellos casos en que la parte no quiere mediar, pero está obligada a esperar la convocatoria a sesión de mediación, es difícil pensar que ella sea una beneficiaria del programa.

⁵⁴ La Auditoría Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar realizada el año 2019 indica que un 62,1% de los usuarios tenían algún conocimiento previo respecto de qué se trataba el proceso de Mediación Familiar (siendo de un 53% el año 2018)⁵⁴. No se cuenta con antecedentes acerca del canal o mecanismo por el cual accedieron a dicha información, puesto que en dicha encuesta no se indaga o identifica cuál es la fuente por la cual éste se obtuvo.

Sustentabilidad de los acuerdos en el plazo de un año

*(N° de causas que reingresan por incumplimiento en el año t+1 / N° de causas terminadas con acuerdo total o parcial en el año t) * 100*

- b. Se requiere fortalecer la ejecución del segundo componente, que resulta fundamental, para el logro de los objetivos del Programa. Se recomienda fortalecer las estrategias de difusión del valor de los procesos de mediación, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de modo que se contribuya al posicionamiento del Programa y se convoque a un mayor número de personas al proceso.
- c. Este Panel considera que una forma algo más adecuada de medir la eficacia del componente 2 es mediante el nivel de cumplimiento de un plan de actividades específico, sin el cual es imposible determinar si éste se produce o no.
- d. Asimismo, se sugiere incorporar en la Encuesta de Satisfacción, una consulta acerca de cómo obtuvo el encuestado conocimiento del proceso de mediación, lo que podría constituir una fuente de información acerca de si este conocimiento es producto de las acciones de difusión y promoción. Se recomienda incorporar un indicador asociado del siguiente tipo

Conocimiento del programa⁵⁵
(N° de encuestados en el año t que declaran haber conocido el programa y/o la alternativa de mediación familiar a partir de alguna de las acciones de difusión del programa / N° de encuestados en el año t que declaran tener algún conocimiento previo respecto del proceso de mediación familiar) * 100

- e. Se sugiere concebir un marco analítico de evaluación en el que los beneficiarios del Programa sean los propios Tribunales de Familia, en tanto representan ámbitos jurisdiccionales hacia los que en definitiva se dirigen los esfuerzos de cobertura del programa. En este sentido, se podría recoger de manera sistemática la opinión y valoración de los distintos integrantes de los Tribunales de Familia acerca de los procesos de mediación y sus posibilidades de mejora.
- f. Se recomienda considerar diversas alternativas, aparte del proceso licitatorio, para proveer de mecanismos que incrementen la eficacia y eficiencia del programa. De momento no se ha implementado otra posibilidad de atención distinta al de la modalidad de Centros de Mediación Licitados. Sin embargo, en lugares de muy baja demanda sería recomendable modificar la modalidad, por ejemplo, mediante convenios con entidades públicas o privadas que permitieran ofrecer servicios de mediación aprovechando infraestructura y personal existentes, lo que implica una modificación legal.
- g. A menos que la decisión sea el prestar un servicio universal, se recomienda revisar y ajustar los criterios de focalización.
- h. Se recomienda realizar los ajustes normativos requeridos para una adecuada gestión del Registro de Mediadores
- i. Dada la mención explícita en los objetivos ministeriales a las condiciones de género y orientación sexual, se recomienda considerar la posibilidad de elaborar algunas iniciativas para avanzar en la materia, con el objeto de asegurar que los beneficiarios pertenecientes a las distintas categorías posibles reciban una atención apropiada y adaptada en lo posible a sus necesidades, alineando las definiciones y mediciones programáticas a lo indicado en el objetivo estratégico ministerial.
- j. En este mismo ámbito se sugiere realizar un estudio para identificar problemáticas específicas y su abordaje en la mediación familiar.

⁵⁵ Formulación precisa a ajustar a partir de la construcción de la pregunta en la encuesta

- k. Se recomienda examinar y eventualmente redefinir los requerimientos del servicio. Esto es, identificar la posibilidad de reducir algunas de las restricciones actuales (jornadas e infraestructura mínima, necesidad de entregar servicios de modo presencial vs online, traspasar servicio de información a otras instancias o servicios). En función de ello la pertinencia y suficiencia de los montos máximos establecidos en los procesos licitatorios, velando que sean suficientes para alcanzar los estándares de calidad esperados (de acuerdo a precios de mercado o estudio de costos).

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**



ORD. N° 3483 /

ANT.: Oficio Ord. N° 1401, de 12 de junio de 2020, de la Dirección de Presupuestos.

MAT.: Informa respuesta institucional frente a resultado de la evaluación de programas gubernamentales, Proceso 2020 gestionado por DIPRES.

SANTIAGO, 01 JUL 2020

DE : HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ
MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

A : SR. MATÍAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En atención al oficio citado en el antecedente, le agradezco el estudio remitido, el que será un insumo relevante en la labor que desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Asimismo, es necesario relevar la existencia de las observaciones de carácter técnico, las que nos permitirán visualizar iniciativas para identificar cursos de acción que propendan al fortalecimiento de la gestión, lo que será de gran importancia para el logro de los objetivos estratégicos de este Ministerio vinculados al desarrollo y promoción del acceso a la justicia por parte de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

En este mismo orden de ideas, es dable destacar, respecto del resultado de la evaluación que, incorporaremos en la encuesta anual de satisfacción de usuarios del sistema de mediación familiar licitado para el año 2020, el ajuste propuesto con la finalidad de obtener información vinculada al conocimiento que la ciudadanía posee del programa y una evaluación piloto del grado de satisfacción de los Tribunales de Familia y Juzgados de Letras con Competencia en Asuntos de Familia. Por otra parte, en el caso de las observaciones relacionadas con el establecimiento de alternativas al proceso licitatorio, a la suscripción de convenios con organismos estatales para la entrega de la prestación y a la actualización del registro nacional de mediadores, debemos aclarar que estos requieren de ajustes del marco jurídico que rige en materia de mediación familiar contenidos en la Ley N° 19.968 que Crea los Tribunales de Familia, por lo que de ser posible implementarlos se requiere de una planificación de mediano plazo para proceder con el análisis y la coordinación pertinente que involucra otros actores distintos a este Ministerio.

Cabe hacer presente que, en la misma línea de análisis de recomendaciones planteadas, es importante aclarar que con el objetivo de seguir contribuyendo a la generación y perfeccionamiento de los canales que permitan que la ciudadanía resuelva sus conflictos que posean un componente vinculado a la justicia, procederemos a desarrollar acciones que faciliten el acceso de las personas al Programa Licitaciones Sistema Nacional de Mediación, es decir, no se contemplan, por el momento, modificaciones a los actuales criterios de acceso al proceso en forma Gratuita, que actualmente se encuentran contenidos en el Decreto Exento N° 1436, del año 2018, que "Fija

RJ

Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa, el cual fue construido en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Finalmente, aprovecho la instancia para resaltar las condiciones en que se ha desarrollado la Evaluación de los Programas Gubernamentales, con una coordinación y disposición adecuada por parte del equipo del Departamento de Evaluación de Programas Públicos de su Institución, lo que facilitó la comprensión de todas las etapas que conforman este proceso, así como la ejecución de las mismas, destacando también el nivel de participación instaurado en esta instancia de trabajo, lo que fortalece la comprensión del programa y política pública vinculada, la coordinación y entrega de información de forma pertinente, lo cual potencia la calidad de los informes, así como de los compromisos que de ellos emanen.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ
MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

CC / CCA / APP / SOB
SISID:

Distribución:

- Gabinete Ministro.
- Gabinete Subsecretario de Justicia.
- Oficina de Planificación y Presupuesto.
- División Judicial.
- Unidad de Mediación
- Unidad de Planificación y Control de Gestión.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.