

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

ESTUDIO PRÁCTICO DE UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL

**MINISTERIO DE JUSTICIA
SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA**

ENERO – AGOSTO 2013

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA ESTUDIO PRÁCTICO DE UNIDADES DE JUSTICIA VECINAL

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2010-2012

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2013: \$ 1.065 millones

1. Descripción general del 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 asesoramiento 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 consideró que tuvieran más de 25.000 y menos de 200.000

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

habitantes, la existencia de Juzgado de Policía Local y de la Corporación de Asistencia Judicial. Una vez cumplidos estos requisitos se consideró una comuna con mayor ruralidad⁴ y la situación socioeconómica (porcentajes de pobreza)⁵.

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.

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 2014⁶.

2. Descripción del 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 Metropolitana⁷ 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 -

⁴ Paine con el 13% de población rural

⁵ De acuerdo a la encuesta CASEN se identificaron 3 grupos 1) Comunas con porcentaje de pobreza menor a un 8,6%(Cerrillos); 2) Comunas con un porcentaje de pobreza entre 8,7% y 15,3% (Macul) y; 3) comunas con un porcentaje de pobreza mayor a 15,4% (Renca).

⁶ En el plan original la evaluación de impacto debió realizarse al término del 2º año, es decir, en junio del 2013.

⁷ Debido a que el programa funciona en base a la voluntariedad, se refiere a aquellas personas que deciden presentar su conflicto en las UJV.

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 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 árbitro⁸ 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.

⁸ 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

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 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 Columbia⁹ 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 de América Latina¹⁰, 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)¹¹ 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 Colombia¹², se recogió la idea de un centro con múltiples entidades vinculadas a la justicia con fuerte presencia de mecanismos autocompositivos¹³ de resolución de conflictos; y de las experiencias de Justicia Restaurativa¹⁴ 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.

▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

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 o necesitan asesoría u orientación en sus conflictos no vecinales. Su número fue de 60.990 en el año 2011 y de 504.323 para el año 2012¹⁵.

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.

⁹ District of Columbia Courts. **Multi-Door Dispute Resolution Division**

<http://www.dcappeals.gov/internet/welcome.jsf>

¹⁰ 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>.

¹¹ 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>

¹² Ministerio del Interior y Justicia. Bogotá. **Casas de Justicia**. <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

¹³ 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.

¹⁴ 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/>

¹⁵ Se calculó como la cantidad de hogares de las comunas en las que opera el programa que reportan un conflicto vecinal y buscan una salida institucional por el número promedio de personas que viven en los hogares del territorio estudiado. El valor promedio fluctúa entre 3,9 personas en la comuna de Cerro Navia hasta 5 personas en la comuna de Paine.

El número de beneficiarios (requirentes) fue de 26.964 en el año 2011 y de 53.056 para el año 2012, lo que representó un aumento del 97% en el período¹⁶. El perfil de los requirentes en ambos períodos son mayoritariamente mujeres con el 62% de los requirentes totales. El 56% corresponde a los dos primeros quintiles de ingresos¹⁷ y un 36% declaró estar desocupado. En cuanto a los niveles educacionales, un 70% posee educación media completa y un 20% declaró tener educación superior.

- *Período de ejecución del programa.*

Su diseño partió el 2010 y su implementación en mayo del 2011. El programa ha establecido la fecha de término cuando se haya realizado y analizado la evaluación de impacto en el año 2014, luego de lo cual se presentará la propuesta de política pública.

3. Resultados de la Evaluación

- *Justificación del Estudio y Programa*

Se considera adecuada la identificación del problema, cuál es el de acceso a la justicia y de lejanía de las personas de las instituciones de justicia, como una barrera para la solución de conflictos vecinales. Cuando se decidió ejecutar este programa se contaba con una visión académica consensuada, no con información estadística que respaldara lo anterior y es la principal justificación del Estudio Práctico que 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.

El estudio de Collect (2011)¹⁸ señala que un 25% de los hogares de la muestra RM declaró tener algún tipo de conflicto vecinal; de éstos, 64% buscó solución al mismo; y de 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.

¹⁶ Fuente. Base de Datos DGM.

¹⁷ Un 14% al III quintil, 16% al IV y 14% al V.

¹⁸ 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 2.300 casos con un margen de error para variables principales de 2,04% para un 95% de nivel de confianza asumiendo varianza máxima.

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)	
• <i>Carabineros</i>	80%
• <i>Municipalidad</i>	28%
• <i>Policía de investigaciones</i>	12%
• <i>Juntas de Vecinos</i>	9%
• <i>No conocen ninguna</i>	7%
Duración promedio de un conflicto vecinal	2,3 años

El estudio de Sur (2012)¹⁹ 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 de las 9 comunas estudiadas en la RM, consideran como “nada y poco efectivas” a las diversas instituciones judiciales (JPL, CAJ, Tribunales).

¹⁹ 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. La población corresponde a personas residentes en las 5 comunas de intervención y a 4 comunas obtenidas por medio de matching. Se realizaron 2.400 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	Grupo		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 ²⁰ 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)			
• <i>No era necesario</i>	25,6%	30,8%	28,6%
• <i>No sabía dónde acudir</i>	20,1%	15,0%	20,1%
• <i>Demoraría mucho tiempo</i>	39,5%	21,4%	29%
• <i>Saldría más caro</i>	3,8%	0,4%	1,8%
• <i>No confía en las instituciones</i>	18,8%	17,4%	18%
• <i>Otra razón</i>	14,4%	19,4%	17,3%
Duración promedio de un conflicto vecinal	7,3 años	7,1 años	7,2 años
Tasa de conflictos vecinales resueltos ²¹	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. 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 socioeconómicos²².

El estudio práctico como experiencia piloto se evalúa positivamente, en cuanto las UJV ofrecen distintas alternativas de resolución de conflictos que siguen la recomendación internacional del PNUD en orden a acercar la justicia a las personas, señalando la obligación estatal de proveer justicia no sólo con la existencia de tribunales, sino que acercando las instancias de justicia a los usuarios, y proponiendo soluciones a la diversidad de conflictos que potencialmente pudieran presentarse²³. Por lo tanto, debe promover el acceso de las personas a la justicia y si éste acceso se evaluare como no

²⁰ 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

²¹ 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)

²² Ver más arriba punto 1 las características de estas comunas.

²³ PNUD. **Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe.** Materiales de trabajo. 2005. Argentina.

igualitario, el Estado tiene como obligación el tomar medidas para remediar dicha situación.

3.1 Resultados de la Evaluación del Estudio Práctico

1.- Hubo modificaciones en las evaluaciones y tiempos de realización respecto de lo planificado inicialmente. La primera fue el retraso en el levantamiento de la línea de base que originalmente debía realizarse entre Septiembre y Noviembre del año 2011, pero se realizó finalmente entre Diciembre del año 2011 y Marzo del año 2012²⁴. Este retraso se evalúa negativamente debido a las consecuencias que tiene en la obtención de resultados de impacto, ya que los datos de la línea de base deben ser levantados lo más próximo al inicio del programa piloto, para evitar que los no residentes en las comunas con UJV (grupo de control) fueran contaminados con la existencia del programa²⁵. Por lo anterior necesariamente deberán aplicarse técnicas econométricas para mitigar la contaminación en el grupo de control.

2.- El estudio contrató previamente a la implementación del programa piloto una consultoría para cuantificar y caracterizar los conflictos vecinales en la Región Metropolitana²⁶; y, paralelamente al inicio del programa, se realizó la consultoría que elaboró el diseño de instrumentos de seguimiento de la experiencia²⁷. Esto se evalúa positivamente puesto que permitió tener una prospectiva de la demanda de la población de la Región Metropolitana por este tipo de temas y también permitió tener un modelo inicial para realizar el monitoreo y evaluación durante su desarrollo.

3.- Otra modificación que se hizo al diseño original fue la de no realizar las dos evaluaciones de impacto, una cuando se cumpliera un año del levantamiento de la línea base (Noviembre 2012) y, la otra después del segundo año de implementación (Junio 2013)²⁸. Al respecto, lo que se considera inadecuado es no haber realizado ninguna evaluación de impacto o que, al menos, se tuviera programado realizarla para el segundo semestre del año 2013, ya que prolonga innecesariamente el término de la experiencia y la propuesta de elaboración de la política pública.

4.- Los demás estudios y evaluaciones realizados en el marco del plan de seguimiento²⁹ se evalúan positivamente, ya que han contado con rigurosidad

²⁴ Esto ocurrió según los encargados del programa debido a que la entrega del informe del Centro de Microdatos, se realizó en Agosto de ese año y no hubo tiempo para preparar el llamado de licitación para el mes siguiente. Cabe señalar que las fechas corresponden al levantamiento de los datos propuesto o efectivamente realizado en terreno.

²⁵ Las comunas que corresponde al grupo de intervenidas por el programa son: Renca, Cerrillos, Macul, Paine y Estación Central. Las comunas de control son: Conchalí, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda e Isla de Maipo.

²⁶ Collect GFK. 2011. Op. Cit.

²⁷ Centro de Microdatos. U de Chile. Depto. Economía. **Diseño de un Modelo de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal**. Informe Final para Ministerio de Justicia. 2011

²⁸ La realización de dos evaluaciones de impacto fue propuesta por la Consultora Microdatos. Según el programa, Sur Profesionales desaconsejó realizar dos evaluaciones de impacto. En el texto del estudio de la línea de base que realizó Sur no aparece esta observación. De todos modos lo relevante para fines de esta evaluación es que no se realizó ninguna evaluación de impacto en el período.

²⁹ Se trata de: Holos-Universidad Diego Portales. **Estudio de evaluación de procesos del Estudio Práctico de las UJV. Informe Final**. 2012; Sur Profesionales. **Evaluación del Estudio Práctico de las unidades de justicia vecinal a 1 año de funcionamiento**. Informe Final. Febrero de 2013.

metodológica, cumpliendo los objetivos exigidos por el Ministerio de Justicia, y se han ajustado a los plazos establecidos. Hubo en cada licitación un número importante de oferentes (fluctuando entre 3 y 11), y las adjudicaciones correspondieron a reconocidas consultoras que demostraban experiencia para realizar las tareas solicitadas.

5.- Se evalúa negativamente haber ampliado el número de comunas iniciales del piloto de 4 a 16, ya que debido a ello disminuirán los efectos de las UJV en el territorio original, producto de la redestinación de recursos a 12 nuevas comunas que no serán objeto de la evaluación de impacto.

6.- En la actualidad se encuentran en desarrollo por consultoras externas tres estudios no programados originalmente, pero que el panel considera pertinentes. Uno se refiere a la encuesta de conflictividad vecinal y/o comunitaria a nivel nacional; otro sobre la institucionalidad de la justicia vecinal; y, por último, la evaluación de la gestión y resultados de las UJV durante el período.

7.- No fue posible establecer si el estudio práctico como un todo (incluyendo el programa piloto) fue realizado a un costo razonable, porque no se encontraron experiencias similares con qué compararlo. En cuanto a los estudios específicos realizados en el marco de este programa, se considera que sus costos estuvieron dentro de lo que se espera para este tipo de estudios³⁰.

3.2.- Evaluación del Programa Piloto

▪ Eficacia y Calidad

Los conflictos vecinales resueltos, es decir, en los que hubo acuerdos entre las partes y que fueron cumplidos para el total de casos terminados/cerrados³¹ en ambos años (1.749)³², alcanzó al 85,5% (1.495), lo que puede considerarse una cifra satisfactoria en términos absolutos, ya que su no cumplimiento no está asociado a una sanción judicial³³. Los cierres de caso del tipo “Fallo” y “Avenimiento” tienen un alto porcentaje de cumplimiento de acuerdos, del 94% y 88% respectivamente, pero a partir de un número de casos reducido (33) respecto del cierre “Acuerdo” (1.716) que tiene un porcentaje de cumplimiento de 85%.

³⁰ Los costos de los estudios fluctuaron entre \$ 25,8 millones (Diseño de monitoreo, seguimiento y evaluación del estudio práctico de las Unidades de Justicia Vecinal) y \$90,8 millones (Estudio de la línea de base).

³¹ Corresponde a todos aquellos casos 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) y fueron cerrados.

³² 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.

³³ Una comparación proxy puede hacerse con los Estados Unidos en que para el período 1999 – 2003 los casos de mediación con compromisos cumplidos llegan al 61%. Se entrega este dato a título ilustrativo porque en el caso citado ocurre en un contexto distinto, ya que los jueces son los que motivan a las partes a llegar a la instancia de mediación y los acuerdos tienen un carácter obligatorio. Respecto de Chile, no existe otra entidad relacionada con temas judiciales que haga un seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

Porcentaje de casos terminados con opción vía, con/sin compromiso/resolución (2011-2012)

Años	Casos terminados que optaron por vía de solución	Casos terminados con opción vía, con compromiso	Porcentaje de casos terminados con opción vía, con compromiso	Casos terminados con opción vía, sin compromiso	Porcentaje de casos terminados con opción vía, sin compromiso
	(a)	(b)	(b/a)	(c)	(c/a)
2011	1.037	797	77%	240	23%
2012	2.286	1.799	79%	487	21%
Período 2011 - 2012	3.323	2.596	78%	727	22%

Fuente. DGM

Del total de casos terminados que optaron por una vía de solución (3.323) ofrecida por el programa durante el período 2011 – 2012, un 78% (2.596) obtuvo algún nivel de compromiso entre las partes para solucionar el conflicto vecinal. Este porcentaje se mantuvo estable en ambos años, a pesar que el número de casos terminados que optaron por una vía aumentó en 120%³⁴.

Casos vecinales terminados con compromiso acordado entre las partes o con resoluciones alcanzadas³⁵, según vía de solución

Vía de Solución	Casos con vía escogida		Casos con compromiso acordado	
	N°	%	N°	%
Arbitraje	43	1.3	38	88,40%
Conciliación	1.153	34.7	959	83,20%
Derivación	35	1.1	29	82,90%
Mediación	1.919	57.7	1.499	78,10%
J. P. Local	173	5.2	71	41,00%
Total	3.323	100	2596	78,12%

Fuente: DGM

Las vías de solución más utilizadas durante el período 2011 – 2012 por los beneficiarios fueron mediación con el 57,7% de los casos (1.919 casos que optaron por mediación

³⁴ Este aumento se debe a que también se incrementó el número de casos entre un año y otro.

³⁵ 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

sobre un total de 3.323 casos vecinales que aceptaron alguna vía de solución) y conciliación con el 34,7% (1.153 casos que optaron la vía de conciliación). Asimismo, los porcentajes de casos vecinales terminados con algún tipo de resolución (acuerdos o avenimientos, fallos o sentencias o derivaciones) fueron de un 83,2% para conciliación y de un 78,1% para mediación.

Se puede comparar a modo referencial³⁶ estos resultados con los de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ). Se constata que las mediaciones que llegan a acuerdo en los Centros de Mediación de Santiago e Iquique de esa entidad llegan al 76,2% del total de casos mediados para el año 2012. Las UJV tienen promedios ligeramente superiores con un 79% en el mismo año (el promedio para los años 2011 – 2012 es de 78,1%), lo que se evalúa positivamente.

Comparado con la experiencia internacional de la Corte de Columbia en los Estados Unidos para el año 2012³⁷, el Programa de Justicia Vecinal tiene mejores resultados. En efecto, en el año 2011 en que los porcentajes de acuerdos en mediación fueron más bajos para el programa Justicia Vecinal alcanzando a un 76,9%, son superiores a los casos de “menor cuantía” de la Corte de Columbia, en que los acuerdos entre las partes llegan a un 65% (1.524) del total de casos (2.348). Por lo tanto, estos resultados se evalúan positivamente.

Tipo de Resoluciones en Etapa de Evaluación 2011-2012

Tipo de resoluciones	2011		2012		Total Período	
	Total casos N°	%	Total casos N°	%	Total casos N°	%
Casos con compromisos acordados	96	6,2	448	11,8	544	10,2
Casos con Vías de solución aceptadas por las partes	1.037	67,2	2.286	60,4	3.323	62,3
Casos que no continúan (a)	411	26,6	1053	27,8	1464	27,5
TOTALES	1.544	100	3.787	100	5.331	100

Fuente: DGM

(a) No llegan a compromisos, ni aceptan vías de solución, no concurren las partes, abandonos, desistimientos

En la etapa de evaluación los casos con conflictos vecinales son derivados a las distintas vías de solución. Del total de casos del período 2011/2012 (5.331) en más del 60% de los

³⁶ Los casos atendidos por CAJ son más amplios que los que atienden las IJV, ya que incluye temas laborales y penales.

³⁷ Debe considerarse que en ese país los casos 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.

casos (3.323) las partes involucradas aceptan alguna de las vías de solución que se les propone. Un 10,2% llegan a algún tipo de acuerdo (544), situación que no es buscada por el programa ya que se espera que estos se logren a través de las vías de solución que se les propone (no se les realiza seguimiento). Un 27,5% terminan en esta etapa sin acuerdo y sin vía de solución aceptada. Estos resultados podrían deberse a que los recursos humanos involucrados a nivel de la UJV – básicamente un facilitador - en la etapa de evaluación son pocos en relación a la importancia de su función: implementar una estrategia para contactar al/la requerido/a; considerar aspectos motivacionales del requerido/a para persuadirlo de participar; sostener el interés de ambas partes, etc . Se estableció en uno de los Estudios encargados por el Programa³⁸ que la carga de trabajo del facilitador/a máxima era de 7 visitas por día. Por su parte, la capacidad del Equipo Evaluador (Jurídico/a y social) que recibe a las partes contactadas, trabajando separadamente podían alcanzar a realizar 12 entrevistas diarias. Entonces, este es un punto a tener en cuenta, ya que al ampliarse el programa a otras comunas puede constituirse en un cuello de botella en cuanto a sus posibilidades del número de atenciones y la calidad que puede brindar a los/as usuarios/as.

Casos vigentes respecto de los ingresados 2011 - 2012

Indicador	Años	
	2011	2012
Porcentaje de casos vigentes (en proceso) respecto al total de casos ingresados de conflicto vecinal en un periodo t ³⁹ .	$(263) / (1.778) = 14,8\%$	$(539) / (3.919) = 13,8\%$

La capacidad de terminar los procesos en el año comparada con otras instituciones de Justicia se evalúa positivamente. El año 2011 el porcentaje de casos vigentes respecto del total de ingresados ese año fue de 14,8%, descendiendo el 2012 a un 13,8%. Estos resultados son inferiores a los Juzgados de Policía Local, para los cuales para los vigentes alcanzaron al 27,4% el año 2011⁴⁰. Este resultado es relevante, considerando que la imagen de la justicia suele estar asociada a procesos más bien lentos cuyo desenlace supera el año de iniciado⁴¹

³⁸ 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

³⁹ Este indicador incluye casos vigentes, sin considerar los casos que están en la vía de J.P. Local dado que su vigencia o término no depende del proyecto. Así, en el denominador, al total de casos ingresados del 2011 (1.849) se le ha descontado casos en JPL terminados y 42 en JPL vigentes; para el 2012 se descontó 144 casos en JPL terminados y 18 vigentes en JPL.

⁴⁰ 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

⁴¹ Ver por ejemplo, encuesta de Libertad y Desarrollo (1057 encuestados 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.

Tasas de Deserción 2011 - 2012

Indicador	Años	
	2011	2012
Tasa de deserción ⁴² respecto al total de casos ingresados de conflicto vecinal en un periodo t.	$(514) / (1.849) = 27,8\%$	$(1.320) / (4.081) = 32,3\%$

El porcentaje de casos que desertan respecto del total de casos de conflicto vecinal ingresados es de 27,8% el año 2011 y de 32,3% 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%⁴³. Es un período muy breve para saber si este incremento marca una tendencia asociada al aumento del número de casos que afecta la atención y pueda influir en la mayor deserción. No se cuenta con información comparable de programas similares para evaluar estos porcentajes⁴⁴.

Etapa Evaluación. Porcentaje de deserción

	2011	2012	Total período
Deserción	363	938	1.301
Casos terminados/cerrados	507	1501	2.008
% Deserción	71,6%	62,5%	64,8%

Fuente. DGM

Considerando sólo los casos terminados/cerrados en el período, es en la etapa de Evaluación donde se produce el mayor porcentaje de deserción de todo el período con un 64,8%. Sin embargo, se valora la disminución de estos porcentajes del 71,6% del 2011 al 62,5% el 2012. Estos altos porcentajes de deserción en la etapa de Evaluación deben mirarse con atención porque la evaluación es la puerta de entrada al sistema y, como se mencionó más arriba, el rol del facilitador es crucial para lograr que las partes y, especialmente el requerido, accedan a continuar con el proceso.

⁴² Sin incluir los "sin acuerdo" ni los casos derivados a tribunales civiles.

⁴³ 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 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%.

⁴⁴ Por ejemplo, en los Tribunales de Familia existen diversas instancias que no son equivalentes a este programa, tales como Abandono del procedimiento, No da curso a la demanda, No da curso a la solicitud, Incompetencia, Retiro, etc. INE.

Comparación resultados entre Unidades de Justicia Vecinal. Período 2011 – 2012.

UJVs RM	Casos con Compromisos Acordados			Casos Vigentes			Casos que Desertan		
	Total casos Terminados	Casos con compromiso acordado	% Casos con compromiso acordado	Total Casos Ingresados	Casos Vigentes	% Vigentes	Total Casos Terminados	Deserción	% Deserción
Sur	1.630	1.087	66,7	1.672	148	8,9	1.630	350	21,5
Poniente	968	617	63,7	1.159	255	22,0	968	311	32,1
Oriente	1.528	831	54,4	1.563	219	14,0	1.528	602	39,4
Norte	1.205	605	50,2	1.303	180	13,8	1.205	571	47,4
TOTALES	5331	3140	58,9	5.697	802	14,1	5.331	1.834	34,4

Fuente. DGM

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

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

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

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

En el período 2011-2012, se detectó diferencias de resultados entre las 4 UJV. Al respecto es la Sur la que tuvo un mayor porcentaje de casos con compromisos acordados (66,7%), la que tuvo menos casos vigentes, 8,9%, y la que tuvo más bajas tasas de deserción, 21,5%. Las UJV Oriente (14%) y Norte (13,8%) se mantienen con casos vigentes dentro del promedio general (14,1%); pero sus tasas de deserción son bastante más elevadas que el promedio de deserción del período (34,4%): UJV Oriente 39,4%; UJV Norte 47,4 %. Por su parte, la UJV Poniente tiene un alto promedio de casos vigentes (22%) en comparación con las otras unidades; no obstante, su tasa de deserción ha disminuido en el período de 36,7% el 2011 a 30,5% el 2012.

Puede plantearse la hipótesis que la UJV Sur tiene una gestión de casos más apropiada que la hace ser más eficaz que las otras UJV, sobre todo considerando que el 2011 fue la que atendió el mayor porcentaje de casos (43,2 = 391 casos), y que en el período tuvo la segunda tasa más alta de atención (36,8 = 1.013 casos).

El promedio de días de duración de los casos que terminan con algún tipo de acuerdo o resolución fue para el año 2011 de 32,6 días y para el año 2012 de 35 días. Este incremento de días en el 2012 es relativamente marginal (7,3%), sobre todo si se considera el importante aumento de casos que hubo en este año, los que se incrementaron en 146,4% respecto del año anterior. Aunque no se tienen antecedentes de tiempos de duración de otros programas equivalentes, en principio, son tiempos bastante razonables cuando se sabe que las causas judiciales suelen tener tiempos bastante extensos, por ejemplo, los juicios civiles duran en promedio 821 días.⁴⁵

⁴⁵ Claro E, Eliana ; García G, José Francisco. Op.cit 2011,

▪ *Economía y Eficiencia*⁴⁶

Los recursos totales del programa disminuyeron en 29% en el período 2011-2012, alcanzando a 1.130 millones el 2012.

El 92% del presupuesto final del año 2013 (1.137 millones) proviene de la asignación directa al programa y un 8% corresponde a aportes de la Corporación de Asistencia Judicial.

Los recursos asignados al programa disminuyeron en un 31% en el período 2011 – 2012, alcanzando a 1.064.832 miles de pesos el año 2012, mientras que aquellos que provienen de las Corporaciones de Asistencia Judicial se duplicaron, desde \$50 millones a \$65 millones, pasando su participación en el total de recursos del programa de 3% el año 2011, a 6% el 2012. Al respecto, se considera positivo los esfuerzos del Programa por atraer nuevos recursos de otros servicios públicos relacionados.

Al tratarse de un Estudio el presupuesto en este ítem de un 7,3%, es superior a lo que destinan los programas sociales y los ministerios, cuyos gastos en esta materia no son superiores al 5% de sus recursos totales. Este mayor gasto porcentual respecto de los demás servicios públicos se considera una asignación eficiente ya que debiera permitir obtener un modelo probado y perfeccionado al momento de su eventual masificación.

La distribución del gasto de producción por componente indica que el componente 1 (Atención vecinal) ejecuta en promedio el 90% del gasto y el componente 2 (Orientaciones no vecinales) el 10%. Se considera que es un dato consistente con la importancia de cada componente, ya que las acciones del componente 2 son complementarias a las tareas del componente 1.

El gasto promedio por⁴⁷ causa vecinal fue calculado atendiendo tres situaciones, todas las cuales aportan información importante. El costo promedio por causa con compromiso cumplido (1.495 casos) fue para el año 2012 de \$559.415⁴⁸. Este valor no puede ser comparado con el de otros servicios públicos, ya que aquellos que atienden este tipo de causas no disponen de la información para estimar este indicador, debido a que no hacen seguimiento de los compromisos acordados entre las partes. En todo caso, se valora positivamente que el programa disponga de información acerca del resultado final de la intervención.

Por otra parte, el gasto por causa vecinal con acuerdo fue de \$746.998 para 2011 y de \$372.196 en 2012, representando una disminución del 50% entre ambos períodos. Lo

⁴⁶ Todas las cifras están expresadas en pesos 2013.

⁴⁷ Para el cálculo gasto promedio por unidad de producto, la mejor aproximación es la referida a los casos terminados con plazo de cumplimiento de acuerdo entre las partes vencido y con el compromiso cumplido. El problema de este coeficiente 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. Además, por razones de diseño inicial, solo se cuenta con esta información para el año 2012. Por último, los posibles servicios con los cuales se pueda comparar llevan el registro hasta el punto de la sentencia o el acuerdo, más no al nivel de cumplimiento de este último.

⁴⁸ No se cuenta con la información acotada al 2011.

anterior, debido al cambio de magnitud de los gastos relacionados con la instalación del servicio y al aumento de la cantidad de usuarios anuales.

Finalmente, las causas atendidas fueron 1.849 en el 2011 y 4.081 en el 2012. Estos valores consideran tanto aquellas causas con acuerdos cumplidos como aquellas que desertaron en el proceso. En este caso también disminuyó el gasto por unidad de \$ 360.773 en el año 2011 a \$ 204.931 en el año 2012, lo que representa una disminución del 43%. La magnitud de disminución es relativamente similar al caso anterior.

Desgraciadamente, el servicio cuenta con información precaria de servicios alternativos en temas vecinales (juzgados de policía local, juzgados civiles o las corporaciones de asistencia judicial), lo que se evalúa negativamente, ya que es de relevancia contar con información acerca del costo efectividad de cada una de las alternativas de atención, para que finalmente el fisco pueda asignar de mejor forma los recursos.

La información disponible proviene de un estudio que se realiza actualmente en las Corporaciones de Asistencia Judicial respecto de sus programas de mediación. Estos datos indican que el programa de las corporaciones realiza el servicio a un costo menor que el programa de Justicia Vecinal a nivel de causas tramitadas y causas con acuerdo, con un costo promedio por causa de \$173.000 mil y \$230.000. Sin embargo, 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.

Respecto al componente 2, la unidad de producto son los casos asesorados por las unidades de justicia vecinal en temas que no son conflictos vecinales⁴⁹. El costo por unidad 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 por lo que debe aumentar la cantidad de usuarios de ese tipo de servicio. Sin embargo, no es razonable que se dedique de forma activa (salir a buscar) a aumentar usuarios de un servicio que es parte de sus objetivos secundarios, pero que es necesario para resolver la inquietud del usuario que visita las UJV.

La ejecución presupuestaria es evaluada negativamente para el primer año, ya que el nivel de ejecución presupuestaria fue del 69% el año 2011. Esto refleja problemas para ejecutar el presupuesto en relación a lo planificado al inicio del proyecto. El año 2012 en cambio, la situación mejora, logrando un 94% de ejecución presupuestaria, lo que se evalúa positivamente ya que revela un avance en la capacidad de proyectar los gastos como resultado del aprendizaje del año anterior.

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

⁴⁹ El costo anual del componente 2 por unidad de producto se obtiene mediante un prorrateo de uso de tiempo y de oficinas, los que finalmente arrojan el gasto que se ejecuta por este componente.

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.

Se evalúa positivamente la disminución que han tenido los gastos de administración del programa, que cayeron de M\$ 388.439 en el 2011 a 140.259 en el 2012. Estos gastos de administración representan del total del presupuesto el 34% para el 2011 y el 13% para el 2012. El programa contó 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 considerado alto si se le compara, por ejemplo, con el programa de Mediación Familiar⁵⁰ 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. Mientras que el año 2012 este valor se acerca bastante al valor del citado programa de Mediación, siendo de 13% en el caso del programa de Justicia Vecinal .

▪ *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

⁵⁰ DIPRES. **Mediación Familia. Informe Final.** 2012; DIPRES. **SENAME. Informe Final.** 2008

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 \$ 204.931 y en las CAJ \$ 173.000; a su vez, las causas con acuerdos en las UJV cuestan \$ 372.196 y en las CAJ \$230.000. 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 para comprobar su cumplimiento. Además, los valores obtenidos de las CAJ son datos preliminares⁵¹.

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. Principales Recomendaciones

- 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.

⁵¹ Los datos fueron obtenidos de una exposición que hizo CAJ de su entidad, en que aparecen datos de costos del programa, pero que no han sido validados en su metodología de levantamiento.

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.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2013



F/22041.13

ORD. : N° 5594 /

ANT. : C- 84/13, de 1 de agosto de 2013.

MAT. : Remite respuesta institucional sobre la Evaluación de Programas Gubernamentales.

SANTIAGO, 08 AGO 2013

DE: SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

**A: JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

De acuerdo a lo solicitado en el oficio del antecedente, adjunto me permito remitir respuesta institucional sobre la Evaluación de Programas Gubernamentales que la División a su cargo realizó al "Estudio Práctico de Unidad de Justicia Vecinal" implementado por esta Cartera.

Asimismo, aprovecho la ocasión para agradecer la instancia de evaluación en la que participamos, en la cual se releva la pertinencia y resultados del estudio práctico actualmente en desarrollo y se brindan oportunidades de mejora y fortalecimiento del trabajo que estamos realizando.

Saluda atentamente a Ud.



JUAN IGNACIO PIÑA ROCHEFORT
Subsecretario de Justicia

MVC/HCP

Distribución:

- Destinatario
 - Gabinete de la Ministra de Justicia
 - Archivo D.G.M.J. (Int. 180 -13)
 - Sección Partes, Archivo y Transcripciones
- Folio: (01-08-13)



Santiago, julio de 2013

Estudio práctico de Unidad de Justicia Vecinal

Diseño de una política pública basada en la evidencia

En el año 2010 el Ministerio de Justicia se planteó como objetivo dar respuesta a uno de los sectores más olvidados en términos de reformas y acceso a la justicia, la justicia vecinal. En este sentido, si bien existe el reconocimiento que una de las garantías que debe asegurar el Estado es brindar un **acceso igualitario de las personas a la justicia, no todos/as los/as ciudadanos/as encuentran una respuesta institucional para resolver los conflictos que se generan de forma cotidiana.**

Lo anterior **afecta negativamente la calidad de vida de las personas en conflicto y genera una mala percepción de los tiempos y respuestas que es capaz de entregar el sistema judicial.** A su vez, esta ausencia de un pronunciamiento estatal, aumenta la conflictividad y las vías auto tutelares y no pacíficas de resolución de este tipo de conflictos, provocando una escalada en la gravedad y duración de éstos, implicando una pérdida de confianza en las instituciones del Estado e incluso la resolución de conflictos por medio de actividades ilícitas.

La conflictividad vecinal que hoy no encuentra respuesta institucional se manifiesta en que “uno de cada cuatro hogares declara tener o haber tenido conflictos vecinales en los últimos 12 meses”¹. Esta cifra llevada a número de hogares en la RM, implica que un mínimo de 377.861 hogares y un máximo de 436.172 hogares de la RM mantuvieron conflictos”. Además de la alta presencia de conflictos de tipo vecinal y comunitario, es importante señalar que estos tienden a no resolverse y a mantenerse en el tiempo, muchas veces agravándose en términos de conflicto y/o de las consecuencias que afectan la calidad de vida de los/as involucrados/as; conclusión a la que arribó un estudio encargado por el Ministerio de Justicia, señalando que es baja la probabilidad de solucionar conflictos vecinales: sólo 25% declara haber cerrado el conflicto vecinal en que se vio involucrado².

Por otro lado, es importante considerar que las personas que presentan conflictos vecinales tienden a no buscar ayuda en instituciones, ya sea porque no perciben que puedan encontrar solución y/o porque existen barreras de acceso para intentar esta alternativa³. Estas barreras son

¹ Informe final, “Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución”, Investigaciones de Mercado COLLECT GFK, mayo 2011, pág. 65.

² Informe final, “Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución”, Investigaciones de Mercado COLLECT GFK, mayo 2011, pág. 24.

³ Esta es una percepción generalizada a nivel académico y político y fue corroborada en el Estudio de Levantamiento de una Línea de Bases para la Futura Evaluación de Impacto del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal, Sur Profesionales Consultores S.A., junio 2012.



de tipo geográfica (distancias y accesibilidad), económicas (traslados, contratación de abogados/as) y técnicas (lenguaje formal), entre otras. Así como también, no siempre existe una buena percepción de la efectividad de las instituciones que pueden colaborar en el tema.

En este sentido, la implementación del estudio práctico denominado Unidad de Justicia Vecinal (UJV) en el año 2011, buscó no tan solo evidenciar la necesidad del servicio sino también poder profundizar el conocimiento en cuanto al comportamiento de los usuarios, los tipos de conflicto y la pertinencia de las soluciones propuestas, basándose principalmente en uno de los lineamientos estratégicos del Ministerio de Justicia, orientado a mejorar el acceso a la justicia y, a través de una metodología basada en la experiencia, a la modernización de ésta. Para ello, se llevó a cabo una **experiencia innovadora: diseñar una política pública en base a la evidencia**, es decir, tomar en cuenta las necesidades y expectativas de quienes presentan conflictos vecinales, a través de la puesta en marcha de un modelo que permita dar una respuesta integral en este ámbito. En este sentido, las bondades de esta experiencia han sido destacadas por diversos agentes externos (entre ellos, los Consultores que desarrollaron los distintos hitos de la evaluación, la Sociedad Chilena de Políticas Públicas y el Panel de Expertos que realizó el informe final de Evaluación de Programas Gubernamentales para la Unidades de Justicia Vecinal).

Para lo anterior, se instalaron UJV bajo un **modelo de trabajo para ser probado, analizado y evaluado, cuyo objetivo es levantar información válida para el diseño e implementación de una política pública en el área de justicia vecinal, que permita disminuir las barreras de entrada que impone la justicia tradicional a la solución de conflictos locales o comunitarios**, que asegure una implementación futura exitosa.

Para cumplir lo anterior, se instalaron cuatro oficinas en la Región Metropolitana, con el fin de recibir conflictos vecinales y/o comunitarios y ofrecer una respuesta integral para la solución de éstos, a través de diversas vías, tanto autocompositivas como adjudicativas, ya sea al interior de las unidades o derivando el caso cuando corresponda.

El diseño de las UJV se realizó bajo tres premisas centrales. En primer lugar, el reconocimiento de que **una de las garantías que debe asegurar el Estado es brindar un acceso igualitario de las personas a la justicia**. En segundo lugar, que para este tipo de conflictos, que afectan la calidad de vida de las personas e involucran aspectos cotidianos, **se requiere contar con respuestas diferenciadas y diversas, es decir, que no basta con una respuesta única para un conflicto particular**, por lo que no es suficiente una respuesta institucional estándar. En tercer lugar, que **para la resolución de este tipo de conflictos se requiere fomentar la participación voluntaria de las personas en la búsqueda de soluciones**. De esta forma, institucionalmente se brindan las alternativas, pero son los/as propios/as involucrados/as los/as que resuelven sus conflictos.



Las UJV se instalaron en mayo de 2011 en las comunas de Renca, Cerrillos, Macul y Paine. Debido a que existía la posibilidad de aumentar a los/as beneficiarios/as y levantar mayor cantidad de información, a partir del 2012 se amplió la cobertura de las UJV conformando 4 zonales: Norte, Sur, Oriente y Poniente, las cuales, desde enero de 2013, atienden 5 comunas por UJV, totalizando una cobertura de 20 comunas⁴ y **brindando sus servicios al 50% de la población de la Región Metropolitana.**

Pero las UJV no recogen información sólo de su operación. El estudio práctico contempla un modelo de evaluación que posee diversas etapas que en su conjunto permitirán desarrollar un enfoque de un diseño innovador y transparente para esta política pública. Además de los estudios destinados a la toma de línea de base, evaluación de procesos, de resultados y de evaluación de impacto, se han realizado estudios de diagnóstico, que permiten conocer la conflictividad vecinal y el tipo de conflictos que pueden ser trabajados en este ámbito.

A dos años de operación, **los resultados avalan la necesidad de contar con una política pública en esta área.** Además de la conflictividad relevada (a través de estudios y la experiencia recogida a través del uso de las UJV), del uso creciente que va teniendo este servicio, de las redes de trabajo que se han establecido con Carabineros, Juzgados de Policía Local, Municipalidades y organizaciones de base, existen múltiples peticiones de diversos municipios de la Región Metropolitana y otras regiones por contar con un servicio de esta envergadura, que dé respuesta a la necesidad de justicia que tienen en este ámbito.

Además de lo anterior, y considerando lo levantado tanto en el Informe Final Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) como en diversos estudios externos realizados a este estudio práctico, si bien no hay programas similares a las UJV que permitan compararlas, es indiscutible el nivel y calidad de la información generada por éstas. A su vez, los resultados refuerzan el éxito de esta iniciativa. En efecto, en el periodo mayo 2011 a junio 2013, se han recibido casi 13.000 casos, que involucran y benefician a más de 26 mil hogares. A su vez, de los casos que han cumplido los requisitos de ingreso (67%), el 90% ya se encuentran terminados. En este sentido, un 77% de los casos que han ingresado a las vías de solución ofrecidas han alcanzado resultados positivos (acuerdos, fallos, derivaciones), todo esto en un **promedio de 37 días y con 88% de cumplimiento de los compromisos adquiridos.** Esto ha permitido que, a nivel de satisfacción usuaria, un 97% de los/as usuarios/as manifieste que recomendaría a otra persona que asistiera a la UJV y que un 96%, si tuviera un conflicto similar al que presentó, volvería a utilizarla. Todo esto, a un costo

⁴ Se hace presente que el informe final de DIPRES comprende información hasta diciembre 2012, por lo que en él sólo se hace referencia a las 16 comunas atendidas hasta esa fecha de corte.



promedio de \$219.320 por caso que completó todas las etapas del proceso⁵, inversión que redundará, además de la resolución del conflicto, en externalidades positivas en términos de mejoras en las relaciones de vecindad, calidad de vida, cohesión social de comunidades, e interrupción de escalamientos que podrían llevar incluso a delitos penales.

Lo anterior es ratificado en las conclusiones del Informe Final EPG, en afirmaciones tales como *“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”, “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, obtiene porcentajes de 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)”*.

Por otra parte, y respecto a la evaluación y conclusiones realizadas por el panel antes mencionado, es necesario precisar algunos aspectos evaluados:

1) Se analizó un estudio práctico y no un programa.

Si bien la EPG tiene como objetivo evaluar programas, en esta ocasión se escogió una figura distinta que implicó complejidades al momento de realizar un análisis evaluativo. En este sentido, las UJV, aún evaluadas desde el punto de vista de su operación, se enmarcan y responden a la realización de un estudio práctico que busca levantar información para el diseño de una futura política pública en el área de justicia vecinal. Lo anterior, es relevante

⁵ Este valor corresponde a un valor promedio del costo de producción para el año 2012 de casos que han utilizado la vía de mediación (la más utilizada en el estudio práctico) y fue calculado bajo la metodología de asignación de costo para cada una de las etapas del modelo (recepción \$26.911, evaluación \$63.106, mediación \$68.234 y seguimiento \$61.069, lo que totaliza \$219.320).



a la hora de analizar su diseño, resultados y proyecciones, ya que ambos tienen objetivos y características diferentes.

Gran parte de la evaluación se realizó mirando a las UJV como si fuesen un programa y no en su calidad de estudio práctico, arribando a juicios evaluativos sobre aspectos que aún están siendo levantados.

2) No existió desfase cronológico en la realización de la consultoría que analiza las entidades vinculadas a la justicia vecinal y los costos asociados.

Realizar este estudio al inicio de la ejecución del estudio práctico, no habría aportado a los objetivos que éste involucra. Ello, porque el estudio de futura dependencia tiene como objetivo *“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”*. Lo anterior se realiza a través de la identificación, descripción y análisis de compatibilidad que presentan las entidades que trabajan con conflictos vecinales y/o mecanismos involucrados en las UJV. En este sentido, dicha compatibilidad sólo es posible de realizar a través de la consolidación de los ejes del modelo de las UJV que sólo se produjo en el transcurso de la operación de éstas.

Adicionalmente, es necesario precisar que este estudio no fue propuesto en el marco del modelo de evaluación de las UJV, por tanto, no es posible identificar un desfase respecto a la planificación diseñada.

3) Evaluación de impacto una vez consolidados los procesos y conocimiento de los/as usuarios/as.

Si bien el estudio que propone el modelo de evaluación de las UJV realizado por la Consultora Centro de Estudios Microdatos de la Universidad de Chile sugiere realizar dos encuestas de evaluación y seguimiento, una en un periodo de un año y otra en el periodo de dos años; la Consultora Sur Profesionales, que tiene a su cargo el levantamiento de la línea base, realizó un análisis y reformulación del modelo y de la metodología propuesta por la primera Consultora, destacando que la centralidad de su propuesta *“radica en perfilar la línea base como instrumento fundamental y determinante para la medir el impacto final de las UJV, estableciendo la situación diferencial entre poblaciones con y sin tratamiento en una comparación intertemporal entre un momento inicial y otro futuro, es decir, determinando las variaciones entre la línea base y la medición expost, una vez transcurridos entre 2 y 3 años de la intervención de las UJV”*⁶.

⁶ Informe metodológico “Estudio de levantamiento de una línea base para la futura evaluación de impacto del estudio práctico de las unidades de justicia vecinal”, octubre de 2011, página 4.



En base a lo anterior, y considerando que la línea base se terminó de tomar en el mes de marzo de 2012, la evaluación de impacto se encuentra programada para el mes de marzo de 2014, pues los argumentos relevados por ambas consultoras fundamentan que una evaluación de impacto debe permitir *“analizar el cumplimiento del propósito de las UJV 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 usuarios, sobre los servicios entregados por las UJV”*⁷.

4) Ampliación de cobertura de la UJV en pos de mejorar el levantamiento de información.

La ampliación de cobertura que se realizó durante el año 2012 se alinea con los objetivos del estudio práctico y que dicen relación con el levantamiento de información para el diseño de una política pública en el área, en base a la evidencia empírica.

Con todo, se destaca que el estudio de evaluación de impacto no es el único instrumento para medir los resultados del estudio práctico de UJV. Tal como se mencionó, las Unidades de Justicia Vecinal están acompañadas de un sólido modelo de evaluación, el cual, además, es complementado con la información levantada de la operación de las UJV.

Para el Ministerio de Justicia, la experiencia adquirida a través de los resultados de las UJV, ha permitido ir **ajustando un modelo que permitirá dar respuesta integral a la conflictividad vecinal** y probar una nueva forma de diseñar programas en nuestro país.

En este sentido, para concretar los objetivos de esta experiencia se debe completar el modelo de evaluación a su base, planificado desde los inicios del estudio por consultores externos y cuyo hito final está contemplado para el primer semestre del año 2014.

Una vez cumplido lo anterior, se contará con toda la información de estudios, evaluaciones y de la operación misma, para **generar una política pública con un diseño y resultados probados y exitosos, recogiendo la opinión de expertos, pero también de los afectados, contribuyendo a la solución de conflictos vecinales y comunitarios y mejorando el acceso a la justicia, la modernización en la forma de hacer políticas públicas, la calidad y pertinencia de las respuestas que es capaz de entregar nuestro sistema de justicia.**

⁷ Centro de Estudios Microdatos de la Universidad de Chile, “Diseño de un Modelo de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Estudio Práctico de las Unidades de Justicia Vecinal”, informe final, junio 2011, página 53.