

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE 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.

NOVIEMBRE 2019 – JUNIO 2020

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	4
1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO	11
2. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS.....	15
II. EVALUACION DEL PROGRAMA	18
1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA.....	18
2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD	29
2.1.EFICACIA A NIVEL DE COMPONENTES (PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS)	29
2.2.COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA	32
2.3.. EFICACIA A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES (CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE PROPÓSITO Y FIN).....	34
2.4.CALIDAD.....	36
3. ECONOMÍA	40
3.1.ANTecedentes PRESUPUESTARIOS.....	40
3.1.FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS	40
3.2.EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA.....	41
3.3.APORTES DE TERCEROS	41
3.4.RECUPERACIÓN DE GASTOS	42
4. EFICIENCIA.....	42
4.1.A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES. RELACIONA GASTOS CON PRODUCTOS	42
4.2.A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.....	44
4.3.GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	44
5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	44
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51
1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL.....	51
2. RECOMENDACIONES	56
IV. BIBLIOGRAFÍA	58

V. ENTREVISTAS REALIZADAS	59
VI. ANEXOS DE TRABAJO.....	60
ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA	60
ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	62
ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019	67
ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA.....	70
A. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL) .	70
B. SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL)	71
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	74
A. PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CADA UNO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA.....	74
B. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.....	92
C. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
D. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	101
ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS	118

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

La Ley N°19.968 del año 2004, que crea los Tribunales de Familia, establece en su artículo 14 que “durante el procedimiento y en la resolución del conflicto, se buscarán alternativas orientadas a mitigar la confrontación entre las partes, privilegiando las soluciones acordadas por ellas”. De este modo incorpora, en su Título V, la mediación familiar¹ como mecanismo de resolución de conflictos, de carácter voluntario y gratuito para las partes.

Dicha ley establece en su artículo 114, como regla general, la gratuidad del servicio para la mediación en (a) alimentos, (b) cuidado personal y (c) relación directa y regular². Para identificar quiénes deben pagar por dichos servicios³, los usuarios interesados deben acreditar: 1) su nivel de ingresos, 2) el número de integrantes de su grupo familiar; y, finalmente, 3) la capacidad de pago. Los criterios de gratuidad fueron establecidos en el Art 4º del Decreto Supremo N° 2.308 del año 2009 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, precisando que la magnitud e importancia que implica la prestación de servicios de mediación queda de manifiesto por la circunstancia de constituir un pilar fundamental para la descongestión de tribunales y normal funcionamiento del sistema de justicia familiar siendo uno de los objetivos de la Ley N°19.968 y sus posteriores modificaciones, permitir que este nuevo sistema de resolución de conflictos se consolide en la ciudadanía. Este fue modificado posteriormente por el Decreto Exento N°1.436, de fecha 16 de Agosto de 2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que fija la clasificación socioeconómica y factores adicionales para la gratuidad de los servicios de mediación familiar previa, el que indica que el proceso de mediación en materias de mediación obligatoria será gratuito para aquellas personas con ingresos iguales o inferiores al ingreso autónomo per cápita promedio del hogar establecido para el décimo decil de la encuesta Casen año 2015 o la que la reemplace, esto es, - de acuerdo a CASEN 2017- ingresos iguales o inferiores a \$1.459.023 (un millón cuatrocientos cincuenta y nueve mil veintitrés pesos) per cápita, o bien con alguno de los otros requisitos establecidos⁴.

A raíz de la congestión observada en los Tribunales de Justicia durante el año 2005, como consecuencia de la creación de los Tribunales de Familia a través de la mencionada Ley N°19.968, el Ejecutivo decide incorporar modificaciones, lo cual se materializó en la Ley N°20.286 del año 2008, que, entre otros aspectos, estableció la derivación a mediación, en forma previa y obligatoria en las materias de alimentos, relación directa y regular y cuidado personal (que aparecen como las de mayor concurrencia en la justicia de familia)⁵. De este modo, se crea el Sistema Nacional de Mediación Familiar⁶. Dicha modificación legal entró

¹ El Artículo 103 de la Ley N°19.968 establece que “Para los efectos de esta ley “se entiende por mediación aquel sistema de resolución de conflictos en el que un tercero imparcial, sin poder decisivo, llamado mediador, ayuda a las partes a buscar por sí mismas una solución al conflicto y sus efectos, mediante acuerdos”.

² Derecho de Alimentos: Los alimentos deben habilitar al alimentado para subsistir modestamente de un modo correspondiente a su posición social. Comprenden la obligación de proporcionar al alimentario menor de veintiún años la enseñanza básica y media, y la de alguna profesión u oficio. Fuente: Art. 323 del Código civil chileno. Cuidado Personal: Forma parte de los derechos y obligaciones entre los padres e hijos establecidos en la legislación: Toca de consumo a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de la crianza y educación de sus hijos. Tratándose de padres separados, toca a la madre el cuidado personal de los hijos. No obstante: 1) Los padres de común acuerdo, podrán determinar que corresponda al padre (solemne, inscripción, revocable). 2) Por resolución judicial el juez podrá confiar el cuidado personal al otro parente. Por inhabilidad física o moral de ambos padres, el juez podrá confiar el cuidado personal de los hijos a otra persona/as competentes, debiendo preferirse a los consanguíneos más próximos, y sobre todo, a los ascendientes. (Fuente: Artículo 224 y 225 del Código Civil). Relación Directa y Regular: El parente o madre que no tenga el cuidado personal del hijo no será privado del derecho ni quedará exento del deber, que consiste en mantener con él una relación directa y regular, la que ejercerá con la frecuencia y libertad acordada con quien lo tiene a su cargo, o, en su defecto, con las que el juez estimare conveniente para el hijo. Se suspenderá o restringirá el ejercicio de este derecho cuando manifiestamente perjudique el bienestar del hijo, lo que declarará el tribunal fundadamente. Fuente: Artículo 229 del Código Civil. Al regular las materias de Cuidado Personal del/los hijos, es obligatorio regular la Relación Directa y Regular (se desprende del Artículo 48 de la Ley 16.618).

³ El Art. 114 de La Ley 19.968 indica 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

⁴ Ser beneficiario/a de Fonasa grupos A-B-C o contar con tarjeta de gratuidad en salud; encontrarse cesante durante los últimos 6 meses anteriores a la fecha de la solicitud; ser beneficiario/a de subsidios estatales, tales como el subsidio a la discapacidad mental, de agua potable o el Pilar Solidario (pertenece a la Reforma Previsional). Ser beneficiario/a de Programas Sociales del Estado tales como los Programas Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa Puente, Chile Barrio, Chile Solidario, Programa Abriendo Caminos, Bono al Trabajo de la Mujer, Centros Diurnos del Adulto Mayor, Cuidados Domiciliarios, Envejecimiento Activo, Programa Chile Crece Contigo u otros similares, entre otros.

⁵ Las materias que deben ser sometidas obligatoriamente a mediación son las causas relativas al derecho de alimentos, cuidado personal y al derecho de los padres e hijas e hijas que viven separados a mantener una relación directa y regular, aun cuando se deban tratar en el marco de una acción de divorcio o separación judicial. Se considera la mediación voluntaria en las restantes materias de competencia de los juzgados de familia, prohibiéndose la mediación en los asuntos relativos al estado civil de las personas, salvo en los casos contemplados por la Ley de Matrimonio Civil; la declaración de interdicción; las causas sobre maltrato de niños, niñas o adolescentes, y los procedimientos regulados en la ley N° 19.620, sobre adopción. Asimismo, se indica que en los asuntos a que dé lugar la aplicación de la ley N°20.066, sobre Violencia Intrafamiliar, la mediación procederá en los términos y condiciones establecidos en los artículos 96 y 97 de esta ley

⁶ Para los efectos de esta evaluación, se le llamará Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación.

en vigencia gradualmente en junio de 2009, terminando su implementación en todo el territorio nacional en diciembre de 2009⁷.

La Unidad de Mediación (UMED), creada en el año 2006 mediante Resolución Exenta N°15, es la unidad técnica encargada de su ejecución, dependiendo jerárquicamente de la División Judicial del Ministerio de Justicia⁸, siendo su misión el “potenciar la mediación como un mecanismo moderno, eficiente y menos confrontacional de resolución de conflictos en la sociedad en su conjunto” y teniendo como fin primordial – tal como lo indica en su Artículo 1º la Resolución Exenta N° 2667 del año 2019 –“asistir a las Secretarías Regionales Ministeriales en relación con el Registro de Mediadores⁹ 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”.¹⁰

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)¹¹.

La Ley N°20.286 indica que para proveer los servicios de mediación sin costo para las partes, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDDHH) velará por la existencia de una adecuada oferta de mediadores en las diversas jurisdicciones de los Tribunales con competencia en asuntos de familia, contratando al efecto los servicios de personas jurídicas o naturales de acuerdo a las reglas de la Ley N°19.886¹², a fin de que sean ejecutados por quienes se encuentren inscritos en el Registro de Mediadores, que deberá ser administrado por este mismo Ministerio. Al usuario se le entrega un servicio alternativo y no adversarial de resolución de conflictos, en el cual el acuerdo alcanzado tiene el mismo valor que una sentencia judicial.

Así, según lo establece el Artículo 3º del Reglamento de la Ley N°19.968 establece que el Ministerio de Justicia deberá 1) Elaborar y mantener permanentemente actualizada la nómina de mediadores habilitados para actuar en cada territorio jurisdiccional, y si corresponde, señalar su pertenencia a una institución o persona jurídica. 2) Poner en conocimiento de todas las Cortes de Apelaciones la nómina de los mediadores habilitados en su respectivo territorio jurisdiccional. En todo caso, el Ministerio de Justicia deberá comunicar de inmediato al tribunal respectivo toda nueva inscripción, suspensión o eliminación que afecte a mediadores habilitados para actuar en su territorio jurisdiccional. 3) Mantener a disposición de las personas interesadas una nómina actualizada de los mediadores registrados en cada una de sus Secretarías Regionales Ministeriales.

De este modo, para la adecuada operación del Sistema Nacional de Mediación, el MINJUDHH debe asegurar la oferta de mediadores competentes en las diversas jurisdicciones de los Tribunales con competencia en asuntos de familia, mediante (a) la realización de licitaciones públicas para la contratación de servicios de personas jurídicas o naturales para que sean ejecutados por quienes se encuentren inscritos en el Registro de Mediadores y (b) la administración del Registro de Mediadores.

La inscripción en el Registro de Mediadores está regulada por lo establecido en el artículo 112 de la Ley N°19.968 y en su reglamento, debiendo cumplir con los requisitos allí establecidos, especialmente el “contar con un título profesional de una carrera que tenga al menos ocho semestres de duración, otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste; acreditar formación especializada en mediación y en materias de familia o infancia, impartida por alguna universidad o instituto que desarrolle docencia, capacitación o investigación en dichas materias”. De acuerdo con el reglamento, la formación

⁷ El sistema de derivación a mediación previa obligatoria se implementó de manera gradual en los siguientes plazos: 9 meses después de la publicación de la ley en las regiones I, II, III, IV, VI, IX, XI, XII, XIV Y XV. 12 meses después de la publicación de la ley en las regiones V, VII, VIII Y X. Finalmente 15 meses después de la publicación de la ley en la región metropolitana.

⁸ Actualmente Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

⁹ 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

¹⁰ Siendo los usuarios/as aquellos que cumplen con los criterios para la gratuidad establecidos en el Decreto Exento N°1.436, de fecha 16 de Agosto de 2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que Fija la Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa.

¹¹ En el caso de inasistencia de alguna de las partes a la sesión esta se define como frustrada emitiéndose un certificado de mediación frustrada que habilitara al solicitante para iniciar las acciones legales que correspondan.

¹² Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y prestación de servicios, conocida como Ley de Compras Públicas.

especializada importa “acreditar estudios de, a lo menos, 180 horas teóricas y 40 horas de práctica efectiva. Del total de horas teóricas, un mínimo de 80 deberán estar centradas en el proceso de mediación.”¹³

Esta inscripción “podrá suspenderse por iniciativa del propio mediador, cuando éste comunicare su determinación a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Justicia, indicando el período por el cual requiere se extienda la suspensión. También, podrá suspenderse la inscripción en el Registro por resolución de cualquiera de las Cortes de Apelaciones dentro de cuyo territorio ejerciere funciones el mediador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 113 de la ley Nº19.968”¹⁴. La postulación a dicho registro puede efectuarse en línea¹⁵.

El Ministerio de Justicia procederá a eliminar a los mediadores inscritos del Registro, en los siguientes casos:

- 1) Fallecimiento del mediador;
- 2) Renuncia del mediador;
- 3) Pérdida de los requisitos exigidos para la inscripción, decretada por la Corte de Apelaciones respectiva;
- 4) Cancelación de la inscripción, decretada por la Corte de Apelaciones respectiva.

El modelo con el que opera el programa para otorgar servicios de mediación familiar en todo el territorio nacional es a través de un sistema nacional de licitaciones públicas¹⁶. Para estos efectos, la Unidad de Mediación (UMED) ha agrupado los 142 Tribunales de Familia y/o Juzgado de Letras con competencia en asuntos de familia en 141 zonas de licitación¹⁷. Asimismo, existen mediadores privados que, estando inscritos en el Registro, quedan habilitados para realizar procesos de mediación en las materias de mediación previa y obligatoria de manera particular (Centros de Mediación Privada). Además, la mediación privada puede extenderse a otros ámbitos, siempre que sean mediables¹⁸.

Cabe indicar que no todos los mediadores inscritos en el registro resultan “elegibles” para participar de las licitaciones públicas referidas, sino sólo aquellos que aprueban las evaluaciones¹⁹ que realizan la UMED a los mediadores/as que deseen ser parte de una nómina ofertada en el proceso de licitación. Las Bases de Licitación para la contratación de servicios de mediación familiar²⁰, considera en su calendario la aplicación de dichas evaluaciones²¹, estableciendo que la evaluación técnica de las ofertas corresponde a los resultados obtenidos en ellas por los mediadores incluidos en la nómina presentada por el oferente²².

Estas licitaciones se realizaban originalmente cada 3 años y cada 4 años en la actualidad, por lo cual, son prestadores privados (personas naturales, jurídicas o uniones temporales de proveedores) quienes entregan el servicio en forma completa, ya que lo que se licita son “Jornadas de Servicio de Mediación” que consideran entre otros: Infraestructura, Equipamiento, uno o más Mediadores, uno o más Asistentes Administrativos, entre otros aspectos. La cantidad de jornadas de servicio a licitar depende de la demanda estimada de casos ingresados. La UMED es la encargada de efectuar un control de la prestación del servicio por parte de los Centros de Mediación licitados en relación al cumplimiento de las Bases de Licitación y de

¹³ Además la ley dispone que el mediador no puede haber sido condenado por delito que merezca pena afflictiva, por alguno de los delitos contemplados en los artículos 361 a 375 del Código Penal (delitos sexuales), ni por actos constitutivos de violencia intrafamiliar.

¹⁴ Artículo 9º Reglamento Ley 19.968

¹⁵ A través de <https://mediacionchile.cl/PRIVADO/Modulos/Login/IngresoPostulante.aspx>

¹⁶ Artículo 114, inciso cuarto de la Ley Nº 19.968 que señala: “Las contrataciones a que se refiere el inciso precedente, se harán a nivel regional, de conformidad a lo dispuesto en la ley Nº 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y su reglamento. En todo caso, de contratarse mediadores mediante trato directo, los términos del mismo deberán ajustarse a iguales condiciones que las establecidas para la contratación de mediadores licitados, en lo que sea pertinente”.

¹⁷ Este esquema ha variado en el desarrollo del programa, aumentando las zonas de licitación,. En la generación anterior de contratos, la licitación se organizó en 106 zonas, y en el año 2012, había 71 zonas de licitación

¹⁸ De acuerdo a lo establecido en el Artículo 114, inciso segundo de la Ley Nº 19.886 que indica que “Para las restantes materias, los servicios de mediación serán de costo de las partes y tendrán como valores máximos los que contemple el arancel que anualmente se determinará mediante decreto del Ministerio de Justicia”. Los aranceles que pueden cobrar los mediadores privados están regulados por el Decreto Exento N° 28 de enero de 2020, estableciéndolo en \$93.786, por cada sesión realizada durante un proceso de mediación

¹⁹ Esta evaluación considera un examen de conocimientos en mediación, una evaluación psicolaboral y un examen práctico de mediación (ECAME).

²⁰ El llamado a licitación para la contratación de servicios de mediación familiar se realiza por la unidad de medida denominada “jornada/s de servicio/s de mediación familiar”, conforme lo se establece en las Bases Tipo de Licitación Familiar, aprobadas por Resolución N°81, de 2017, de la Subsecretaría de Justicia.

²¹ Se establece un período de inscripción de mediadores para dichas evaluaciones y un período para su aplicación, publicando sus resultados con anterioridad a la fecha de cierre de la licitación.

²² La Evaluación Técnica 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%. A su vez, 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 adjudicado.

sus respectivos contratos individuales. A la fecha se han realizado 5 llamados nacionales a licitación (2006-2009²³; 2009-2012²⁴; 2012-2015²⁵; 2015-2018²⁶ y 2018-2022²⁷).

Tal como se indica en la siguiente tabla, en la actualidad existe un total de 161 Centros de Mediación Licitados en todo el país²⁸, con a lo menos 1 Centro de Mediación en cada territorio jurisdiccional. Los Centros de Mediación están distribuidos considerando también las regiones extremas e insulares, de modo que existen Centros de Mediación Licitados desde Arica hasta Cabo de Hornos, incluyendo la Isla de Pascua.

**Cuadro 1 Centros de mediación familiar licitados por regiones
(Licitaciones vigentes a la fecha del informe)**

Región	Nº
Arica y Parinacota	1
Tarapacá	3
Antofagasta	7
Atacama	6
Coquimbo	10
Valparaíso	16
Metropolitana de Santiago	25
Libertador General Bernardo O'Higgins	10
Maule	11
Ñuble	6
Biobío	20
La Araucanía	16
Los Ríos	7
Los Lagos	14
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	5
Magallanes y de la Antártica Chilena	4
Total	161

Fuente: UMED

El ingreso de casos a los Centros de Mediación ocurre por las siguientes vías:

- Derivación de un Tribunal de Familia: habiendo asistido el interesado(a) a un Tribunal, éste procederá a derivarlo(a) a través del Sistema Informático de Mediación Familiar (SIMEF)²⁹, en que se agenda la primera sesión de mediación. El funcionario del Tribunal hará entrega del documento de derivación con la fecha, hora y centro de mediación al que debe dirigirse.
- Derivación de una oficina de la Corporación de Asistencia Judicial: en los casos en que existe derivación automática, se procederá a ingresar la causa en el Sistema SAJ³⁰ (conectado con SIMEF); si no es automático, se hace entrega al usuario un documento de derivación, tal como en el caso del Tribunal de Familia.
- Solicitud directa: cualquier persona puede acudir directamente a un Centro de Mediación licitado o a un Centro de Mediación Privado, a solicitar una mediación.

²³ Durante este periodo la Mediación aún no era Previa y Obligatoria, era una instancia voluntaria; se contrataba por "Cartera de Causas" y el pago estaba asociado al resultado de la causa.

²⁴ Se contrata por "Cartera de Causas", particularmente las bases consideraban que un Mediador que trabajaba jornada completa (45 horas semanales) podía asumir anualmente 800 causas; el pago era diferenciado por resultado, por Causa con Acuerdo y por Causa en Trámite

²⁵ Se contrata por "Cartera de Causas", particularmente las bases consideraban que un Mediador que trabajaba jornada completa (45 horas semanales) podía asumir anualmente 800 causas, el pago era diferenciado por resultado, pagándose un precio fijo de \$7.000 pesos por Causa Frustrada y un promedio de \$90.000 por Causa con Acuerdo. Se incorporaron pagos por causa en estado "En Trámite".

²⁶ Se contrata "jornada/mediador", con un pago fijo mensual del 70%, pago variable mensual del 30% y un Pago Incentivo por cumplimiento de metas.

²⁷ Se contrata "jornada de servicio de mediación", con un pago fijo mensual del 80%, un pago variable del 20% trimestral y un Pago de Incentivo por Calidad de Servicio.

²⁸ Ello corresponde a lo menos a 283 mediadores (Umed, Minuta Sistema Nacional de Mediación, 2019, p.23). El Registro de Mediadores cuenta a lo menos 3500 registros.

²⁹ Este Sistema Informático cuenta con una serie de módulos que permiten: a) Registro y Administración de Contratos Vigentes b) Registro, administración y actualización de información del personal de los Centros de Mediación c) Ingreso, registro y tramitación de todas las causas de mediación familiar, así como su envío a los Tribunales de Familia. d) Control y tramitación del cumplimiento de indicadores trimestrales por parte de los Centros de Mediación. e) Registro, control y revisión de las obligaciones laborales, previsionales, sociales y tributarias del personal de los Centros de Mediación. f) Registro y control de los pagos fijos y variables del servicio de mediación. g) Registro, administración y control de la ejecución presupuestaria

³⁰ Sistema de Asistencia Judicial

- (d) Agendamiento vía web: Disponible en <https://www.mediacionchile.cl/AML/AgendaWeb/Index> con acceso con clave única.

Las materias susceptibles de atenderse a través de los servicios de mediación solicitado son: alimentos, relación directa y regular y cuidado personal; en estos casos, la derivación se realizará a un Centro de Mediación Licitado o contratado por el Ministerio de Justicia³¹. En otras materias familiares las personas pueden acudir directamente a cualquier centro de manera particular (no gratuito) o a las Corporaciones de Asistencia Judicial.

La Resolución Exenta N°1.831 de 2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece el Manual de Administración de Causas de los Centros de Mediación contratados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que norma los procedimientos asociados, distinguiendo entre el ingreso de causas, la evaluación socioeconómica, la tramitación de causas, entre otras.

La evaluación socioeconómica es realizada en el centro de Mediación, existiendo también la alternativa de la evaluación vía web a través del Portal Usuario al cual se accede a través de Clave Única. Tanto la parte solicitante como la solicitada de la causa pueden, en forma autónoma, efectuar su evaluación socioeconómica, para lo cual deben completar el formulario con la información solicitada. El proceso de mediación continúa su tramitación en la medida que a lo menos una de las partes evaluadas califique para atención gratuita. En el caso que ninguno de los/as usuarios/as califique socioeconómicamente para la gratuidad del servicio de mediación familiar, el centro informa a los usuario/as el listado de los centros de mediación privados que pueden desarrollar el proceso.

En términos de diseño de la matriz de marco lógico, sus objetivos a nivel de Fin y Propósito son los siguientes:

A. Objetivo a Nivel de Fin

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

B. Objetivo a Nivel de Propósito

Personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden³² a una solución rápida³³ y gratuita de su conflicto en forma colaborativa³⁴.

El programa surge como un mecanismo para contribuir a resolver el problema de acceso a la justicia de la población objetivo³⁵. No es posible plantear a nivel de propósito del programa el llegar a acuerdo, pues éste es un resultado que no es controlable por el programa, sino que depende muy fuertemente de la voluntariedad de las personas. El programa busca establecer en cada jurisdicción al menos un centro de mediación, para así cubrir las necesidades o demandas por el servicio.

Se distinguen los siguientes dos componentes en la actualidad:

³¹ En todos los casos, a excepción de los ingresos vía Web que efectúan los propios usuarios/as, se verifica si la(s) materia(s) para la(s) cual(es) solicita el servicio el/la usuario/a, es (son) susceptible(s) de ser mediada(s). Esta tarea la realiza el personal de la institución que recibe por primera vez al usuario interesado.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Un análisis detallado del problema se presenta en II.1 Justificación y análisis de la estrategia del programa y en Anexo 2.c

C. 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.

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.

Las causas pueden terminar con Acuerdo parcial³⁶, Acuerdo total³⁷, Frustrada con sesión conjunta³⁸ o Frustrada sin sesión conjunta³⁹. En base al resultado del proceso, se entrega a las partes un Acta de Acuerdo la cual es aprobada a través de Resolución de un Tribunal de Familia. En caso de no llegar a acuerdo, se les entrega a las partes un Acta de Mediación Frustrada, la cual los habilita, si así lo estiman conveniente⁴⁰, para iniciar un proceso judicial.

Tal como ya se indicó, 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 que son sometidas al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República (en adelante CGR)⁴¹. 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 contratadas. Durante la duración de los contratos, la UMED proporciona a los centros de mediación el uso de una plataforma informática⁴².

Los servicios licitados⁴³ se rigen por un contrato en el cual se describen los servicios que los centros de mediación deben cumplir y en base a los cuales se realizan los pagos respectivos, por tanto, los centros de mediación serán quienes entreguen las prestaciones y servicios a los usuarios finales en cada jurisdicción, definidos como población objetivo..

Estos servicios deben contratarse según lo prescrito por la Ley N° 19.968 y su Reglamento, las Bases de Licitación, el Contrato y los estándares fijados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de los manuales, instrucciones y recomendaciones técnicas que versen sobre los diferentes procedimientos asociados.

Las Bases de licitación señalan que el servicio “comprende desde la primera acogida a los usuarios en los Centros de Mediación, hasta la total tramitación de los antecedentes remitidos a los Tribunales de Familia o Juzgados de Letras con competencia en asuntos de familia, según corresponda”⁴⁴.

Estas mismas Bases de Licitación indican que “para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el servicio de mediación es un procedimiento integral, que comprende tanto la labor desarrollada al interior de la sala

³⁶ Una causa finalizará en estado 'acuerdo parcial' cuando las partes han alcanzado un acuerdo en, al menos, una de las materias tratadas, habiéndose frustrado el resto, siempre y cuando el Acta de Acuerdo haya sido aprobada por resolución judicial

³⁷ Una causa finalizará en estado "acuerdo total" cuando las partes han alcanzado acuerdo en cada una de las materias abordadas, siempre y cuando el Acta de Acuerdo haya sido aprobada por una resolución judicial en la totalidad de las materias tratadas

³⁸ Una causa finalizará como "frustrada sin sesión conjunta" cuando el/la mediador/a ha terminado el proceso de mediación, porque alguna o ambas partes no asistió a la o las sesión/es citada/s, razón por la cual no existen sesiones conjuntas, a bien porque no se ha podido continuar con el proceso, atendido que existe registro de Violencia Intrafamiliar entre las partes

³⁹ Una causa finaliza como "frustrada con sesión conjunta" cuando, habiendo asistido todas las partes involucradas en el proceso al menos a una sesión conjunta, el/la mediador/a ha frustrado la mediación por alguna(s) de las causales establecidas en el artículo 111 de la Ley No 19.968

⁴⁰ Esto, dado que pueden volver intentar un proceso de mediación antes de iniciar un juicio o bien no resolver su problema por vía judicial.

⁴¹ El sistema de "bases tipo" tiene por objeto hacer más expedito el proceso de contratación, pues por los montos involucrados, de efectuarse una licitación ad-hoc en cada caso, tales bases debieran ser tomadas razón antes de su publicación en el sistema de compras públicas, con la consabida demora que ello significa.

⁴² Esta plataforma es utilizada también por otros usuarios (SEREMIS, mediadores privados, entidades públicas, público general) para fines diversos.

⁴³ Los llamados a licitación para la contratación de servicios de mediación familiar se realizan por la unidad de medida denominada "jornada/s de servicio/s de mediación familiar". El año 2014, la forma de contratación y pago de los servicios de mediación, desde una modalidad de contratación y pago por causa con énfasis en el resultado a un sistema de contratación por jornada mediador con un monto máximo de pago mensual por servicio así como modificaciones en los criterios de evaluación técnica de los mediadores.

⁴⁴ Bases Tipo de Licitación Servicios de Mediación Familiar 2018, p.43

de mediación, durante las sesiones, como también la premediación y el seguimiento⁴⁵ de los acuerdos enviados a aprobación judicial”⁴⁶.

Respecto de la calidad del servicio, se establecen estándares⁴⁷ referidos a infraestructura (por ejemplo contar con oficina contar con una oficina dispuesta exclusivamente para prestar el servicio, la que deberá tener una ubicación central dentro de la comuna donde deba estar asentado o bien cerca del domicilio del tribunal respectivo, accesibilidad, horarios de atención, señalética, número y características de salas de mediación, equipamiento), personal (apoyo administrativo, metodología de autocuidado), disponibilidad de mediadores, entre otros. Asimismo, las bases de licitación establecen que todos los/las mediadores/as que deseen formar parte de la nómina de una oferta de servicios de mediación familiar deberán rendir y aprobar un examen de conocimientos de mediación⁴⁸, una evaluación psicolaboral⁴⁹ y un examen práctico de mediación⁵⁰.

Finalmente, el pago de los servicios considera para algunas zonas⁵¹ solo un pago mensual fijo, y en otras un pago mensual fijo y un pago trimestral variable asociado a tres indicadores⁵² así como un pago anual por calidad del servicio (satisfacción de los usuarios)⁵³.

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.

⁴⁵ El Manual de Administración de Causas indica que en todos los casos el/la mediador/a o en su defecto el/la Asistente Administrativo/a deberá comunicar a ambas partes, dentro de un plazo de 5 días, el contenido de la resolución del Tribunal de Familia que tenga por aprobado o rechazado, total o parcialmente, el Acta de Acuerdo de Mediación; asimismo, en caso que una resolución judicial disponga una gestión adicional que sea condición para aprobar el Acta de Acuerdo de Mediación, el mediador/a que dirigió el proceso, deberá mantener informadas a las partes de las gestiones que realice para dar cumplimiento a lo requerido por el Tribunal. Lo anterior, está referido, por ejemplo, a subinscripciones en el Registro Civil o en el Conservador de Bienes Raíces.(Rex 1831 de 2019 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, p. 20).

⁴⁶ Bases Tipo de Licitación Servicios de Mediación Familiar 2018, p.43

⁴⁷ Se distinguen 6 tipos de zonas de acuerdo a la densidad poblacional y demanda de servicios de mediación. Estos estándares varían entonces de acuerdo a cada zona de licitación.

⁴⁸ El examen de conocimientos en mediación tiene por finalidad evaluar los conocimientos teóricos de los mediadores para conducir los procesos de mediación, de acuerdo con la tabla de contenidos o temario que para cada convocatoria se publicara junto al llamado

⁴⁹ La evaluación psicolaboral de los/las mediadores/as tiene como finalidad determinar aquellas personas que cumplen con el perfil psicolaboral definido en las bases.

⁵⁰ El examen práctico de mediación tiene por finalidad evaluar las habilidades y destrezas en la conducción de los procesos de mediación familiar, de acuerdo con los estándares técnicos y legales vigentes. Este se realiza mediante la aplicación de la metodología y Pauta ECAME (Evaluación de la Calidad de la Mediación). En virtud de este examen, los mediadores obtendrán una calificación en una escala de 1% a 100% de logro, este examen no tiene el carácter de habilitante, sin perjuicio de las reglas de ponderación para las calificaciones obtenidas establecidas en las bases de licitación.

⁵¹ Al ser un sistema 100% externalizado, pero a la vez, un servicio que obligatoriamente el Estado debe proveer, el mayor riesgo del Sistema es no contar con una oferta suficiente de mediadores que permita prestar el servicio en todas las zonas de licitación. Esto se acentúa en aquellas zonas rurales y extremas, en que la cantidad de mediadores registrados es baja, y, por tanto, existe el riesgo que, de los pocos mediadores registrados, éstos no cumplan con los estándares exigidos para ser contratados, o cometan errores en la presentación de ofertas, y por tanto la zona haya que declararla desierta en la medida en que la autoridad defina zonas de licitación que tienen poca oferta latente,. Como estrategia para minimizar este riesgo la Unidad de Mediación ha establecido requisitos diferenciados respecto de la experiencia de los mediadores dependiendo del tipo de zona de licitación, además de pagar el 100% de los servicios de forma fija en aquellas zonas más extremas. De este modo, para los contratos de las zonas tipo 1 y 2): Los servicios de mediación familiar ejecutados por el Contratado son pagados mensualmente, correspondiendo al 100% del Valor del Servicio Mensualizado (VSM) adjudicado. Para las otras zonas los servicios de mediación familiar ejecutados por el Contratado son pagados a razón de una parte fija mensual y otra parte variable trimestral, conforme al Valor del Servicio Mensualizado (VSM) adjudicado.

⁵² Asociado a: (1) Porcentaje de causas terminadas con acuerdo, (2) Porcentaje de causas totalmente tramitadas en el plazo legal de 60 días y (3) Porcentaje de causas con sesión conjunta de mediación. Ver Anexo 3.

⁵³ Cada año el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contrata la realización de una encuesta de satisfacción de usuarios que mida la atención del asistente administrativo o primera atención, el servicio entregado por el mediador y la confortabilidad de la infraestructura de la oficina de mediación; la medición se efectúa a partir de una muestra representativa de las causas atendidas durante el periodo octubre a septiembre. Para acceder a este pago anual por calidad del servicio, el centro de mediación deberá obtener una nota promedio que sea mayor o igual a la nota promedio nacional del periodo evaluado, en la medida que ésta sea superior a la nota promedio nacional del año inmediatamente anterior o la nota mínima establecida en las bases, si esta última fuere más alta.

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 componente⁵⁴.

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 2019⁵⁵ 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)⁵⁶. 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 obtuvo⁵⁷.

1. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

La **población potencial** del Sistema Nacional de Mediaciones (SNM) corresponde a las personas mayores de 18 años⁵⁸ 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.

A su vez, la **población objetivo** corresponde a aquellas personas de la población potencial que cumplen con los criterios de focalización⁵⁹ que, por lo tanto, el programa planifica atender en el mediano y largo plazo.

La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia realizada el año 2015⁶⁰ cuantifica las necesidades jurídicas⁶¹ de la población mayor de 18 años, indicando que un 44,5% de la población declaró que tuvo algún tipo de necesidad jurídica en el último año. A su vez, un 6,2% de la población mayor de 18 años señaló haber tenido alguna necesidad jurídica en el ámbito de familia en el último año⁶². Con mayor detalle, la distribución según tipo de problema es la siguiente:

⁵⁴ 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 mediación, entre otros” (Umed, Plan de Promoción y Difusión Sistema Nacional de Mediación) que fueran relevados en la Encuesta de Satisfacción de Usuarios.

⁵⁵ Se realiza anualmente

⁵⁶ Esta misma auditoría identifica como una oportunidad de mejora el “aumento de la difusión del proceso de mediación”. (Anexo, 2019, Auditoría Diseño, aplicación y análisis de encuesta telefónica de Satisfacción de usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar, p.122)

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Estudio desarrollado por GfK Adimark Chile para el Ministerio de Justicia del Gobierno de Chile (julio 2015) Disponible en <http://decs.pjud.cl/download/encuesta-nacional-de-necesidades-juridicas-y-acceso-a-justicia/>

⁶¹ Ocurrencia de conflictos jurídicos factibles de ser llevados al sistema judicial, independientemente de las acciones seguidas por los involucrados. En términos del cuestionario se preguntó de la siguiente manera: *En el último año, ¿usted ha tenido algún problema de...? Donde se interroga por 70 problemas en 10 dimensiones de diversos ámbitos de la vida de las personas: Trabajo, Economía y patrimonio, Salud, Seguros de Salud, Penal, Discriminación y vulneración de derechos, Familia, Infracciones, Educación y Vivienda.*

⁶² Se supone que la distribución de necesidades se mantiene estable en el tiempo.

Cuadro 2: Necesidades jurídicas observadas

Necesidad jurídica	%
Fue víctima de un hurto o robo	10,4%
Conflictos con vecinos producto de ruidos molestos	4,9%
No respeto de los derechos de los pacientes	4,4%
Errorres médicos o negligencias que causaron daños	3,0%
Cobro de deudas ya pagadas o que no debe	2,9%
Víctima de estafas o engaños como el "Cuento del tío"	2,7%
Problemas en acuerdo o pago de la pensión alimenticia	2,7%
Conflictos con vecinos por basura o malos olores	2,6%
Infracción a leyes del tránsito cuando no debería haber sido cursada	2,6%
Irregularidades con pago de cotizaciones previsionales	2,5%
Mala calidad o insatisfacción con bienes o servicios	2,5%
Lesiones, daños o amenazas por acción de terceros	2,2%
Conflictos con vecinos por mascotas o animales	2,2%
Se ha divorciado o ha anulado su matrimonio	2,0%
Problemas con la afiliación o desafiliación en FONASA, Isapre u otro seguro de salud	1,8%
Irregularidades con pago de sueldos o remuneraciones	1,7%
Agresiones físicas, verbales o psicológicas en establecimiento educacional	1,3%
Agresiones físicas, verbales o psicológicas en trabajo	1,3%
Fue discriminado por su edad	1,3%
Ha tenido problemas de violencia intrafamiliar	1,2%
Incumplimiento del horario o jornada de trabajo, de los días libres o feriados legales	1,2%
Problemas por servicios realizados y no pagados	1,2%
Problema en definición de régimen de visitas de hijos(as)	1,2%
Irregularidades en proceso de selección e ingreso en establecimiento educacional	1,2%
Rechazo o reducción injustificada de licencias médicas	1,1%
Problemas con cobertura (FONASA, Isapre u otro)	1,1%
Problemas con pago de deudas en que lo o la han demandado o amenazan con demandarlo(a)	1,0%
Irregularidades en el término de un contrato laboral	1,0%
Incumplimiento de las condiciones pactadas de compra o arriendo de una vivienda	1,0%
Incumplimiento de las obligaciones contraídas por el establecimiento educacional	0,9%
Ha estado detenido(a) o imputado(a) por un delito o falta	0,9%
Discriminación por nivel socioeconómico, clase social o lugar donde vive	0,8%
Problemas por alza unilateral del plan de Isapre	0,8%
Infracción al TAG cuando no debería haber sido cursada	0,8%
Problemas respecto de la definición del cuidado personal o custodia de los hijos e hijas	0,8%
Infracción a alguna Ordenanza Municipal cuando no debería haber sido cursada	0,7%
Libertad de expresión no fue respetada o fue restringida de alguna forma	0,6%
Fue discriminado por su estado de salud	0,6%
Fue discriminado por sus creencias religiosas	0,6%
Problemas con una herencia a la cual tiene derecho	0,6%
Otros	12,1%

Fuente: GfK Adimark; "Estudio de necesidades jurídicas y acceso a la justicia"; Santiago de Chile, 2015

Homologando los problemas en acuerdo o pago de la pensión alimenticia al concepto de *alimentos* señalado como objeto de mediación, la definición de régimen de visitas de hijos(as) al concepto de *relación directa y regular* y la definición del cuidado personal o custodia de los hijos e hijas al *cuidado personal*, un 4,7%⁶³ de los encuestados declaran tener problemas en materia de familia sujetos a mediación obligatoria de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.968.

Esto es, un 4,7% de la población mayor de 18 años podría requerir los servicios de mediación. Este estudio encuesta a un integrante de cada hogar. La metodología del estudio implica que, viviendo las partes de una causa por alguna de las materias de interés en hogares distintos, pudiera existir duplicación. Por otro lado, al encuestar solo una persona por hogar, también oculta problemas de esta naturaleza que pudieran acaecerle a más de un miembro del hogar, por ejemplo, la madre que demanda pensión de alimentos por

⁶³ Pudiera existir sobreestimación (pues la misma persona podría tener más de una necesidad) así como subestimación (puesto que la metodología de la encuesta determina que sólo se entrevista a una persona de cada vivienda)

sus hijos y uno de sus hijos es demandado en calidad de padre). Considerando de modo conservador dos partes por causa, el número de causas potenciales del servicio de mediación del SNM es el siguiente:

Cuadro 3: Causas Potenciales Período 2016-2019

	Población país mayor a 18 años (A)	Población mayor de 18 años que señala tener alguna necesidad jurídica en las materias objeto de mediación ⁶⁴ (4,7%) (B) = A x 4,7%	Nº de causas potenciales (C) = (B)/2
2016	13.700.733	643.934	321.967
2017	13.965.811	656.393	328.197
2018	14.299.294	672.067	336.033
2019	14.646.285	688.375	344.188

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE, Censo 2017 y GfK Adimark; "Estudio de necesidades jurídicas y acceso a la justicia"; Santiago de Chile, 2015

El número de causas potenciales no corresponde directamente al número de beneficiarios, en la medida que aunque las partes de cada causa son los/las usuarios(as) del servicio de mediación, los niños, niñas y adolescentes de cada grupo familiar son beneficiarios de los resultados de la mediación. Se considerará un número de 1,8⁶⁵ niños, niñas o adolescentes para cada grupo familiar. Asimismo, de acuerdo a los datos entregados por el Sistema Informático de Mediación Familiar (SIMEF), el número promedio de partes por causa es de 2,04.

Por lo tanto, una estimación de la población potencial (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)

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

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

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

El análisis de población puede realizarse en función de número de causas así como de beneficiarios.

Cuadro 4: Población potencial Período 2016-2019

	Nº de causas potenciales	Nº de beneficiarios por causa	Población Potencial
2016	321.967	3,84	1.236.354
2017	328.197	3,84	1.260.275
2018	336.033	3,84	1.290.368
2019	344.188	3,84	1.321.681

Fuente: Elaboración propia

La **población objetivo** ha sido definida como compuesta por aquellas personas que presentan conflicto familiar en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular que cumplen con los criterios

⁶⁴Acuerdo o pago de la pensión alimenticia (alimentos), la definición de régimen de visitas de hijos(as) (relación directa y regular) y cuidado personal o custodia de los hijos e hijas (cuidado personal)

⁶⁵ Considerando datos Censo 2017 y Casen 2017

de focalización definidos. Esto es, poseen ingresos iguales o inferiores al ingreso autónomo per cápita promedio del hogar establecido para el décimo decil de la CASEN 2015 o la que la reemplace (ingresos iguales o inferiores a \$1.459.023 per cápita de acuerdo a CASEN 2017)⁶⁶. Sin perjuicio de lo señalado, también son beneficiarios de la gratuidad del servicio (y por lo tanto forman parte de la población objetivo) aquellas personas que cumplan con alguno de los factores de vulnerabilidad⁶⁷ definidos en el Decreto N°1.436 del año 2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶⁸.

Considerando la especificación efectuada a través de los criterios de focalización, no es posible cuantificar adecuadamente la población objetivo. Ello porque también forman parte de la misma quienes 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. El ejercicio que sigue, entonces, usando información de las causas ingresadas, podría estar subestimando la cantidad total de población objetivo.

Los supuestos para el cálculo de la población objetivo son los siguientes:

- 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 causa⁶⁹ en todo el periodo.
- Por lo tanto la población objetivo (Po) corresponde al N° de causas de mediación ingresadas (Ci) multiplicado por el N° de beneficiarios por causa (B).
 $B = 2,04 + 2 = 3,84$
 $Po(t) = Ci(t) * 3,84$

⁶⁶ El Decreto Exento N°1.436 del MINJUDDHH, de fecha 16 de Agosto de 2018, fija la Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa y deja sin efecto Decreto Supremo Exento N°2.308 de 2009, e indica que el proceso de mediación en materias de mediación obligatoria será gratuito si una de las partes cuenta con ingresos autónomos per cápita igual o inferiores al establecido para el décimo decil de la encuesta CASEN año 2015 o la que la reemplace, esto es, ingresos iguales o inferiores a \$1.241.962 (un millón doscientos cuarenta y un mil novecientos sesenta y dos pesos) per cápita

⁶⁷ (1) Ser beneficiario/a de Fonasa grupos A-B-C o contar con tarjeta de gratuidad en salud. Este factor se acredita con el carnet o tarjeta respectiva. (2) Encontrarse cesante durante los últimos 6 meses anteriores a la fecha de la solicitud. Este factor se acredita con el finiquito o cobro del subsidio de cesantía. (3) Ser beneficiario/a de subsidios estatales, tales como el subsidio a la discapacidad mental, de agua potable o el Pilar Solidario (pertenece a la Reforma Previsional). Este factor se acredita mediante comprobante de pago de dicho subsidio emitido por la institución correspondiente. (4) Ser beneficiario/a de Programas Sociales del Estado tales como los Programas Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa Puente, Chile Barrio, Chile Solidario, Programa Abriendo Caminos, Bono al Trabajo de la Mujer, Centros Diurnos del Adulto Mayor, Cuidados Domiciliarios, Envejecimiento Activo, Programa Chile Crece Contigo u otros similares, estos factores se acreditan mediante el certificado emitido por la institución correspondiente y/o credencial respectiva. (5) Encontrarse en algunos de los tramos de calificación socioeconómica hasta el 90% inclusive, de hogares con menores ingresos del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social. Este factor se acreditará a través de la información que entregue el Ministerio de Desarrollo Social. (6) Contar con privilegio de pobreza o estar patrocinado/a por las Corporaciones de Asistencia Judicial o alguna de las entidades públicas o privadas destinadas a prestar asistencia jurídica gratuita. Este factor se acreditará mediante el certificado de privilegio de pobreza o cualquier otro documento que dé cuenta del patrocinio actual de algunas de estas instituciones. (7) Ser adulto/a mayor. Para todos los efectos legales, llámese adulto mayor a toda persona que ha cumplido 60 años, lo que se acredita con la misma cédula de identidad. (8) Ser beneficiario del Plan GES o que algún miembro de su grupo familiar padezca de alguna enfermedad catastrófica o crónica. Este factor se acredita mediante la certificación médica y/o administrativa respectiva. (9) Ser alumno regular de algún programa de estudios de enseñanza media o superior, lo cual se acreditará por medio de la certificación de la institución de educación correspondiente. (10) Pertenecer a una etnia indígena. La calidad de indígena se acredita conforme a la ley N° 19.253, que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. (11) Presentar algún tipo de discapacidad. Este factor se acredita mediante la credencial o certificación de discapacidad que entrega el Servicio de Registro Civil e Identificación. (12) Ser o haber sido víctima de violencia intrafamiliar. Este factor se acredita mediante cualquier documentación donde conste haber realizado la denuncia y/o haber interpuesto demanda ante el tribunal competente. (13) Presentar un 25% de endeudamiento en relación a sus remuneraciones líquidas. Este factor se acredita mediante la presentación de documentación donde consten los ingresos y deudas del usuario.

⁶⁸ Como se requiere que a lo menos una de las partes de la causa cumpla con alguno de estos requisitos para el acceso a la gratuidad del servicio de mediación, el 98,7% de los usuarios que llegan a un Centro de Mediación Familiar es atendido.

⁶⁹ 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

Cuadro 5: Población Objetivo Período 2016-2019

	Número de Causas de Mediación Ingresadas a UMED ⁷⁰	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

Cuadro 6: 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

2. Antecedentes presupuestarios

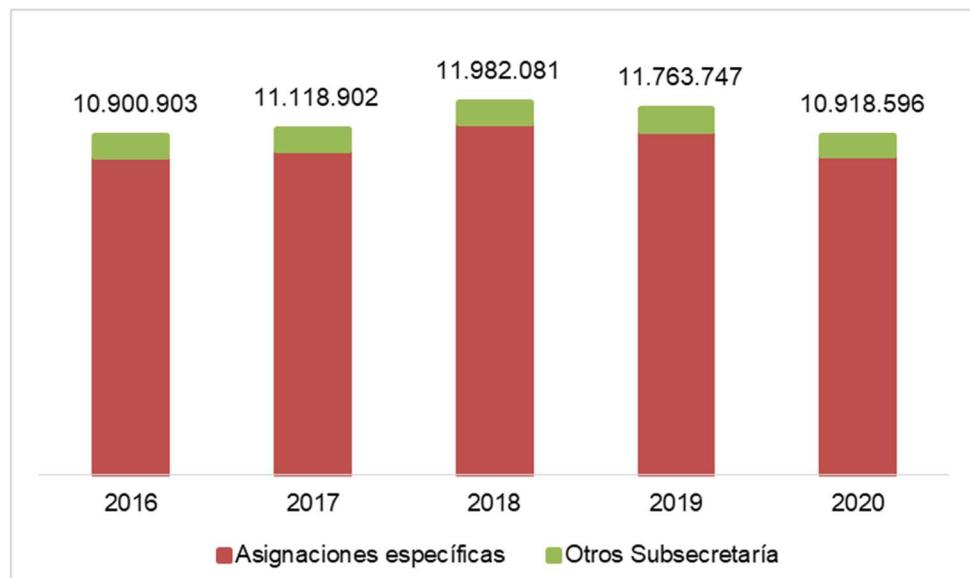
El **servicio de mediación licitado** es un sistema íntegramente financiado por la Subsecretaría de Justicia, es decir, sin recursos provenientes ya sea de otros servicios públicos o terceros.

El presupuesto promedio real anual del programa bordea los 11 mil millones de pesos (valor real considerado en términos del poder adquisitivo 2020). Éste proviene esencialmente de la asignación específica al programa (93,86% en promedio durante el periodo 2016-2020), el que es asignado íntegramente al subtítulo 24 (transferencias a terceros) y financia los servicios prestados por los Centros de Mediación Licitados, y los gastos destinados a la contratación de servicios de auditoría y otros servicios. El presupuesto del programa es complementado por los demás aportes de la institución, provenientes de partidas de subtítulos 21 y 22 de la Subsecretaría, destinados a financiar los recursos materiales y humanos para el funcionamiento de la UMED⁷¹. Estos gastos en promedio representan el 6,14% del presupuesto total anual del programa.

⁷⁰ Fuente: SIMEF. Causas ingresadas a UMED cumplen con los criterios de focalización

⁷¹ Recursos que forman parte del presupuesto de la subsecretaría y no se encuentran identificados separadamente de los demás gastos a este nivel, por lo que su cálculo se realiza en base a ciertos supuestos que se detallarán en el anexo 5.

Figura 1 Presupuesto anual del Programa (M\$ 2020)



Fuente: Elaboración propia en base a información de UMED y Dipres.

Reportamos a continuación la información presupuestaria disponible que se obtiene a partir de las fuentes señaladas, y que se descompone en asignaciones específicas al programa (transferencias correspondientes a dos asignaciones: programa de licitaciones del sistema nacional de mediación, y auditorías externas al sistema nacional de mediación), y los aportes de recursos provenientes de la institución responsable (subtítulos 21 y 22), obtenidos en base a la estimación inicial de la contraparte (UMED).

Cuadro 7: Presupuesto asignado al programa en Ley de Presupuestos, 2016-2020 (M\$ 2020)

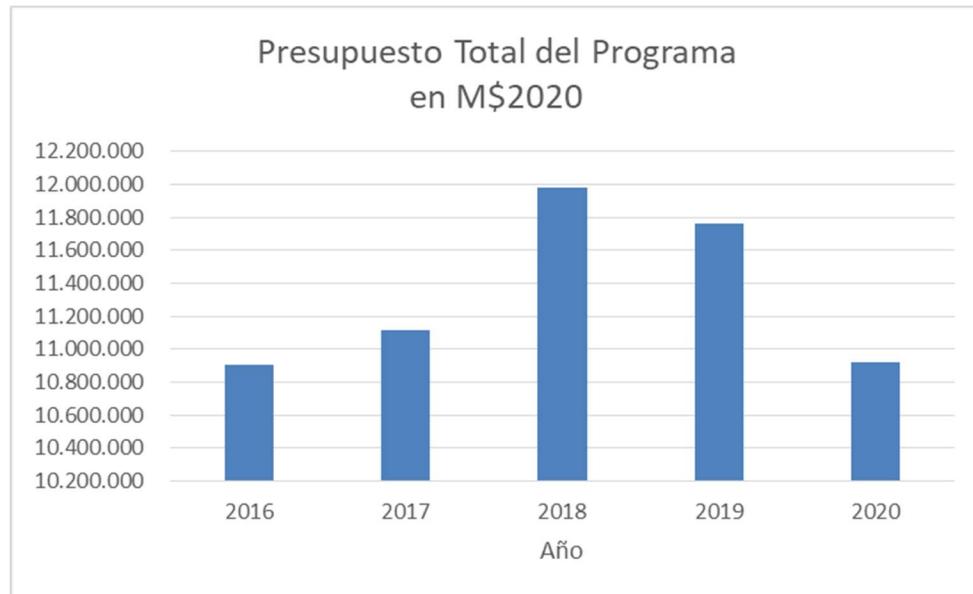
Año	Presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable (Subsecretaría de Justicia) *	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2016	10.900.903	178.113.561	6,1%
2017	11.118.902	115.606.703	9,6%
2018	11.982.081	116.703.054	10,3%
2019	11.763.747	136.731.980	8,6%
2020	10.918.596	140.725.714	7,8%
% Variación 2016-2020	0,2%	-21,0%	

*Presupuesto inicial de la Ley de Presupuestos de cada año que considera la asignación específica al programa y el aporte que realiza la Institución Responsable.

Fuente: UMED y Dipres.

La información presupuestaria disponible indica que, entre los años 2016 y 2020, el presupuesto real anual del programa no ha variado significativamente entre el año inicial y el final, no obstante los años intermedios registró valores más altos, (cerca de 10% más alto que el presupuesto de 2020), lo que se debe, principalmente, a que en los años 2018 la Dipres autorizó recursos adicionales transitorios para cubrir el empalme de los contratos nuevos con los contratos antiguos.

Figura 2 Evolución del presupuesto del Programa (M\$2020)



Fuente: elaboración propia en base a información de UMED y Dipres.

Por otra parte, como se muestra en la tercera columna del cuadro 7, el presupuesto total de la institución responsable, también en términos reales anuales (en M\$ 2020), se redujo significativamente el año 2017, respecto del año anterior, para recuperarse parcialmente los años 2019 y 2020. Comparando el año 2020 con el 2016, el presupuesto actual de la institución es menor en 21% que el del año 2016⁷².

Figura 3 Presupuesto de la Institución Responsable (Subsecretaría) (M\$2020)



Fuente: elaboración propia en base a información de UMED y Dipres.

De esta manera, como muestra la cuarta columna del Cuadro 7, la participación del programa en el presupuesto de la institución responsable que es 6% el año 2016, aumenta a 10% los años 2017 y 2018, alcanza 8,6% el año 2019 y 7,8% el año 2020.

La drástica reducción en el presupuesto de la Subsecretaría de Justicia a partir del año 2017 se debe a que, hasta el año 2016, el presupuesto de la Subsecretaría se dividía en dos programas: "Programa 01 Secretaría y Administración General" y "Programa 02 Coordinación Reforma Judicial". A partir del año 2017, el gasto por concepto de concesiones penitenciarias (Subtítulo 22 y 33) se traspasa al nuevo Programa 02, desde ese entonces "Programa 02 Concesiones Ministerio Justicia", por lo que, a partir del año 2017, el subtítulo 22 del Programa 01 se ve fuertemente disminuido dada el nuevo ordenamiento de los gastos por concesiones.

⁷² Se redujo la asignación presupuestaria en ítems de difusión, viáticos, pasajes y otros

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA 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 anteriormente⁷³ 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.^{74 75}

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 justicia⁷⁶. Su pervivencia tiene, entonces, una justificación anclada en aspectos propios de la mediación, como alternativa de acceso a una justicia de calidad⁷⁷ 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 partes⁷⁸- 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 controversias⁷⁹.

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 comprehensivo 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.

⁷³ DIPRES, Evaluación de Programas Gubernamentales: Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación Familiar, año 2012.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Un panorama global se puede revisar en Redorta, Josep. “Entorno de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”. Revista Mediación, N°3, 2009, Madrid, España.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ PNUD. *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, 2005.

En este contexto, es necesario reconocer que las iniciativas de mediación civil, familiar y comunitaria existen en Chile desde la década de los noventa, implementándose diversos programas y mecanismos, más o menos formalizados, para dar cuenta de una necesidad pública urgente, cual era, que las personas necesitaban vías más eficientes para resolver sus conflictos. Así lo declaraba el ejecutivo en el Mensaje que inicia el proyecto de reforma de los tribunales de familia, en el año 1997:

“...el problema no consiste sólo en que nuestro sistema de administración de justicia posea deficiencias cuantitativas que le impidan hacer frente con prontitud y eficiencia a la cada vez más creciente cantidad de litigios, sino que el problema consiste, además, en que los diseños procedimentales con que cuenta nuestro país poseen deficiencias cualitativas que impiden a nuestros jueces dar una respuesta adecuada a la naturaleza y tipo de conflicto que ante ellos comparece. Los conflictos, hoy día, no sólo son más que aquellos que nuestro sistema es capaz de resolver, también son distintos a aquellos que pudieron imaginar quienes originalmente lo diseñaron. El desafío, en consecuencia, no sólo es aumentar la capacidad del sistema para resolver conflictos; es necesario, todavía, ocuparse del modo en que el sistema los resuelve, para que las decisiones que emita sean socialmente adecuadas y percibidas como legítimas” (Mensaje N°81-336, de 1997)⁸⁰.

Este mismo argumento fue esgrimido, con diferentes énfasis, en el impulso de las reformas que se promovieron en aquella época, como la Reforma Procesal Penal (aprobada en 1998) y la Reforma Procesal Laboral (aprobada en 2006).

Adicionalmente, se releva a su vez, en el mismo mensaje de la ley, una necesidad (pública) especial de resolver los conflictos familiares.

“En efecto, como es sabido, el conflicto familiar es un conflicto que reclama soluciones cooperativas, es decir, soluciones que acrecienten el bienestar de todas las partes del conflicto.

Con dicho fin, el proyecto instituye la mediación. La mediación, al aumentar los niveles de información disponibles y los canales de comunicación entre las partes, fomenta las soluciones autocompositivas.

Existe evidencia empírica de que este tipo de soluciones disminuye las ineficiencias, permitiendo así, en el largo plazo, un ahorro de recursos. La solución adversarial -al concebir el conflicto como una relación no interactiva- tiende a asignar bienestar a una de las partes, negándoselo a la otra. Ello suele ser motivo de un nuevo conflicto que, muy pronto, comparece de nuevo ante el sistema reclamando solución.

Este un aspecto del proyecto de particular interés y a favor del cual es posible citar importantes experiencias en sistemas jurídicos tan prestigiosos como el francés o el canadiense.

Ofrecer soluciones alternativas a la estrictamente adversarial para la solución de los conflictos, es un objetivo global de la política de justicia de mi gobierno que es posible advertir en este proyecto, pero que, también, forma parte de la reforma procesal penal en actual trámite.

Es fácil, entonces, advertir que el proyecto que ahora envío no constituye una iniciativa aislada, carente de plausibilidad empírica y de justificación global.” (Mensaje N°81-336)⁸¹

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 al ser permanentes en el tiempo que justifican que un solución colaborativa entre las partes sea la mejor respuesta a este problema, considerando también que estas relaciones sufren cambios frecuentemente en el tiempo⁸²; y segundo, las bondades y beneficios de las iniciativas de mediación implementadas con anterioridad, sobre todo al alero de las Corporaciones de Asistencia Judicial (Valparaíso y Metropolitana), y que dieron pie a la consagración de esta institución dentro del Proyecto de Ley⁸³.

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.

Además, un segundo 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

⁸⁰ Congreso Nacional, *Historia de Ley N°19.968*, Santiago 2004.

⁸¹ Idem.

⁸² Por ejemplo, en la intervención de doña Nancy de la Fuente, de la Universidad Diego Portales, en la Comisión de Familia del Senado, abril 1999.

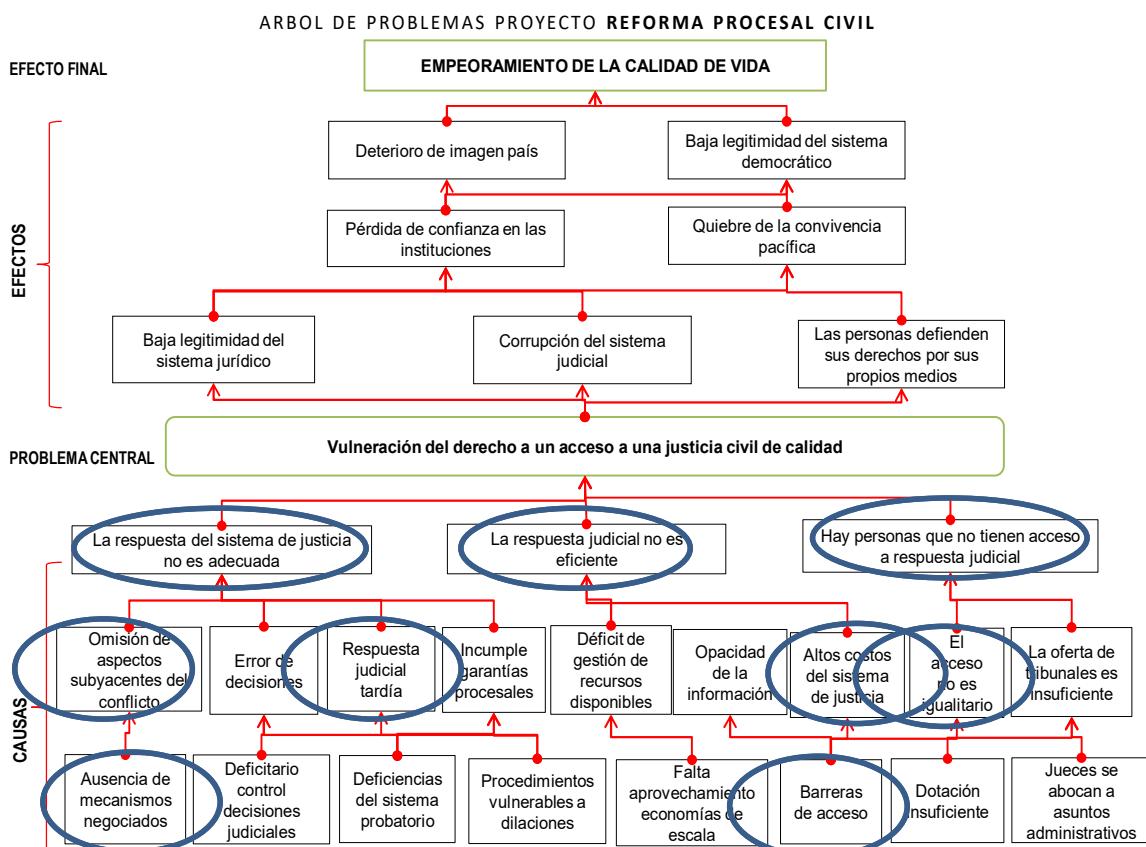
⁸³ Por ejemplo, intervención de Marcela Le Roy y Jorge Burgos en la sesión de la Comisión de Familia del Senado.

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.⁸⁴

Visto así, el paradigma de acceso a la justicia puede releerse y plantearse desde las necesidades jurídicas ciudadanas. De esta forma, considerando los tipos conflictos que tienen las personas el **Estado asegura la existencia de un sistema de mediación eficiente y de calidad, como la mejor forma de resolver conflictos de índole familiar, dejando para los casos en que las partes no quieran o no puedan, el acceso garantizado a los tribunales de justicia, cumpliendo de esta forma con el mandato de acceso a la justicia.**

Una mirada general al problema de acceso a la justicia puede ayudar a entender el lugar que ocupa la mediación dentro de esta iniciativa. El siguiente árbol de problemas⁸⁵ muestra que la mejora al acceso a la justicia requiere de otras iniciativas, a fin de hacerse cargo de las causas de los problemas detectados.

Ilustración 1. Árbol de problemas de la reforma procesal civil



Fuente: FEN, 2017.

En relación con los **efectos del problema**, las personas con conflictos familiares perciben en su experiencia de acceso a la justicia los mismos problemas señalados en el árbol, cada vez que tienen un conflicto que el Estado no es capaz de “atender”, vulnerando el derecho de acceso a la justicia.⁸⁶

En relación con las **causas del problema**, la agrupación efectuada en el nivel de **causas centrales** también es aplicable a los conflictos familiares, como se ha dicho, en la experiencia de acceso a la justicia de las personas. Sin embargo, las **causas secundarias** de esos problemas no son abordadas por la consagración del sistema de mediación, como se observa claramente en el diagrama donde se han destacado aquellas que pueden vincularse a la introducción de mecanismos negociados.

Teniendo a la vista el árbol señalado, la regulación de la mediación (o su promoción) puede hacerse cargo de los siguientes problemas:

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Extraído de Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. *Estudio de evaluación de la rentabilidad social de la Reforma Procesal Civil*, Informe final, Santiago, 2017.

⁸⁶ La naturaleza del conflicto familiar, al menos en cuanto a la persistencia de la relación, es similar a los conflictos vecinales, por ejemplo.

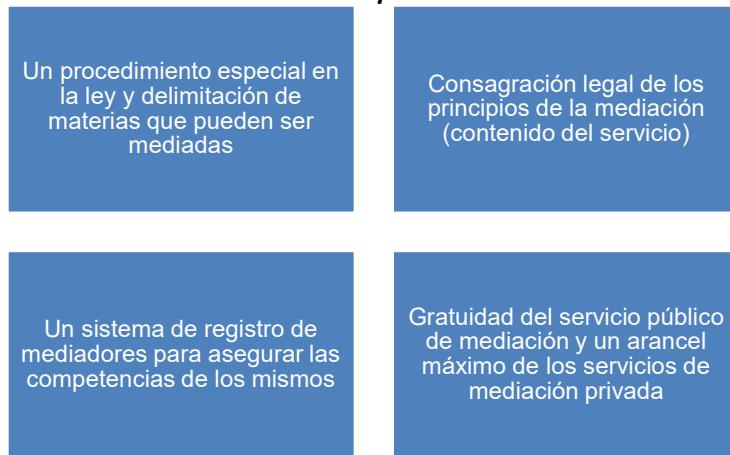
- La solución judicial al conflicto omite aspectos subyacentes al mismo que afectan la permanencia de la relación entre las personas;
- La solución judicial al conflicto familiar suele ser tardía, a causa de los tiempos y ritualidad propia de los procesos judiciales;
- La solución judicial puede ser costosa para las partes, considerando la transversalidad de la conflictividad a nivel socioeconómico y los requisitos restrictivos de acceso a patrocinio judicial gratuito que tienen las Corporaciones de Asistencia Judicial, además, una vez insertos en el proceso judicial las partes no controlan completamente el costo del juicio y se ven muchas veces forzados a renunciar a parte de lo obtenido para remunerar a los abogados⁸⁷; y
- La solución judicial no es de igual acceso, haciendo persistir (hasta fortalecer) la desigualdad de ingresos que pueden tener las partes; es decir, la parte con más recursos tiene ventajas en el proceso judicial⁸⁸.

Ahora bien, frente a estos problemas, el Estado ha promovido un sistema de mediación que tiene los siguientes elementos:

⁸⁷ Es forma tradicional de remuneración de los abogados, como una cuota de lo obtenido en juicio. Ello lleva normalmente a demandar sumas de dinero mayores a las necesidades reales.

⁸⁸ Estas ventajas se derivan de un modelo de litigación costosa, en que quien tiene más tiene más posibilidades de gastar en dilaciones, revisiones y otros costos judiciales. En el caso de familia, un elemento determinante del caso es el peritaje, cuyo acceso es tremadamente desigual.

Ilustración 2. Elementos de la política de mediación familiar



Fuente: elaboración propia.

Estos 4 elementos son la base de la mediación familiar al alero de la Ley N°19.968 que crea los Tribunales de Familia.

En primer lugar, es dable señalar que los nuevos tribunales de familia empezaron a funcionar el 1 de octubre de 2005, recibiendo una gran cantidad de ingresos y demandas⁸⁹ por parte de la ciudadanía, que llevaron a que, en agosto de 2006, el ejecutivo presentase un proyecto de reforma, fundado en que:

“La posibilidad de comparecencia sin asistencia de letrados; el no establecimiento de la mediación como obligatoria en determinadas materias; y la carencia de otros filtros en la admisión de las demandas; sumado a las altas expectativas en la población respecto a las virtudes del nuevo sistema, produjeron a poco andar una altísima congestión en los tribunales de familia, a un punto tal que las virtudes y avances que el nuevo sistema establece se han visto, en sus primeros meses de funcionamiento, en gran parte opacadas.” (Mensaje 269-354, de 17 de agosto de 2006)⁹⁰.

En este discurso está claro que se requerían ciertos filtros a la admisión de demandas frente a tribunales y, vistas las ventajas de la mediación, se potenció su uso. Específicamente, en lo que respecta a la mediación, la Ley N°20.286 la fortalece, puesto que desde la entrada en vigencia de la ley no se estaba usando intensamente. Así, el Mensaje declara:

“...en la práctica, desde la entrada en vigencia del nuevo sistema de familia, la mediación no ha sido considerada dentro de las posibilidades reales de solución, por lo que sus resultados cuantitativos esperados han estado muy lejos de la realidad. Ello, entendemos, en una gran parte por desconocimiento de sus reales ventajas, pero en otra, debido a ciertas características en su diseño que la hace facultativa en todas las materias en que es procedente, dentro de un procedimiento ya iniciado y, con engorrosos trámites para la obtención de su gratuidad.

Con el presente proyecto se establecen tres importantes materias, derecho de alimentos entre padres e hijos, cuidado personal, y relación directa y regular, que necesariamente deben ser iniciadas por un proceso de mediación, previo a la tramitación judicial de la demanda. Por otra parte, se eliminan los trámites para acceder a la gratuidad de la mediación.

Los cambios introducidos, que no hacen sino volver a la fórmula original del proyecto de ley que posteriormente se tradujo en la ley N°19.968, implicarán también, un importante aumento del gasto en el sistema de justicia de familia, cuyo detalle se encuentra debidamente consignado en el informe financiero del presente proyecto.” (Mensaje 269-354, 2006).

Es aquí donde surge el Sistema Nacional de Mediación Familiar: es ésta la problemática que motiva su instalación. Es decir, se había evidenciado un bajo uso del sistema derivado del desconocimiento, de su carácter voluntario en materias en que tradicionalmente se resolvían judicialmente en juzgados de menores (alimentos, visitas), y que irrogaba menores costos monetarios directos a las partes habida consideración de la posibilidad de comparecencia sin abogado de manera directa en los tribunales.

Cabe preguntarse, en seguida, si la razón de origen es la razón que justifica hoy su existencia, y atendido lo argüido hasta ahora, se puede decir que la promoción de un mecanismo alternativo de solución de controversias, cuya finalidad es evidentemente contribuir a la paz social y garantizar el acceso a la justicia, siendo específicamente su propósito el aumentar y hacer menos costoso el acceso a la justicia especializada para las personas que presenten conflictos de este tipo, está plenamente justificada.

⁸⁹ El diseño de la reforma de familia consideraba una estimación anual de ingresos de aproximadamente 170 mil causas anuales. Entre los meses de octubre de 2005 y marzo de 2006, se ingresaron más de 200 mil causas a los tribunales de familia.

⁹⁰ Congreso Nacional. Historia de Ley N°20.286, 2008.

El problema público efectivo observado por la autoridad y cuya respuesta es la modificación contenida en la Ley N°20.286 no puede confundirse con el problema que es capaz de atender la creación del SNMF. En efecto, es importante distinguir los objetivos de la ley modificatoria (ya señalados precedentemente) de los objetivos específicos del SNMF.

Ciertamente el problema directo observado fue el bajo uso de la mediación, lo que impedía alcanzar las ventajas atribuibles a este sistema por la evidencia sostenida a nivel nacional e internacional. Este bajo uso de la mediación se buscó revertir, a través de las siguientes iniciativas:

1. Establecer la mediación obligatoria en determinadas materias; y
2. Garantizar o facilitar el acceso gratuito a la mediación.

Respecto de la necesidad de garantizar la oferta de mediación, se visualizó el objetivo central del SNMF, como se indica en el mensaje del proyecto modificatorio, como el siguiente:

“Para proveer los servicios de mediación sin costo para las partes, el Ministerio de Justicia velará por la existencia de una adecuada oferta de mediadores en las diversas jurisdicciones de los tribunales con competencia en asuntos de familia, contratando al efecto los servicios de personas jurídicas o naturales, a fin de que sean ejecutados por quienes se encuentren inscritos en el Registro de Mediadores.” (Mensaje 269-354, 2006)⁹¹

Desde este punto de vista, parece claro que el objetivo del Sistema tiene que ver con asegurar la oferta y gratuitad de acceso, sin embargo, **este aseguramiento impone un rol sobre el contenido del servicio que se está asegurando y allí se vuelve importante el efecto que tienen las acciones del programa del SNMF sobre los objetivos deseados** tanto de la Ley N°20.286 como de la Ley N°19.968 y, a mayor distancia, con la obligación que los tratados internacionales sobre derechos humanos imponen al Estado respecto del acceso a la justicia en materia de familia.

De la discusión señalada precedentemente, y sobre todo considerando los efectos positivos de la mediación discutidos con antelación, parece justo señalar que 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).

Respecto del atributo de efectividad de la mediación, un elemento interesante de observar, aunque no sea resorte de la intervención, es la tasa de sostenibilidad de los acuerdos. Al respecto, puede ser evidente que la tasa de causas en que se logra acuerdo parcial o total no depende -ceteris paribus- de las acciones que realicen el Programa o directamente los Centros de Mediación, pero podría evaluarse el programa en relación con la sustentabilidad de los acuerdos, es decir, bajo parámetros duración de estos acuerdos en el tiempo⁹². Con todo, si esta pervivencia del acuerdo está relacionada directamente con la calidad del servicio, entonces el tema puede reconducirse al problema de la calidad⁹³.

Sobre la estrategia del programa

En el problema constante de maximizar los recursos y mejorar la calidad de la prestación, la Subsecretaría ha introducido en este tiempo ajustes al proceso de contratación y selección de prestadores⁹⁴, siempre orientado a la consecución del propósito directo, cual es, que las personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden a una solución rápida y gratuita de su conflicto en forma colaborativa, contribuyendo a mejorar su acceso a la justicia.

Es así como en relación con la estrategia implementada por el programa, es necesario identificar con claridad las herramientas y elementos que son resorte de la autoridad a cargo del mismo, de acuerdo con el mandato normativo vigente, ello porque si bien la autoridad puede impulsar un ajuste normativo, la decisión final no depende de ella.

⁹¹ Ídem.

⁹² La solución a un conflicto familiar en las materias de mediación previa y obligatoria se traduce en un conjunto de arreglos o mandatos de pagos, tiempo con los hijos y régimen de cuidado que son, por naturaleza, sensibles a incumplimientos. En este caso, la duración de la sustentabilidad dice relación con la duración de estos arreglos o mandatos hasta que hay evidencia en el sistema de incumplimientos que se judicializan. Una solución que es más eficaz porque tiene efectos positivos sobre la relación en el tiempo entre las partes debiera permitir una forma de abordar estos incumplimientos que no sea la judicialización de los mismos. De allí que sea esperable que la sustentabilidad de los acuerdos obtenidos en mediación sea mejor que la duración de los mandatos contenidos en sentencias judiciales donde no ha habido acuerdo voluntario.

⁹³ Parece interesante comparar estos resultados de sustentabilidad de los acuerdos con los atributos observados de la calidad, puesto que, si la relación es más directa, entonces podría atribuirse al rol del SNMF.

⁹⁴ Los ajustes al sistema se materializan a través de los modelos de contratación, plasmados en las bases de licitación y se evidencian en cómo éstos han evolucionado en el tiempo.

En ese sentido, 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 106⁹⁵, 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”

A través de esta disposición –introducida en la Ley N°20.286- 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. La situación en que se cobra por el servicio es, por tanto, excepcional y, de hecho, fuera de la acción de la Subsecretaría de Justicia, por cuanto el mismo artículo 114 en sus incisos 3º y 4 señala:

“Para proveer los servicios de mediación sin costo para las partes, el Ministerio de Justicia velará por la existencia de una adecuada oferta de mediadores en las diversas jurisdicciones de los tribunales con competencia en asuntos de familia, contratando al efecto los servicios de personas jurídicas o naturales, a fin de que sean ejecutados por quienes se encuentren inscritos en el Registro de Mediadores.

Las contrataciones a que se refiere el inciso precedente, se harán a nivel regional, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y su reglamento. En todo caso, de contratarse mediadores mediante trato directo, los términos del mismo deberán ajustarse a iguales condiciones que las establecidas para la contratación de mediadores licitados, en lo que sea pertinente.”

Bajo estas normas se erige el Sistema de Licitaciones de Mediación Familiar, siendo sus dos pilares centrales:

- i) La celebración de contratos de servicios de mediación (incluyendo los servicios de uno o más mediadores que estén inscritos en el Registro de Mediadores) a través del sistema de compras públicas que establece la Ley N°19.886, lo que significa el uso de la licitación pública, procediendo únicamente la licitación privada o el trato directo en condiciones muy restrictivas.
- ii) La condición de exclusión del servicio es definida por la propia autoridad, con tal que se atienda, al menos, al nivel de ingresos, capacidad de pago y el número de personas del grupo familiar.

Respecto de (i) cabe señalar que la Subsecretaría ha implementado dos distintos mecanismos de licitación en lo que va del Programa. Inicialmente y siguiendo el modelo implementado en la Defensoría Penal Pública⁹⁶, se ideó un sistema de pago por causa, el que duró hasta el año 2014, en que se introdujo “*un sistema de pago mensual fijo por jornada de mediador con un monto máximo de pago mensual por servicio; además de la incorporación de mejoras en los criterios de evaluación técnica de los mediadores*”.⁹⁷ Este sistema se cambió en el año 2018 y la contratación pasó a denominarse “por jornadas de servicio”, en lugar de “jornada de mediador”.⁹⁸

El cambio del sistema de licitaciones tuvo por objeto asegurar la presencia de un *staff* permanente de profesionales y la continuidad del servicio de mediación, de una manera en que el pago por causa no podía hacerlo⁹⁹. Asimismo, este sistema permitiría un mayor control de gasto por cuanto el mismo tendría la capacidad de absorber alzas de demanda sin que ello irrogase más gastos al Estado. Además, dado que se garantiza un pago mensual fijo, se vuelve más sostenible la exigencia de requisitos de infraestructura y contratación de personal permanente, que suponen una mayor estabilidad financiera en los flujos de caja.

Los cambios observados en el sistema de licitaciones se orientan adecuadamente a entender de manera más integral el modelo de entrega de servicios. En el anterior modelo de pago por causa terminada, se tendía a generar incentivos muy directos a la producción y una desatención hacia la calidad en la entrega del servicio, lo que ya fue corregido en el modelo de licitación actual, que permite la introducción de requisitos de calidad ex-ante en las bases de licitación sin que se relacionen directamente con el costo de producir una unidad en particular. En cambio, la orientación a la producción de calidad se refuerza a través del sistema de pago variable, sujeto a mediciones de cumplimiento y calidad, como el que existe en la actualidad.

⁹⁵ Se refiere a las materias de mediación previa obligatoria.

⁹⁶ Ver Letelier, Cristián. *Las licitaciones de defensa penal de oficio en el Nuevo Proceso Penal Chileno*, Serie Estudios de Caso MGPP, 2005.

⁹⁷ Salazar, Mauricio. “A 10 años del Sistema Nacional de Mediación Familiar en Chile”. Revista Chilena de Mediación, N°1, 2016.

⁹⁸ Este concepto tiene por objeto dar cuenta de que la mediación es solo una parte del servicio prestado, y que no permitiría visibilizar la labor realizada en relación con los beneficiarios que no acceden al servicio de mediación.

⁹⁹ El cambio fue el mismo que el del sistema de licitaciones de la defensa penal pública en el año 2013, aprobado por Resolución N°158, de 2013, de la Defensoría Penal Pública. Ver Manual de Operación del Sistema de Licitaciones, en www.dpp.cl

Por otro lado, en relación con (ii) los criterios de exclusión del servicio, se observa una estrategia progratuidad en la implementación del programa. En efecto, de acuerdo con lo descrito en el capítulo I de este informe, se puede observar que la estrategia de prestación de servicio ha favorecido la “inclusividad”, 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.¹⁰⁰

Esta forma de enfrentar el mandato legal asegurando y financiando la oferta de servicios de mediación encierra ciertos problemas. Por una parte, la pretensión de universalidad del Programa aparece como disonante con la evidencia de que éste ocupa a sólo una pequeña parte del universo total de mediadores inscritos en el Registro de Mediadores¹⁰¹. De acuerdo con los parámetros definidos en los criterios de focalización, el SNMF deja un espacio muy reducido para la mediación privada, en estas materias; con todo, la mediación privada ocurre, como lo muestran los datos entregados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial¹⁰². Cabe preguntarse entonces por el rol e impacto que el SNMF puede tener en el desarrollo de estos servicios privados. Considerando la importancia de desarrollar la oferta de servicios de mediación, lo que permite, además, mantener oferentes competitivos y adecuados para las futuras licitaciones públicas¹⁰³, se estima que hay lugar para un ejercicio de revisión de los criterios de cobertura del programa de servicios de mediación gratuitos.

Dentro del análisis de la estrategia, se debe tener presente también que un sistema de licitaciones siempre es permeable a los incentivos explícitos del pago, siendo clave para su éxito que éste sea capaz de alinear los objetivos privados y los institucionales, por ejemplo, favoreciendo la realización de sesiones conjuntas de mediación o, la fidelidad del dato registrado. En esta línea, hay dos elementos relevantes de analizar: (a) el porcentaje de pago variable, y (b) los indicadores asociados a ello.

Respecto de (a) en la última licitación el porcentaje de pago asociado al cumplimiento de metas específicas se ha reducido de un 30% a un 20%. Ello quiere decir que se ha aumentado la parte del presupuesto que se trasfiere a los contratos de manera fija mensual.¹⁰⁴.

Sería conveniente revisar la conveniencia de mantener, sustituir o mejorar el estándar de los servicios requeridos a los Centros de Mediación, de acuerdo a los presupuestos disponibles, especialmente si como recomendamos se pida a los Centros Licitados que participen de un nuevo impulso en materia de difusión (componente 2 del programa). Como también hemos mencionado, creemos que parte de los servicios actualmente brindados (certificados de mediación frustrada) podrían informatizarse, liberándose los recursos correspondientes al trámite presencial, y la atención a público podría, en algunos territorios ser parcialmente derivada a otras instancias (JAC, municipalidades), pero todo ello requerirá de cambios no menores a nivel de diseño.

Eventualmente, la liberación de recursos permitiría fijar estándares más altos en algunos servicios (personal¹⁰⁵, infraestructura, servicios de difusión), todo ello considerando condiciones de mercado, es decir que se encuentre alineado el nivel de requerimientos con los recursos asignados (valor máximo para ofertar). La señalada limitación restringe las posibilidades de la UMED de establecer mayores exigencias en ese sentido (no así el control del cumplimiento de lo ofertado).

En relación con (b), la existencia de un incentivo asociado al resultado del proceso (tasa de acuerdo) se visualiza como ineficaz, toda vez que -como se ha sostenido- la posibilidad de injerencia del mediador es muy limitada y, además, la evidencia muestra que no ha habido cambios significativos en esta tasa en el tiempo, situándose en alrededor de un 40% en todos los años, y para cada región y contrato¹⁰⁶.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ El SNMF cuenta con 283 mediadores de un total de cerca de 3.500 mediadores inscritos.

¹⁰² Cerca del 20% del total de mediaciones sometidas a aprobación del tribunal proviene de un centro o mediador privado. Fuente: CAPJ, *Informe ad hoc*, marzo 2020. (Ver *supra*, §2.1)

¹⁰³ Al respecto, puede ser relevante señalar que los 162 contratos vigentes hoy (periodo 2018-2022) corresponden a 86 personas jurídicas (RUT diferentes), de las cuales un poco más de la mitad (47) formaban parte de la lista de contratos del periodo 2015-2018. Sin embargo, esto no da cuenta necesariamente de la continuidad o no de los mediadores que prestan el servicio. De los 327 mediadores registrados en algún centro de mediación actualmente contratado 245 ya habían prestado servicio en algún centro de mediación en el periodo anterior.

¹⁰⁴ De acuerdo a información de la UMED esto habría sido el resultado del estrechamiento en los márgenes de los centros de mediación y la consecuente necesidad de otorgar mayor certeza en los flujos de ingreso, para facilitar su operación.

¹⁰⁵ La UMED ha señalado por ejemplo que, de acuerdo a sus cálculos, los niveles actuales comprometen la posibilidad de cubrir completamente los costos asociados a reemplazos, vacaciones y licencias médicas.

¹⁰⁶ Ver resultados de este indicador en apartado siguiente.

Por otro lado, el modelo de servicio se ha ido dimensionando “hacia afuera” en el entendido que lo que se busca no es solo entregar el servicio de mediación sino también de proveer otros bienes: como orientación y asistencia en materia de familia, además de relevar en los procesos de trabajo la atención de público¹⁰⁷. Este modelo importa en algunos casos un dimensionamiento mayor del servicio.

Una tercera variable relevante del sistema de licitaciones es la zonificación del mismo, toda vez que es la “zona” la unidad geográfica en que se organiza el servicio y que “comprenden el territorio jurisdiccional de un Tribunal de Familia o de un Juzgado de Letras con competencia en asuntos de familia”¹⁰⁸. En la medida en que el modelo de prestación se ha ido descentralizando, es decir, desagrupando territorios jurisdiccionales¹⁰⁹ ha sido menos posible economías de escala en la cobertura o en el desempeño, lo que si bien facilita el control de la ejecución de los contratos, termina encareciendo el servicio.

Ello se observa con cierta claridad en la revisión de los resultados de las licitaciones públicas conducidas en el periodo evaluado. Como se muestra en el capítulo siguiente, el aumento de zonas de licitación habría tenido un efecto negativo en la competitividad de las propuestas.

Además, en relación con la estrategia inclusiva del servicio, cabe señalar que este modelo de “auto determinación” de la población objetivo presenta un problema serio que puede presionar por la necesidad de recursos públicos. De hecho, dada la amplia especificación de condiciones de gratuidad, cualquier efecto en la mejora de la calidad del servicio podría generar una necesidad de mayor cantidad de recursos.

La estrategia del Programa en relación con otras modalidades de prestación de servicios

Parte del análisis de la estrategia del programa pasa también por evaluar el modelo de contratación externalizada del servicio, es decir, la forma en que la autoridad sectorial -el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- ha ejecutado el contenido del mandato legislativo. Es necesario aquí, detenerse brevemente en las condiciones que delimitan el problema que supone maximizar la relación precio-calidad y analizar las circunstancias que podrían implicar el relajo de alguna de estas “restricciones”.

Desde esa perspectiva, se han señalado ya las restricciones legales iniciales 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 administrativos¹¹⁰, aquellas que circunscriben la labor de prestación de servicios a los servicios públicos creados por ley¹¹¹.

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

¹⁰⁷ Este giro va en línea con el cambio de concepto de la unidad base de licitación, pasando de “jornadas de mediador” a actualmente, “jornadas de servicio”.

¹⁰⁸ Bases Tipo de Licitación Familiar 2018, p.3.

¹⁰⁹ El sistema se ha movido desde zonas que agrupaban tribunales con competencia en asuntos de familia (por ejemplo, en 2012 había 71 zonas de licitación), a un sistema en que existe identidad entre territorios jurisdiccionales y zonas de licitación (141 zonas de licitación).

¹¹⁰ 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.”

¹¹¹ 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.”.

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.

Otro aspecto es el que se refiere a la unidad base de contratación, esto es, la “jornada de servicio”. 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 Delito¹¹². 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 mediación¹¹³, o para implementar estrategias de difusión y promoción a través de estas entidades públicas en convenio.

Finalmente, otro grupo de restricciones lo constituyen aquellas “condiciones autoimpuestas” por la autoridad que son resorte de modificaciones reglamentarias y que, en consecuencia, pueden ser más fácilmente gestionadas.

Dentro de estas condiciones se halla el principio de universalidad de la prestación, toda vez que de la lectura de las normas legales pertinentes no se sigue necesariamente que la mediación previa y obligatoria entregada de manera gratuita deba alcanzar a más del 90% de la población con conflictos en las materias específicas. Tampoco puede desprenderse de la discusión parlamentaria de la fecha y cabe preguntarse entonces si ello se justifica en algunos criterios objetivos y fundados en evidencia.

Revisados los decretos que han establecido los criterios de gratuidad en el tiempo no se observa una justificación clara y precisa del establecimiento de dichos criterios, pero es claro que en los hechos lo que se persigue es la universalidad de la prestación. Esta pretensión, como se ha dicho, pareciera obedecer más bien a criterios de política pública, que debiesen ser explicitados, para poder establecer la validez de los mismos. Pudiese ser, por ejemplo, que el mercado privado no estuviera desarrollado suficientemente a la época de su establecimiento, o que, a efectos de generar una descongestión significativa de los tribunales, fuese necesario un criterio universal de inclusión al sistema. Como ello no ha sido explicitado, la propia unidad no ha generado un monitoreo sobre la validez de dichos criterios, por ejemplo, caracterizando mejor a los usuarios, monitoreando al mercado privado, y pidiendo constantemente información a la CAPJ a efectos de asegurar la correlación entre determinados criterios y la efectividad de la descongestión.

Ahora bien, bajo este criterio de universalidad de la prestación, y en el entendido que la oferta de servicio público no constituye una competencia desleal en el mercado de mediadores, pudiese ser razonable pensar en criterios de co-pago del servicio, para aquellos usuarios que puedan costearlo (y que elijan no usar el mercado privado). Pero esta idea no aparece como sostenible en el contexto legislativo actual, no solo porque la Ley de Familia señala que el servicio licitado será gratuito, sino especialmente porque una opción de esa naturaleza supone una intervención en el mercado que no aparece completamente justificada en función de la naturaleza meritoria del bien.

Si se piensa en otras instituciones similares, como la mediación en materia salud, ella tampoco tiene sistemas de co-pago, sino que selecciona al prestador según el sistema de salud a que pertenece la persona¹¹⁴. Una comparación con servicios que sí funcionan con sistema de co-pago, como en la Defensoría Penal Pública, no parece del todo pertinente toda vez que la defensa penal de oficio es un requisito de validez del proceso penal, por lo que el Estado tiene la obligación de prestar el servicio aunque la persona no quisiera ser defendida.

En este espacio de discusión puede ser pertinente, además, efectuar una evaluación del sistema de licitaciones de jornadas de servicio como forma de cumplir el mandato legislativo.

Al respecto, un elemento relevante de la discusión dice relación con el uso de un modelo de bases tipo para la contratación del servicio. Esta modalidad tiene su fundamento en aspectos operacionales prácticos, como lo es el hecho de que la oportunidad de la prestación del servicio esté siempre en manos de quien efectúa

¹¹² De acuerdo con la Ley de Presupuestos, los programas de la Subsecretaría de Prevención del Delito constituyen trasferencias a otras entidades públicas, por montos cercanos a los 3 mil millones de pesos.

¹¹³ Es importante que cualquier modalidad alternativa asegure la igualdad ante la ley y el no discriminatorio acceso a la justicia.

¹¹⁴ La Ley N°19.966 dispone que las personas que deseen iniciar una acción judicial en contra de un establecimiento asistencial - público o privado- para hacer efectiva su responsabilidad por daños derivados del otorgamiento de prestaciones de salud, deben previamente someter su reclamo a un procedimiento de mediación. En el caso de los afiliados a ISAPRES, deben recurrir a prestadores privados de mediación (inscritos en el registro de mediadores).

los llamados a licitación¹¹⁵, sin embargo, encierra ciertas rigideces. Así, por ejemplo, las bases contienen cláusulas de adhesión, como serían los requisitos de infraestructura, equipamiento y personal¹¹⁶.

Al respecto, es dable señalar que la Ley de Tribunales de Familia no contiene exigencias específicas respecto del criterios para la selección de prestadores, a diferencia, por ejemplo, del caso de la Defensoría Penal Pública, en que la Ley N°19.718 señala expresamente que la oferta de servicios debe incluir aspectos de infraestructura de atención de usuarios, de apoyo administrativo, de sistemas de registros, entre otros¹¹⁷.

En este sentido, no se visualiza la necesidad de mantener un esquema tan rígido de prestación de servicios, demasiado parecido en su estructura normativa a un servicio como la Defensoría Penal Pública que no refleja necesariamente el lugar que ocupa la mediación, la cual requiere de, por ejemplo, de estrategias de promoción, y orientación, cuestiones que se alejan del tipo de servicio que presta la Defensoría. De hecho, un paralelo más adecuado es posible de efectuar con la política pública de solución alternativa de conflictos en materia judicial o la línea de servicios que considera la Reforma Procesal Civil.

Relación del programa con otras iniciativas públicas

En relación con otras estrategias del Estado para abordar el problema, es importante señalar que, en primer lugar, la mediación familiar gratuita solo se organiza a través del Sistema de Licitaciones de Mediación Familiar. Considerando la regulación que contiene la Ley N°19.886 sobre contratación pública, no es posible que otra institución pública –salvo universidades- pueda participar, de manera que actualmente los centros de mediación de la Corporación de Asistencia Judicial no pueden prestar este servicio, como tampoco municipalidades u otras instancias comunitarias similares. No existe, por tanto, dentro de la prestación pública, duplicidad en la entrega de servicios de mediación familiar en las materias de mediación previa y obligatoria.

Con todo, si se reconoce la existencia de otros servicios entregados al interior de los Centros de Mediación Licitados: servicios de información y orientación a usuarios respecto de las vías posibles de acción en relación con las materias de mediación previa obligatoria, dicho servicio sí es prestado también, de manera más o menos estandarizada, por municipalidades y las mismas Corporaciones de Asistencia Judicial.

El alcance de este servicio no está normalmente visibilizado en la medición de indicadores de desempeño en estas instituciones. Aunque se reconoce su existencia, su rol como componente complementario del servicio no suele reconocerse de manera diferenciada. Con todo, es dable subrayar que a propósito del diseño de la Reforma Procesal Civil¹¹⁸ se ha incluido una línea de servicio específica de orientación y evaluación de requerimientos, como componente diferenciado de la solución colaborativa de conflictos. Reconociendo de esta forma la relevancia que esta labor y su complementariedad con la solución del conflicto a través del servicio de mediación.

¹¹⁵ De acuerdo con los montos involucrados, las licitaciones debieran estar sometidas al trámite de la toma de razón, incluyendo su adjudicación, lo que vuelve al proceso de contratación de centros de mediación extremadamente vulnerable a factores exógenos.

¹¹⁶ Bases Tipo de Mediación Familiar, 2018: Bases Técnicas, cláusula segunda:

“El servicio que se contrata, requiere que los Contratados dispongan de instalaciones con una infraestructura que permitan un adecuado y digno trato a los usuarios, en condiciones de confortabilidad, equipamiento, higiene y seguridad de cada uno de los espacios del Centro de Mediación, que favorezcan el desempeño laboral del personal del Centro y propicie una experiencia cómoda para el público que concurre a sus oficinas.”

¹¹⁷ Artículo 46.- La licitación se resolverá conforme a los siguientes criterios:

a) Costo del servicio por ser prestado;
b) Permanencia y habitualidad en el ejercicio de la profesión en la Región respectiva;
c) Número y dedicación de abogados disponibles, en el caso de las personas jurídicas;
d) Experiencia y calificación de los profesionales que postulen, y
e) Apoyo administrativo de los postulantes.

Si la persona natural o jurídica que postula a la licitación se encontrare prestando el servicio de defensa penal pública o lo hubiere prestado con anterioridad, se considerará además las eventuales sanciones que se le hubieren aplicado y el número de personas que hubieren solicitado el cambio de defensor.

¹¹⁸ MINJUDDHH. Resumen Ejecutivo de la Reforma Procesal Civil, diciembre 2018.

2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD

2.1. Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

A continuación se revisa el nivel de producción de los componentes, a través del análisis del nivel de cumplimiento de los indicadores de eficacia definidos en la Matriz de Marco Lógico.

Indicador 1 Componente 1 (C1.1)

Porcentaje de territorios jurisdiccionales de familia con centros de mediación instalados respecto del total de los territorios jurisdiccionales con licitación.

Este indicador muestra el siguiente nivel de cumplimiento:

Cuadro 8. Nivel de cumplimiento Indicador C1.1

Fórmula del indicador	2016	2017	2018	2019
(N° total de territorios jurisdiccionales de familia vigente en el año t que cuentan con al menos 1 centro de mediación licitado / N° total de territorios jurisdiccionales de familia vigentes en el año t)*100	(98/98)*100 = 100%	(98/98)*100 = 100%	(98/98)*100 = 100%	(141/141)*100= 100%

Fuente: UMED.

Este cuadro muestra que efectivamente en todo el periodo de evaluación se han ejecutado correctamente las actividades tendientes a asegurar la instalación de centros de mediación licitados en la totalidad de territorios jurisdiccionales de familia¹¹⁹.

Conforme se explica en el Anexo 3, la labor que realiza específicamente la UMED está orientada fundamentalmente a asegurar el funcionamiento de sistema licitado conforme a las reglas que se han establecido para ello. Es a través de las bases de licitación¹²⁰ que la entidad define las reglas de selección de los mejores oferentes de acuerdo con las especificaciones del servicio que la misma entidad señala.

Ello significa que, en términos de producción del componente 1, 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.

De esta forma, como se ha dicho, se satisface la producción mediante la adjudicación de los contratos respectivos, lo que, de acuerdo con la información que entrega el indicador, se ha producido en un 100% durante la totalidad del periodo de evaluación¹²¹.

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)¹²². 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 Hornos¹²³.

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

¹¹⁹ El territorio jurisdiccional es el espacio físico donde ejerce su competencia un juzgado correspondiente.

¹²⁰ Bases Tipo Licitación Servicios de Mediación Familiar, 2018.

¹²¹ Es importante señalar que los contratos de este periodo han durado, en general, tres años.

¹²² En la licitación anterior, fueron 7 las licitaciones sin oferentes y 2 en las que se consideraron inadmisibles, de un total de 120 licitaciones, lo que representa una tasa de 7,5% licitaciones sin oferentes.

¹²³ En la licitación del periodo 2015-2018, se celebraron tratos directos (2 informados), pero no se han informado contratos de esta naturaleza en este periodo licitatorio.

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 disminuyen¹²⁴.

El cuadro siguiente muestra el efecto que tiene en la competencia y en el precio adjudicado la categorización de las zonas de licitación -ordenadas según población y aislamiento- desde las zonas tipo 1 a 6¹²⁵.

Cuadro 9. Zonas con licitaciones declaradas desiertas¹²⁶ y de valores adjudicados, según tipo de zona

Tipo de zona	Cantidad de zonas	Cantidad de zonas sin oferentes*	Valor promedio jornada de servicio mensual total contratados	Valor jornada de servicio contratados en zonas sin oferentes**
1	9	3	\$ 4.651.000	\$ 4.887.500
2	13	0	\$ 4.260.427	
3	49	16	\$ 3.108.936	\$ 3.228.333
4	21	2	\$ 3.572.000	\$ 3.650.000
5	25	0	\$ 3.394.159	
6	24	0	\$ 3.193.524	
Total	141	21	\$ 3.314.312	\$ 3.644.500

(*) Zonas sin oferentes son aquellas zonas en que no se recibieron ofertas, o estas fueron declaradas inadmisibles.

(**) Se refiere al valor de los contratos en aquellas zonas que fueron declaradas inicialmente desiertas, por no contar con oferentes.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos UMED.

Se observa, por una parte, que las zonas con menos población y mayor aislamiento (1 y 2) concentran una mayor proporción de licitaciones sin oferentes. Si se incluyen las zonas tipo 3, se agregan también varias zonas en que las ofertas fueron declaradas inadmisibles (9). Adicionalmente, al comparar los valores adjudicados a los oferentes contratados, se tiene que el precio promedio de las zonas en que se declaró desierta la licitación por no contar con oferentes fue levemente superior al promedio general. También se evidencia que esa diferencia disminuye a medida que se pasa desde las zonas más aisladas y pequeñas hacia zonas más pobladas. En consecuencia, a juicio del panel, la evidencia indica que en las zonas pequeñas existe mayor probabilidad de no contar con oferentes, y que ello redunda 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 redunda en que, al crear una zona pequeña desde una grande, se está aumentando el gasto en el servicio.

Por otro lado, otro aspecto relevante de evaluar a este nivel lo constituye el grado de participación de la oferta pública licitada en el sistema judicial en general. Recuérdese que toda mediación -licitada o privada- para gozar de los efectos que le otorga la ley al acta de mediación, debe ser aprobada judicialmente¹²⁷. En ese sentido, interesa aquí conocer qué tan importante es la participación del SNMF respecto del total de mediaciones sometidas a aprobación judicial, lo que permite visualizar también la importancia de contar con oferentes adecuados y en tiempo. Al respecto, usando datos proporcionados por el Poder Judicial, es posible determinar el peso del SNMF respecto del total de mediaciones que son sometidas a aprobación judicial. El gráfico siguiente muestra la cantidad de causas con acuerdo total o parcial terminadas en el año 2015 a 2018, de acuerdo con datos del SIMEF, y los compara con la cantidad total de causas de mediación ingresadas a los tribunales en los mismos años.

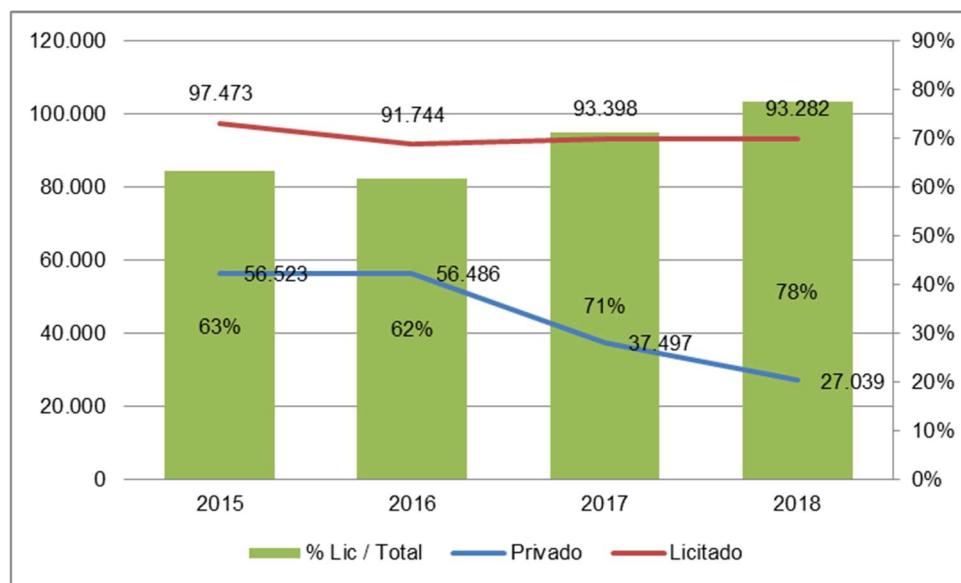
¹²⁴ Idealmente, todo proceso licitatorio debiese diseñarse a partir del conocimiento de la realidad del mercado potencial. En este caso, se trata de un mercado que ha sido creado por ley y en cuya promoción y desarrollo el Estado asume un rol principal.

¹²⁵ Este análisis es relevante porque normalmente la desagrupación o desintegración de una zona de licitación deviene en la creación de nuevas zonas más pequeñas, por ejemplo, asignando 1 o ½ jornada de servicio a un tribunal en particular.

¹²⁶ Considera el valor promedio por licitación, y no por zona, teniendo en cuenta que ha habido zonas con más de una licitación.

¹²⁷ La aprobación judicial de los acuerdos es un requisito de validez de los mismos, tal como dispone el artículo 111, inciso 2º de la Ley N°19.968: "El acta deberá ser remitida por el mediador al tribunal para su aprobación en todo aquello que no fuere contrario a derecho, pudiendo el juez en todo caso, subsanar los defectos formales que tuviera, respetando en todo momento la voluntad de las partes expresada en dicha acta. Aprobada por el juez, tendrá valor de sentencia ejecutoriada."

Gráfico 1. Participación del SNMF en el sistema judicial



Fuente: elaboración propia sobre datos SIMEF y CAPJ.

Del gráfico se observa que entre 2015 y 2018 se produjeron dos fenómenos relevantes: por un lado, la cantidad total de mediaciones sometidas a aprobación judicial ha disminuido –se volverá sobre eso al revisar el resultado a nivel de propósito- 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.

Existe, no obstante, una parte del servicio que prestan los centros de mediación respecto del que no es posible determinar su grado de penetración. Este corresponde a los casos que las partes interesadas obtienen un certificado de mediación frustrada, puesto que del total de causas de naturaleza contenciosa que ingresan a los tribunales¹²⁸ no es posible determinar cuáles de ellos han sido beneficiarios de un centro de mediación licitado.

Indicador 1 Componente 2 (C2.1):

Porcentaje de conocimiento previo de la mediación de usuarios que son atendidos por centros de mediación, según Encuesta de Satisfacción de Usuarios

Por su parte, 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.

Cuadro 10. Nivel de cumplimiento Indicador C2.1

Fórmula del indicado	2016	2017	2018	2019
(Nº de personas encuestadas que declaran haber tenido conocimiento previo de la mediación ¹²⁹ / Nº Total de usuarios encuestados en el año t) *100	(1.503/ 3.067)*100 =49%	(2.071/ 3.395)*100 =61%	(2.242/ 4.231)*100 =53%	(3.022/ 4.867)*100 =62%

Fuente: UMED.

Con todo, 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.

¹²⁸ En las materias de mediación previa y obligatoria, sólo se le dará curso a la acción judicial si la parte acredita que la mediación no prosperó.

¹²⁹ Corresponde a la pregunta del cuestionario: “Antes de iniciar el proceso de mediación, ¿Ud. tenía algún conocimiento previo respecto de que se trataba el proceso de mediación familiar?”

Al respecto, este Panel considera que la forma adecuada de medir la eficacia de este componente es mediante el nivel de cumplimiento de un plan de actividades específico, sin el cual es imposible determinar si éste se produce o no.

La MML contenida en el Anexo 2a da cuenta de una serie de actividades necesarias para la entrega de este componente, como “Generar contenidos para la promoción de la mediación y establecer canales de difusión” y “Contratar servicios de publicidad o impresión para la difusión de la mediación”, pero no se ha especificado un nivel de realización de estas actividades. Muchas actividades declaradas por la Subsecretaría son incidentales, y no se cuenta con un plan de trabajo, como es el caso de la revista de mediación familiar¹³⁰, o la “Realización de seminarios y congresos”.

En consecuencia, 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 resultados¹³¹. 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 través de iniciativas sistemáticas y planificadas de difusión y promoción de la mediación o 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 casos¹³². Todos estos casos son parte de la población objetivo del SNMF que resulta ser, a la vez, población beneficiaria.

2.2. Cobertura y focalización del programa

Tal como se indicara, no resulta posible cuantificar con precisión la población objetivo del programa, por cuanto no existen antecedentes acerca del número de personas que teniendo algún conflicto familiar objeto de mediación y cumpliendo con los criterios de focalización (Criterios de Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa) optan por acudir a la mediación privada, o bien por no ejercer ninguna acción. De este modo, la cuantificación realizada subestima su magnitud real.

Si se analizan estos criterios se observa que es factible que una familia cumpla con alguno de ello y que posea recursos económicos suficientes para costear una mediación privada (por ejemplo cumplir con el criterio que alguna de las partes tenga 60 años o más, que sea beneficiaria del Plan GES, que algún miembro del grupo familiar padezca de alguna enfermedad catastrófica o crónica e incluso el ser alumno regular de algún programa de estudios de enseñanza media o superior). Además, para quienes se interesan únicamente en la obtención de un certificado de mediación frustrada, el costo del servicio privado puede ser accesible¹³³. Del total de causas posibles, el 98,7% cumple con los criterios de focalización calificando para la gratuidad del servicio de mediación familiar (SIMEF), pero ello no significa que de la población objetivo sólo el 1,3% no acceda a gratuidad.

El que se decida no ejercer ninguna acción también pudiera ocurrir, ya sea por desconocer los procedimientos, desconfiar de ellos y/o de las instituciones relacionadas, temor por las consecuencias de los dictámenes o acuerdos; asimismo es posible que se prefiera resolver los problemas por vías extrajudiciales¹³⁴.

¹³⁰ Esta revista se realizó únicamente una vez.

¹³¹ Ver Gude (2010), Vargas (2008), entre otros

¹³² Corresponde al total de causas terminadas por mediación frustrada sin sesión conjunta, excluyendo los casos de cierre administrativo, no calificación o VIF.

¹³³ Alrededor de 80 mil pesos, según indagaciones internas del Panel en el mercado de abogados y mediadores.

¹³⁴ La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a Justicia (2015) señala que en términos globales un 31% de los encuestados que tenían alguna necesidad jurídica (en cualquier ámbito) optaron por no realizar ninguna acción. A su vez, un 9% de las personas que declararon tener alguna necesidad jurídica en el ámbito de familia optaron por no realizar ninguna acción. Este porcentaje no es extrapolable directamente a aquellos personas que tenían alguna necesidad jurídica en el ámbito familiar en las materias objeto de mediación. Asimismo, en términos globales un 38% optó por conversar con los involucrados, mientras que en ámbito de familia se declaró un 45% de los casos. Nuevamente, estos porcentajes no son extrapolables a los casos específicos de tener una necesidad jurídica en el ámbito familiar en las materias objeto de mediación.

De este modo, los criterios de focalización definidos tienden más bien a incluir que a excluir población¹³⁵, en consonancia con la estrategia de una regla general de gratuidad comentada con anterioridad. La determinación de criterios de focalización amplios implica una opción por incluir en las posibilidades de atención del servicio de mediación familiar a la mayor cantidad de personas posible, en desmedro de promover el mercado privado. Creemos que, en relación con el fin con que se relaciona el programa, es importante considerar que los mediadores privados son en el presente otra fuente de provisión de servicios de mediación, y que una mayor cantidad de mediadores capacitados y activos permitirá en el futuro contar con más y mejores propuestas en el marco de la contratación de servicios a través del mecanismo de licitación.

Ajustar los criterios de focalización pudiera permitir asignar mejor los recursos, aunque al no existir ninguna posibilidad de control y supervisión sobre los mediadores privados (debido a las restricciones normativas respecto del registro) esto último se convierte en un obstáculo. A juicio del panel, debiesen acotarse los criterios de focalización pues resultan ser demasiado amplios, lo que podría permitir una mayor participación de mediadores privados, en el conjunto del sistema (acompañado de las atribuciones requeridas para la gestión del registro de mediadores); por ejemplo, podría considerarse atender a ciertos quintiles de la población.

Tal como ya se indicó, todas las causas ingresadas e informadas en SIMEF son atendidas por cuanto corresponden a aquellas personas que presentan un conflicto familiar en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular que cumplen con los criterios de focalización definidos.

Por otro lado, 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:

- Cada causa tiene en promedio 2.04 partes¹³⁶.
- 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 causa¹³⁷ 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 obligatorias¹³⁸.

¹³⁵ Por ejemplo, ser beneficiario del Plan GES corresponde al 50,8% de los afiliados a Isapre (Síntesis de Resultados Salud - Casen 2017. Disponible en <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/10/CASEN-Salud-2017.pdf>);

¹³⁶ De acuerdo con la información disponible en Sistema Informático de Mediación Familiar SIMEF.

¹³⁷ 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

¹³⁸ Si bien la ley indica que pueden mediarse materias voluntarias no prohibidas, éstas corresponden sólo a un 0,23% del total.

Cuadro 11: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2016-2019
Componente 1 Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país.	925.482	994.159	1.003.366	998.025	2,50%
Componente 2 Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia	s.i.	s.i.	s.i	s.i.	s.i.
Total	925.482	994.159	1.003.366	998.025	2,50%

Fuente: Elaboración propia

No es posible realizar una estimación de los beneficiarios efectivos del Componente 2 *Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia*, considerando su naturaleza y actuales mecanismos de provisión de éste

Cuadro 12: Cobertura Años 2016-2019

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo ¹³⁹ (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2016	1.236.354	925.482	925.482	74,86%	-
2017	1.260.275	944.970	944.970	74,98%	-
2018	1.290.368	953.695	953.695	73,91%	-
2019	1.321.681	948.618	948.618	71,77%	-
%Variación 2016-2019	6,9%	2,5%	2,5%		

Fuente: Elaboración propia

La cobertura de beneficiarios respecto de la población potencial ha permanecido estable en el periodo de evaluación. En la medida que la población objetivo calculada está subestimada por lo indicado anteriormente, no es posible realizar el cálculo de cobertura de beneficiarios respecto de ésta¹⁴⁰.

2.3. . Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales (cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

La evaluación del cumplimiento del propósito del programa, esto es, que las personas con conflictos o necesidades jurídicas en materia de familia accedan a una solución gratuita y colaborativa de su conflicto, se ha hecho sobre la base de indicadores que visualizan la cantidad de “causas” que se resuelven, de distinta forma. Ello, porque la causa es la unidad base de tramitación judicial, que es la alternativa en caso de frustración de la solución alternativa. Una causa está compuesta por al menos un potencial demandante (solicitante) y un potencial demandado (solicitado), quienes, además de los hijos comunes, son los beneficiarios directos de la prestación.

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 así¹⁴¹. 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.

¹³⁹ Población objetivo calculada está subestimada

¹⁴⁰ No se cuenta con antecedentes suficientes que permitan estimar el tamaño de la población objetivo respecto de la población potencial

¹⁴¹ 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.

Indicador 1 de Propósito (P1)

Porcentaje de causas terminadas en que se realizó al menos una sesión conjunta de mediación respecto del total de causas terminadas durante el año t.

Indicador 6 de Propósito (P6)

Porcentaje de causas resueltas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total durante el año t respecto del total de causas terminadas con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t

Los datos contenidos en la MML muestran los siguientes resultados para el periodo de evaluación.

Cuadro 13. Nivel de cumplimiento Indicadores de Eficacia del Propósito

Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
<u>INDICADOR P1.</u> (Nº de Causas Terminadas en SIMEF con Sesión Conjunta en el año t / Nº Causas terminadas en SIMEF en el Año t)*100	(133.895 /235.294) *100 = 56,91%	135.425 /242.558) *100 = 55,83%	(136.041 / 237.210) *100 = 57,35%	(138.733 / 245.575) *100 = 56,49%
<u>INDICADOR P6.</u> (Causas Terminadas del Sistema de Mediación Familiar con Acuerdo Total durante el año t/ Total de causas terminadas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t)*100	(81.719 / 133.895)*100 = 61,0%	(82.615 / 135.425)*100 = 61,0%	(83.670 / 136.041) *100 = 61,5%	(93.148 / 138.733) *100 = 67,1%

Fuente: UMED.

Los datos muestran un comportamiento estable o estancado dentro del periodo de evaluación. Particularmente relevante es la dimensión de acceso a una solución alternativa que se mide en el indicador 1, evidenciando que no ha habido cambio significativo al respecto. De hecho, en la evaluación anterior¹⁴² se observó un porcentaje promedio de un 61%, mayor al actual, dando cuenta de un desempeño desmejorado a este respecto.

Ya en esa oportunidad el Panel evaluó la existencia de un amplio espacio de mejora del cumplimiento, lo que no ha ocurrido desde esa fecha, posiblemente debido al pobre desempeño del componente de promoción y difusión. En efecto, como se ha señalado, la mediación es un mecanismo que altera el paradigma tradicional de resolución de controversias y es muy sensible a la labor de “sensibilización” social que haga la autoridad a su cargo. La falta de este empuje ha dejado a la voluntad idiosincrática de las personas la concurrencia y participación del proceso de mediación.

Ciertamente existen otros factores que pueden estar determinando el hecho de que no haya habido aumento o variación en la disposición de las partes a sentarse a conversar. De hecho, como se ha mostrado anteriormente, el número total de personas que ha sometido un acta de acuerdo a aprobación judicial ha disminuido notablemente -un 22%¹⁴³ entre 2015 y 2018- disminución que se explica directamente por la menor presencia de mediaciones privadas, puesto que las licitadas se han mantenido en el tiempo durante esos años¹⁴⁴.

Respecto de las causas que ingresan al SNMF (en relación con el indicador 2), se observa un nivel estable de casos que llegan a acuerdo total –62% promedio en el periodo-. Aunque el nivel de logro del indicador P6 está más vinculado al aspecto instrumental de la mediación previa obligatoria como mecanismo de descongestión de los tribunales que al éxito del proceso de solución colaborativa, no puede dejar de observarse que una vez que las partes llegan a acuerdo, éste tiene un muy buen pronóstico de estabilidad en el tiempo. En efecto, de acuerdo con datos del Poder Judicial, **solo un 10% de los casos que se resuelven por mediación presentan un ingreso por incumplimiento del acuerdo dentro del año siguiente.**

¹⁴² DIPRES, EPG 2012, p. 18.

¹⁴³ Los datos del Poder Judicial dan cuenta de que en el año 2015 se sometieron 153.996 actas de acuerdo a aprobación judicial, mientras que en el año 2018, solamente 120.321.

¹⁴⁴ En el año 2019 se observa un leve aumento de las mediaciones licitadas, alcanzando las 96.678 actas de acuerdo total o parcial, en relación con los datos del gráfico 1 (apartado 2.1).

Cuadro 14. Nivel de cumplimiento Indicadores de Eficacia del Propósito

Año ingreso	Total causas	Causas por Incumplimiento dentro de un año (12 meses)	Porcentaje
2015	153.996	14.140	9%
2016	148.230	12.147	8%
2017	130.895	11.575	9%
2018	120.321	12.792	11%
Total general	553.442	50.654	9%

Fuente: CAPJ, 2020.

En vista de estos resultados, y teniendo en cuenta que el propósito del programa dice relación con el acceso a una solución colaborativa, la que ha mostrado tener buenos resultados en el tiempo, es razonable preguntarse por el rol de la Subsecretaría en dos aspectos negativos del sistema hoy en día: 1) el cada vez más bajo nivel de personas que recurren a una solución colaborativa en estas materias (a nivel agregado), y 2) el escaso porcentaje de aumento de personas que –ingresadas a los centros de mediación licitados– no se someten al proceso de mediación propiamente tal, ello porque es esperable que si las partes se someten a un proceso de mediación, sin importar el resultado de éste, el proceso en sí contribuye a mejorar la relación entre las partes.

Al respecto, el Panel estima que un fortalecimiento del componente 2 sobre promoción y difusión puede tener un impacto positivo en estos aspectos, toda vez que el Programa debiera tratar, al menos, de tener mejores niveles de participación en el proceso, considerando las bondades del mismo.

Ello también podría fortalecerse mediante incentivos más directos a los centros de mediación licitados, toda vez que existe un mecanismo de pago variable en los contratos, dentro de los cuales se pondera la tasa de acuerdos y la de sesión conjunta¹⁴⁵. Sin embargo, el peso del indicador de realización de sesiones conjuntas es bajo en relación con el peso de la tasa de acuerdo, siendo que esta última no depende en realidad del mediador¹⁴⁶. Por el contrario, si hay una labor que debiese incentivarse en el centro, es conseguir que las partes participen del proceso de mediación¹⁴⁷. También podría incentivarse esta labor a través de una descripción más clara del proceso de orientación que realiza el asistente administrativo¹⁴⁸.

2.4. Calidad

La evaluación de la calidad en la entrega de servicios por parte del Programa se ha hecho sobre la base de tres dimensiones clave: calidad técnica, satisfacción de usuarios, y oportunidad.

En relación con la calidad técnica, la medición contenida en la MML se refiere al componente 1.

Indicador 2 Componente 1 (C1.2)

Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados respecto del total de centros de mediación vigentes

Este indicador se refiere a la cobertura de cualquiera de los mecanismos de supervisión¹⁴⁹ respecto del total de los contratos suscritos. La relevancia de cada uno de ellos varía, las auditorías externas se centran en aspectos de cumplimiento de oferta técnica y de evaluación de satisfacción de usuarios, por su parte, los mecanismos internos se organizan con base en los recursos disponibles y de acuerdo con lo observado por los demás mecanismos. El nivel de cumplimiento es el siguiente:

Cuadro 15. Nivel de cumplimiento Indicador C2.1

	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------

¹⁴⁵ Además del indicador de tiempo de tramitación (Ver Anexo 3)

¹⁴⁶ Sin perjuicio de que la incompetencia profesional del mismo pueda afectar la calidad del acuerdo, lo cual podría –perfectamente– monitorearse a través del indicador sostenibilidad.

¹⁴⁷ Así, por ejemplo, como se muestra más adelante, la introducción de un indicador sobre porcentaje de causas totalmente tramitadas en un plazo menor de 60 días ha tenido un efecto positivo en el logro del indicador de oportunidad.

¹⁴⁸ Las bases no establecen funciones asociadas a la promoción de la mediación para las asistentes (ver punto 6.1. de las bases técnicas)

¹⁴⁹ Este concepto es usado en forma amplia, para referirse a los mecanismos de evaluación y control de los centros licitados, según las bases de licitación, y son 5 tipos en total: Informes (se pide a algunos Centros); Inspecciones (se inspecciona a un número acotado de centros según criterios definidos previamente y a los recursos disponibles – personal, viáticos y pasajes); Auditoría de Causas (se audita al 100% de los centros); Supervisiones (se aplica cuando se estima relevante y está condicionado a la disponibilidad de personal experto); y Auditorías Externas (se aplica en general al 100% de los centros, por ejemplo Satisfacción de Usuarios y Cumplimiento de Oferta Técnica).

Indicador C2.1	(163/163)*100 =100%	(163/163)*100 =100%	(163/163)*100 =100%	(161/161)*100 =100%
----------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Fuente: UMED.

Lo que se observa de este comportamiento es que existe una labor persistente de la Subsecretaría en relación con la supervisión de la calidad del servicio, alcanzando siempre a un 100% la realización de inspecciones o auditorías externas. Esta labor tiene un peso de entre un 2,2% a un 2,4% del total del gasto en pago de contratos, lo que, sin embargo, no incluye el gasto destinado a la especificación de condiciones de calidad ex-ante, que se traduce en cambios y mejoras a las bases de licitación.

Con todo, este indicador es insuficiente para conocer la eficacia del mecanismo de supervisión, siendo importante conocer los resultados de estos procesos, por ejemplo, las notas obtenidas, los hallazgos de este proceso y la aplicación de sanciones. Respecto de esto último, se mantiene un registro de procedimientos infraccionales iniciados, generados a causa del uso de los mecanismos de supervisión. Por ejemplo, en lo que va del inicio de los contratos de este periodo, se han iniciado 31 procesos infracciones, en contra de 30 prestadores.

Por otro lado, en la dimensión oportunidad, el siguiente indicador da cuenta del tiempo total que la persona usuario/a destina a tramitar el caso ante un Centro de Mediación.

Indicador 4 del Propósito (P4)

Tiempo promedio de duración del proceso de mediación, según subproducto (causas con acuerdo total, o parcial, frustradas con sesión conjunta, frustradas sin sesión conjunta)

Los datos entregados por la UMED muestran el siguiente nivel de cumplimiento¹⁵⁰:

Cuadro 16. Nivel de cumplimiento Indicador P4

	2016	2017	2018	2019
Indicador P4	8.729.051/ 229.053= 38,11 días	9.124.025/ 239.248= 38,14 días	8.551.913/ 234.294= 36,50 días	6.008.566/ 244.666= 24,56 días
Acuerdo Parcial, 37,8 días	Acuerdo Parcial, 34,1 días	Acuerdo Parcial, 34,8 días	Acuerdo Parcial, 26,8 días	
Acuerdo Total, 31,3 días	Acuerdo Total, 30 días	Acuerdo Total, 29,7 días	Acuerdo Total, 23,6 días	
Frustrada con sesión conjunta, 35,4 días	Frustrada con sesión conjunta, 34,1 días	Frustrada con sesión conjunta, 35,6 días	Frustrada con sesión conjunta, 23,6 días	
Frustrada sin sesión conjunta, 44,4 días	Frustrada sin sesión conjunta, 45,9 días	Frustrada sin sesión conjunta, 41,8 días	Frustrada sin sesión conjunta, 25,7 días	

Fuente: UMED.

A este respecto, cabe notar que el proceso es bastante menor al plazo legal de 60 días hábiles, y es significativamente más bajo que la duración promedio de causas de familia en los tribunales de justicia¹⁵¹.

Particularmente destacable es el comportamiento del indicador para los términos del año 2019, toda vez que exhibe una reducción de más de 1/3 del tiempo anteriormente destinado, y ese menor tiempo no ha sido en detrimento de la tasa de acuerdo, o la participación de menos personas en el proceso de mediación. La razón de ello es que en las nuevas bases de licitación se incluyó un indicador de pago variable en los contratos, asociado al porcentaje de causas totalmente terminadas dentro de un periodo de 60 días. Si bien el tiempo promedio de duración ha sido hasta fecha siempre menor a 60 días, la introducción del indicador tuvo un efecto directo en la tramitación de las causas.

¹⁵⁰ No se ha podido obtener información desagregada

¹⁵¹ De acuerdo con información del Poder Judicial, la duración promedio de causas contenciosas entre los años 2012 y 2017 fue de 75 días. Ver Corporación Administrativa del Poder Judicial. *Informe Descriptivo de Causas de Mediación en Materia de Familia*, febrero 2019.

Finalmente, un instrumento muy relevante para evaluar la mediación lo constituye la Encuesta Anual de Satisfacción de Usuarios. A partir de las preguntas de dicha encuesta, que son consistentes año a año, se han construido dos indicadores relevantes:

Indicador 3 del Propósito (P3)

Satisfacción neta (final) de usuarios con el servicio de mediación familiar licitado

Indicador 3 del componente 1 (C1.3)

Satisfacción neta de usuarios con las características del mediador

En relación con el propósito, la evaluación de la calidad del servicio completo de mediación se ha hecho a partir de la satisfacción neta¹⁵² final, es decir, a la pregunta efectuada una vez revisados diferentes aspectos del servicio. La satisfacción final tiende a ser más alta que la satisfacción inicial (pregunta N°1), y sería preferible a ésta por tratarse de una opinión más informada.

Cuadro 17. Nivel de cumplimiento Indicador P3

Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
((Total de evaluaciones con nota 6 y 7 – menos evaluaciones con nota 1 a 4) / Total de usuarios encuestados)*100	(2.270-337) / 3.067*100 =63%	((2.478-407)/ 3.395)*100 =61%	((3.131-465)/ 4.231)*100 =63%	((3.538-662)/ 4.867)*100 =59%

Fuente: UMED

El dato 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. Además, la satisfacción es muy dependiente del resultado allegado en el proceso, así, mientras las partes que llegan a un acuerdo muestran una satisfacción neta de cerca de un 75%, en los casos de mediación frustrada esta no supera el 40%.

Cabe señalar que esta es precisamente una explicación razonable del nivel de desempeño menor, toda vez que la representación de casos con mediación frustrada en el año 2019 varió considerablemente a la de los años anteriores. En los años 2016 y 2017 los encuestados de este tipo de servicio -mediación frustrada- representaban un 39% de la muestra, mientras que en 2018 fue de un 28% y en 2019 de un 47%. De esta forma, puede ser más recomendable comparar la satisfacción neta dependiente del tipo de término, que se muestra a continuación.

Cuadro 18. Nivel de cumplimiento Indicador P3

	2016	2017	2018	2019
- Casos con acuerdo total	((1368-82)/1648)*100 =78%	((1548-135)/1935)*100= 73%	s/d	((1977-170)/2423)*100 =75%
- Casos frustrados	((720-268)/1220)*100 =37%	((799-280)/1332)*100 =39%	s/d	((1471-472)/2316)*100 =43%

Fuente: UMED

Al efectuar esta desagregación, es posible sostener que la satisfacción neta con el servicio ha aumentado en el periodo, puesto que la disminución leve observada en las causas con acuerdo es compensada con el aumento de satisfacción en los casos de mediación frustrada.

Adicionalmente, cabe señalar que el índice de satisfacción neta observado -cerca el 60 por ciento- es en general superior al índice de otros servicios del Estado, tales como ChileAtiende (36%), Dirección del Trabajo (46%), o SERNAC (17%), e incluso con el Servicio de Impuestos Internos (50%), por nombrar algunos¹⁵³.

Por otro parte, la satisfacción neta también se ha medido respecto de las características del mediador, mostrando los siguientes resultados.

¹⁵² Satisfacción neta corresponde a un indicador de satisfacción que muestra la relación que existe entre personas que evalúan positivamente servicio (notas 6 y 7), descontando aquéllas que lo evalúan negativamente (con notas 1 a 4), en relación con el universo encuestado. Es forma permite capturar de mejor manera tanto la satisfacción como la insatisfacción con el servicio.

¹⁵³ Estos y otros resultados se pueden observar en <https://satisfaccion.gob.cl/instituciones>.

Cuadro 19. Nivel de cumplimiento Indicador C1.3

	2016	2017	2018	2019
- Casos con acuerdo total	$((1384-115)/1648)*100 =77\%$	$((1529-155)/1935)*100 =71\%$	$((1529-155)/1935)*100 =71\%$	$((1997-187)/2423)*100 =75\%$
- Casos frustrados	$((769-232)/1220)*100 =44\%$	$((866-280)/1332)*100 =44\%$	$((866-280)/1332)*100 =44\%$	$((1533-440)/2316)*100 =47\%$
- Total	$((2.331-337)/3.067)*100 =65\%$	$((2.512-441)/3.395)*100 =61\%$	$((3.216-465)/4.231)*100 =65\%$	$((3.611-652)/4.867)*100 =61\%$

Fuente: UMED.

Respecto de esta dimensión, se observa un nivel de satisfacción que es consistente con el nivel de satisfacción con el servicio en general, con un buen desempeño del mediador en los casos de mediación frustrada, superior a la evaluación neta del servicio general para los mismos casos.

3. ECONOMÍA

3.1. Antecedentes presupuestarios

En el siguiente cuadro se presenta información presupuestaria del programa, en el cual se exhibe el presupuesto total del programa (incluyendo todas las fuentes de financiamiento), el presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable, considerando el aporte que ésta hace y la asignación específica del programa; el presupuesto vigente del programa proveniente de la Institución Responsable y finalmente, la razón porcentual entre el presupuesto inicial (a) y el vigente (b) como un indicador de la planificación presupuestaria.

Cuadro 20: Presupuesto total del programa 2016-2020 (miles de \$2020)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)*	Presupuesto vigente del Programa proveniente de la Institución Responsable (b)	Planificación presupuestaria (%) (b/a)
2016	10.900.903	10.900.903	100%
2017	11.118.902	11.118.902	100%
2018	11.982.081	11.982.081	100%
2019	11.763.747	11.763.747	100%
2020	10.918.596		
% Variación 2016-2020	0,16%		0%

* Nota: El financiamiento del programa proviene de una única institución y no cuenta con aportes de terceros

Fuente: UMED (Anexo 5).

Tal como se ha señalado en su oportunidad, 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.

3.1. Fuentes y uso de recursos financieros

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.

Cuadro 21: Presupuesto total del programa 2016-2020 (miles de \$2020)

Año	Asignación específica al Programa	Aportes institución responsable (subtítulos 21 y 22)	Otras fuentes (presupuestarias y extrapresupuestarias)	Total
2016	10.222.820	678.084	0	10.900.903
2017	10.411.209	707.692	0	11.118.902
2018	11.286.768	695.313	0	11.982.081
2019	11.050.856	712.890	0	11.763.747
2020	10.232.180	686.416	0	10.918.596
% Variación 2016-2020	0,09%	1,23%		0,16%

Fuente: UMED (Anexo 5).

El uso efectivo de este presupuesto en relación con el tipo de gastos muestra que se trataría mayoritariamente de otros gastos (cerca de un 95%) en comparación con gastos en recursos humanos. Con todo, esta distinción parece inapropiada aquí, toda vez que a través del programa de licitaciones se financian precisamente la externalización de recursos humanos, especialmente del mediador y asistente administrativo.

En efecto, la estimación de gasto dentro del precio pagado señala que aproximadamente el 60% de los gastos de los contratos licitados se refiere a gasto en recursos humanos¹⁵⁴.

Por su parte, la relación relevante parece ser, entonces, la de gasto en producción y administración, la cual, de todas formas, ignora el gasto administrativo de los contratos, que en todo caso no es significativo. La relación existente hoy entre producción y administración da cuenta de eficiencia en el uso del recurso, siendo el gasto en administración inferior al 5% como se observa del cuadro siguiente:

Cuadro 22: Gasto total del programa 2016-2020 (miles de \$2020)

Año	Gasto en producción	Gasto en Administración	% (Gasto Produc. Vs Admin)
2016	10.310.194	534.287	95,1%
2017	10.499.419	566.477	94,9%
2018	11.090.495	564.051	95,2%
2019	11.182.144	577.696	95,1%

Fuente: UMED (Anexo 5).

3.2. Ejecución presupuestaria del programa

De forma similar al análisis de la planificación presupuestaria, la ejecución del presupuesto es un aspecto que tiene un desempeño sobresaliente, como se observa del cuadro siguiente:

Cuadro 23. Nivel de cumplimiento Indicador Ejecución Presupuestaria (P2)

	2016	2017	2018	2019
Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año (P2)	(10.844.481 /10.900.903)*100 =99,5%	(11.065.896 /11.118.902)*100 =99,5%	(11.654.546 /11.982.081)*100 =97,3%	(11.759.841 /11.763.747)*100 =100%

Fuente: UMED (Anexo 5).

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.”*

Este mecanismo a nuestro juicio tiene dos virtudes. Por una parte, asegura la completa ejecución del presupuesto asignado al programa. Por otra, representa un incentivo adecuado al desempeño correcto de los prestadores, ya que el monto global señalado se distribuirá entre aquellos que alcancen un desempeño destacado de acuerdo a los estándares definidos. Actualmente el incentivo se otorga en función de los resultados obtenidos en la auditoría de satisfacción de usuarios. Sin embargo, puede introducirse otros indicadores. En particular, el panel sugiere considerar resultados de mediación tales como el porcentaje de causas terminadas con sesión conjunta, independiente del resultado, ya que estimamos que ello puede incentivar los esfuerzos de información y difusión que realiza el centro con sus usuarios.

3.3. Aportes de Terceros

El programa no cuenta con aportes de terceros para su ejecución. De hecho el sistema de licitaciones pretende ser completamente auto financiado, por lo que en el precio por el servicio se incluye cualquier costo en que pueda incurrir el contratista, desde pago de patentes por uso de software, costo de licencias médicas y permisos, así como el aporte patronal que importa contar con personal contratado con contrato de trabajo.

¹⁵⁴ Sustentank Consultores. Auditoría Evaluación de Demanda del Sistema Nacional de Mediación Familiar, Informe Final, 2017, p.105.

3.4. Recuperación de Gastos

Por otro lado, el programa no tiene una orientación a recuperar gasto, por cuanto el servicio ofrecido no es remunerado por el usuario. De hecho, es parte esencial del servicio prestado su gratuidad, no siendo procedente la especificación de co-pago o tramos de cobro. Si el usuario no califica, no es atendido por el Programa.

4. EFICIENCIA

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

A nivel de componentes, la relación entre gasto y producción en el caso del componente de disponibilidad de oferta del servicio licitado (Componente 1), se efectúa por medio de la estimación de costo promedio por causa. Ello porque lo que se muestra aquí es el monto destinado al pago de los contratos de servicios de mediación, por lo que resulta razonable estimar este gasto por la unidad de gestión judicial.

Para construir este indicador es necesario primeramente separar el gasto en contratos de otros gastos del Programa. De acuerdo con información proporcionada por la Institución, este gasto incluye tanto el pago fijo mensual como el pago variable, y el pago anual por calidad. Dicho monto corresponde al siguiente desglose anual:

Cuadro 24: Presupuesto del programa y Pago por Contratos 2016-2019 (miles de \$2020)

Año	Presupuesto Inicial del Programa	Monto devengado en pago de contratos	Porcentaje Gasto en Contratos / Presupuesto inicial total
2016	10.900.903	10.077.781	92%
2017	11.118.902	10.238.438	92%
2018	11.982.081	10.843.785	91%
2019	11.763.747	10.923.258	93%

Fuente: UMED (Anexo 5).

Ahora bien, para determinar el número de causas que se atienden, es posible efectuar una distinción conceptual que resulta relevante para estos efectos. Por una parte, 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, sólo 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.

Para efectos de poder estimar un costo por cada uno de los servicios se requeriría contar con información más detallada respecto de la cantidad y frecuencia de esas prestaciones, así como una normalización de las funciones de cada perfil profesional. A falta de esto, se presenta un ejercicio que sensibiliza el costo por causa para diferentes niveles de uso de recursos del Centro. En la hipótesis extrema, todos los recursos del centro se destinan a producir únicamente causas con sesión conjunta, mientras que en el otro extremo, únicamente el 55% de los recursos se destinan a este tipo de causas.¹⁵⁵ La tercera hipótesis que se muestra busca acercarse al costo por causa hallado en la evaluación del año 2012, que alcanzaba para las causas con acuerdo (en pesos 2020) a \$70.002.

¹⁵⁵ Este porcentaje corresponde al resultado del indicador de propósito P1.

Cuadro 25: Estimaciones costo por causa (pesos 2020)

Escenarios de distribución de gastos:			A. 100% de los recursos se destinan a mediaciones	B. Un 55% del gasto en contratos se destina a mediaciones		C. Un 90% del gasto en contratos se destina a mediaciones	
Monto gastado en contratos (M\$ pesos)	Nº Causas con mediación (sesión conjunta)	Otras causas	Costo por causa con sesión conjunta	Costo por causa con Sesión conjunta	Costo de otras causas frustradas	Costo por causa con Sesión conjunta	Costo de otras causas frustradas
10.077.781	133.895	101.399	\$75.266	\$41.396	\$44.724	\$67.740	\$9.939
10.238.438	135.425	107.133	\$75.602	\$41.581	\$43.005	\$68.042	\$9.557
10.843.785	136.041	101.169	\$79.710	\$43.840	\$48.233	\$71.739	\$10.718
10.923.258	138.733	106.842	\$78.736	\$43.305	\$46.007	\$70.862	\$10.224

Fuente: elaboración propia a partir de datos UMED.

Este ejercicio ciertamente no da cuenta de la realidad del gasto, 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. En el caso en que la forma de distribución del gasto es lineal (escenario B), el costo por causa no mediada es muy alto, para el tipo de trámite que se realiza. Por otro lado, es iluso pensar que estos servicios no irrogan gasto alguno a los centros de mediación.

De esta forma, es posible calcular gasto promedio por causa en aquellos casos en que se presta el servicio que contribuye al acceso a la justicia, y comparar con otros servicios similares. Así por ejemplo, el costo destinado a causas de mediación –en la hipótesis C- 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 \$86.500¹⁵⁶, aunque el costo de los servicios de orientación y certificación de mediación frustrada parece un poco alto si consideramos los servicios que se trata de un trámite que podría ser de tipo incluso no presencial.

Respecto del componente 2, el nivel de gasto en difusión y promoción muestra un comportamiento irregular, si bien el indicador da cuenta de un desempeño correcto, como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 26. Indicador de Gasto en Difusión (C2.1)

Enunciado Indicador (MML)	2016	2017	2018	2019
Economía/ Resultado Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año en el clasificador presupuestario “Publicidad y Difusión”	(\$14.600.000/ \$12.935.215) *100 =88,6%	(\$12.954.257 / \$12.945.927) *100 =99,9%	Sin Presupuesto Asignado	(\$4.264.267/ \$4.264.267) *100 =100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos UMED.

Como se ve, el indicador muestra 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.

Como no existe un indicador de eficacia que dé cuenta del nivel de producción de este componente, no es posible establecer una relación que sea útil a un análisis de eficiencia.

¹⁵⁶ 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

4.2. A nivel de resultados intermedios y finales.

En este apartado se relaciona el nivel de gasto con la producción agregada de componentes en los beneficiarios del servicio. Considerando que el número de beneficiarios del componente 2 se desconoce¹⁵⁷ se calculará el gasto total del Programa en la población beneficiaria total.

Como se ha especificado el propósito del programa, esto es, que las personas con conflictos de familia accedan a una solución colaborativa, incluyendo tanto a quienes acceden a al menos una sesión conjunta de mediación, como a quienes únicamente obtienen el servicio de mediación y certificación frustrada.

De esta forma, el gasto total por beneficiario es el siguiente:

Cuadro 27. Gasto promedio por beneficiario (M\$ pesos 2020)

Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
(Total de gasto devengado en el Programa en el año t / Total de beneficiarios del Sistema de Mediación Familiar durante el año t)	10.900.903/ 925.482= 11.779	11.118.902/ 994.159= 11.184	11.982.081/ 1.003.366= 11.942	11.763.747/ 998.025= 11.787

Fuente: elaboración propia a partir de datos UMED.

Como una medida global, del costo anual por beneficiario, se aprecia que éste se mantiene en torno a los 11 mil pesos y fracción.

4.3. Gastos de Administración

Como se ha señalado anteriormente, el gasto en administración en el programa es bajo, y no supera el 5%. Su estimación se ha hecho a partir los gastos de sueldos de los profesionales de la UMED descontando aquellos destinados a las labores de auditoría e inspección, puesto que éstos forman parte de la producción del servicio. También se consideran gastos administrativos los gastos en bienes y servicios de consumo, pero descontando los gastos en publicidad y difusión, el que ha sido considerado como producción (componente 2).

De acuerdo con la lógica del gasto que se ha observado en esta evaluación, el foco puesto en la ejecución presupuestaria de los recursos asignados para transferencias genera que el gasto en remuneraciones de los profesionales sea muy bajo. Con todo, como se ha señalado, pese a que no se transparenta el costo de las diferentes partidas contratadas en los servicios de mediación (las bases exigen un precio único) algunas estimaciones hechas por la propia institución responsable reconocen la existencia de gastos administrativos al interior, pero no existe la posibilidad de controlar dicho nivel de gasto al interior de cada contrato.

5. 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.

Al analizar la estrategia de intervención que se ha dado desde la autoridad a la problemática identificada y si ella se justifica a 15 años de la razón original puede indicarse que la respuesta dada en su momento –un sistema de licitaciones- se encuadraba dentro de un abanico de alternativas posibles y viables a la fecha de la instalación, entendiéndolo como el instrumento para proveer del servicio requerido.

Un sistema de licitaciones tenía la aptitud en ese momento, de habilitar oferta de manera inmediata y bajo las condiciones que estableciera la autoridad, controlando el gasto y que permitía que la medida de “mediación previa obligatoria” pudiera implementarse. Existía, además, una experiencia positiva dentro del mismo sector, cual era las licitaciones de defensa penal pública¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Además se puede estimar que corresponde a los mismos beneficiarios que el componente 1.

¹⁵⁸ En ambos casos el modelo de licitaciones buscaba seleccionar prestadores profesionales cuya prestación era muy sensible a la calidad, la cual no podía ser observada fácilmente por el usuario.

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.

Tal como ya se indicó el modelo de licitaciones varió desde un pago por causa, a una contratación basada en jornada/mediador y posteriormente a jornada/servicio. Así, en la actualidad en las licitaciones se indica para cada zona el monto máximo de recursos mensuales disponibles diferenciados por número de jornadas de servicios de mediación familiar ofertadas, constituyendo dicho monto el límite máximo de la oferta económica. Dicho monto se determina conforme al número de jornadas de servicios de mediación familiar que se está licitando en la zona y los requerimientos técnicos que el adjudicado deberá implementar en atención al número de horas de servicios de mediación familiar que oferte.

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 adjudicado.

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.

Al analizar los distintos períodos 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)¹⁵⁹; 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 procesos¹⁶⁰). 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, 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.

La estimación de costo por causa no permite identificar la estructura real del gasto, y en cada centro de mediación licitado la asignación de recursos para producir los servicios que no son mediación (personal administrativo, mantenimiento de infraestructura, entre otros) puede ser distinta, desconociéndose la estructura real del gasto de los ejecutores. Esto no se refleja en los contratos, en la medida que éstos reflejan lo planteado en las bases de licitación, que no considera dicha distinción. Las estimaciones realizadas en esta evaluación respecto del costo por causa, suponiendo que el 90% del gasto en contratos se destina a mediaciones, se observa de que se trata de un servicio más barato que otros del sector, como el de defensa

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Incluso se debió realizar un tercera llamado de licitación en los casos de Porvenir y Cabo de Hornos

penal pública, donde el costo promedio por causa (con un promedio de 3 audiencias por caso), es de aproximadamente \$86.500¹⁶¹, aunque el costo de los servicios de orientación y certificación de mediación frustrada parece un poco alto si consideramos los servicios que se trata de un trámite que podría ser de tipo incluso no presencial.

El gasto en administración en el programa es bajo, y no supera el 5%. Su estimación se ha hecho a partir los gastos de sueldos de los profesionales de la UMED descontando aquellos destinados a las labores de auditoría e inspección, puesto que éstos forman parte de la producción del servicio

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, primeramente, de la estimación de demanda. De acuerdo con información proporcionada por la UMED, la estimación de demanda –al menos para el periodo 2018-2021- se efectuó a partir de la revisión de la serie histórica de ingresos del periodo 2010 en adelante, según una metodología que considera las siguientes variables:

- La demanda por mediación corresponde a un 40% de las causas ingresadas a juzgados de familia
- Se estima que variables exógenas también podrían afectar la demanda por servicios de mediación, como es la tasa de desocupación regional

Se efectuaron estimaciones sin variable exógena, y con una serie de tiempo más larga (desde 2006), mostrando que esta estimación eliminaba el efecto negativo de la tasa de desocupación, que hacía decrecer la demanda, admitiendo una tasa de crecimiento anual del 3,5%. Se consideró un escenario bajo, que ascendía a una estimación de demanda de un 90% el escenario de la serie histórica con el 3,5% de crecimiento.

Los resultados mostraron estimaciones –de acuerdo con el estudio Auditoría de la Demanda del año 2017- de cerca de 300 mil causas esperadas para el año 2021, en un escenario alto, y de poco menos de 250 mil para el escenario bajo.

Seguidamente, el modelo consideró que la oferta necesaria para cubrir esa demanda, seguiría la siguiente ecuación:

$$O(X) = \frac{1,556(1 - T_{fz})X + T_{fz} * X}{128}$$

Donde:

X = Ingreso Mensual Proyectado de la Zona

T_{fz} = Tasa de Frustración de la Zona

El parámetro 1,556 corresponde a la cantidad de sesiones de mediación que genera una causa con mediación, siendo 1 la cantidad de causas que generan las mediaciones frustradas. El parámetro 128 corresponde al número máximo de sesiones de mediación mensual que se pueden realizar por una jornada completa de mediación. La tasa de frustración de la zona corresponde al porcentaje de causas frustradas sin sesión.

El siguiente cuadro muestra un ejemplo del uso de este modelo.

Cuadro 28. Ejemplo de estimación de número de jornadas de mediador requeridas

Ingresos juzgados de familia	Demanda por mediación	Tasa de causas frustradas sin sesión conjunta	Número de jornadas de mediador requeridas
75.000	30.000	35%	30,4

¹⁶¹ 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

Ingresos juzgados de familia	Demanda por mediación	Tasa de causas frustradas sin sesión conjunta	Número de jornadas de mediador requeridas
5.000	2.000	40%	2,0
750	300	45%	0,3

Fuente: elaboración propia

Esta forma de determinar la oferta requerida presenta algunos problemas:

1. En primer lugar, usa una estimación fija de ingresos de familia¹⁶².
2. Asume un parámetro de demanda de tiempo común para casos de mediación frustrada con sesión conjunta y sin sesión conjunta, siendo que respecto de esta última, si bien “copa” la agenda del mediador, no importa un uso efectivo del tiempo, y un mejor modelo de gestión de agenda podría ser eficaz en reducir esa subutilización¹⁶³.
3. El parámetro de causas sin sesión conjunta es correcto, pero debe ser capaz de reconocer que él importa un uso menos intensivo de recursos.

A partir de lo anterior y considerando lo señalado, el modelo de estimación de oferta (jornadas) puede estar sobreestimando la necesidad de este recurso.

La forma de realizar el pago de los servicios considera un componente fijo y uno variable. 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 expedited y en la cantidad de sesiones que sean necesarias. En efecto, la inclusión de la tasa de acuerdo¹⁶⁴ –si bien no correctamente asociada al desempeño del servicio directamente, tal como ya se explicó- aparece como una meta razonable para no generar el incentivo de término de casos sin realizar las gestiones necesarias para lograr la sesión conjunta o el acuerdo. Asimismo, la preeminencia del acuerdo por sobre la sesión conjunta en el peso relativo del monto percibido, también incentivaría a realizar una segunda sesión.

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 demanda¹⁶⁵, 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 pos 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 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.

¹⁶² Correspondientes al 40% de los ingresos de tribunales, considerado aumento de causas para cada año de contrato.

¹⁶³ Se considera un promedio de sesiones de duración de una causa considerando los distintos estados de término

¹⁶⁴ (N° Total de Causas Terminadas con Acuerdo en el Período t / N° Total de Causas Terminadas con Sesión en el Período t)

¹⁶⁵ 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

Sin duda, un sistema de licitaciones tipo no tiene la flexibilidad de una contratación in-house. Aunque la externalización puede tener costos menores, y permite aprovechar sinergias con mercados existentes, no permite flexibilizar la prestación, tanto territorialmente como en dotación o énfasis de la prestación. Asimismo, Un esquema de licitaciones públicas presenta un importante problema en la inclusión de la innovación (en la medida en que orienta al prestador del servicio a responder bajo una modalidad determinada, lo que no permite generar innovaciones), elemento que debería considerarse. Por otra parte, cambios en la estructura de la carga de trabajo (por ejemplo, que un mayor número de personas opte por participar del proceso de mediación y disminuyan los casos de mediación frustrada), pudieran generar dificultades, generando desincentivos a fomentar la mediación en la medida que la estructura de costos de la oferta considere una distribución distinta.

El programa cuenta para su operación con un marco regulatorio a partir de los establecido en instrumentos de distinto nivel como la Ley N°19.968 del año 2004 que crea los Tribunales de Familia, la Ley N° 20.286 del año 2008 que reforma la Ley que crea los Tribunales de Familia y modifica también la Ley de Matrimonio Civil. En términos operativos, cuenta con la Resolución Exenta Rex 2667 del 3 de diciembre de 2019 que actualiza la estructura organizacional de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos, el Decreto Exento 28 del 10 de enero de 2020 que reajusta el arancel máximo que podrán percibir los mediadores inscritos en el Registro de Mediadores, así de como Manuales operativos, entre otros, que han ido actualizándose en el periodo de evaluación de modo de dar cuenta y normar la operación.

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 promoción¹⁶⁶.

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 evaluado¹⁶⁷, el monto asignado al componente es mínimo (de hecho un año no tuvo asignación de recursos).

La actividad de promoción a través de medio escrito (folletos) resulta puntual, y aunque sin restar su importancia es abordada de manera incidental por la organización, no dando lugar a un proceso de trabajo que pretenda establecerse de manera permanente, lo que es atribuido por la institución a la escasez de recursos asignados. Consistentemente con lo anterior, no existen mecanismos de evaluación de sus efectos. Potencialmente la encuesta de satisfacción usuaria pudiera entregar antecedentes al respecto.

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. A propósito de esta medición de satisfacción usuaria se ha incorporado un pago de incentivo anual por calidad de servicio a los Centros, independiente del pago trimestral variable. Sin embargo, se podría obtener mayor información a partir de dicha encuesta que pudiera retroalimentar la gestión¹⁶⁸. Elementos al respecto se incluyen en las recomendaciones.

En términos de aseguramiento de la calidad, además de la satisfacción usuaria¹⁶⁹ un elemento esencial es la calidad de la mediación en sí misma. Existen distintas instancias de control. El primero (ex ante) se

¹⁶⁶ Como las Unidades de Justicia Vecinal.

¹⁶⁷ Existe un plan de difusión para el año 2020

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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.

incorpora a partir de la aplicación de evaluaciones¹⁷⁰ 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 inspecciones¹⁷¹ internas, y las demás auditorías externas permiten el monitoreo de las condiciones de cumplimiento de los contratos.

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)^{172 173} y de los resultados inmediatos de sus servicios.

Se indica en el informe que existe una labor persistente de la Subsecretaría en relación con la supervisión de la calidad del servicio (*Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados¹⁷⁴ respecto del total de centros de mediación vigentes*), alcanzando siempre a un 100% la realización de inspecciones o auditorías externas. Esta labor tiene un peso de entre un 2,2% a un 2,4% del total del gasto en pago de contratos, lo que, sin embargo, no incluye el gasto destinado a la especificación de condiciones de calidad ex-ante, que se traduce en cambios y mejoras a las bases de licitación. Este indicador es insuficiente para conocer la eficacia del mecanismo de supervisión, siendo importante conocer los resultados de estos procesos, por ejemplo, las notas obtenidas, los hallazgos de este proceso, entre otras cosas.

Los servicios de auditoría externa tienen por objetivo *verificar el cumplimiento de los requerimientos técnicos establecidos en las Bases de Licitación¹⁷⁵*, por parte de los Centros de Mediación Familiar licitados monitorean el cumplimiento de los aspectos exigidos en los contratos (infraestructura, personal, y otras). Verifican en terreno el cumplimiento de la oferta técnica que realizó cada contratado al momento de su respectiva oferta en el proceso de licitación. En la Auditoría citada se concordó con UMED que “Para una mejor interpretación de los resultados obtenidos durante la ejecución de esta auditoría, (...) se establecieron dos parámetros atribuibles a los hallazgos identificados” (Protiviti, p.7): criticidad¹⁷⁶ y cumplimiento¹⁷⁷. Se debe señalar que los niveles de criticidad establecidos no están necesariamente asociados a incumplimientos contractuales¹⁷⁸.

En la Auditoría 2019 ya citada, los requisitos de infraestructura¹⁷⁹ representan el 76% de los incumplimientos de los centros de mediación; en éste, el aspecto específico con mayor nivel de incumplimiento es el de

¹⁷⁰ Considera una evaluación de conocimientos, una evaluación psicolaboral y un examen práctico.

¹⁷¹ 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).

¹⁷² Sólo no registra las actividades de atención de público.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Este concepto es usado en forma amplia, para referirse a los mecanismos de evaluación y control de los centros licitados, según las bases de licitación, y son 5 tipos en total: Informes (se pide a algunos Centros); Inspecciones (se inspecciona a un número acotado de centros según criterios definidos previamente y a los recursos disponibles – personal, viáticos y pasajes); Auditoría de Causas (se audita al 100% de los centros); Supervisiones (se aplica cuando se estima relevante y está condicionado a la disponibilidad de personal experto); y Auditorías Externas (se aplica en general al 100% de los centros, por ejemplo Satisfacción de Usuarios y Cumplimiento de Oferta Técnica).

¹⁷⁵ Protiviti, Informe Final Servicio de Auditoría Externa para la Evaluación de los Requerimientos Técnicos por parte de los Centros de Mediación Familiar ID: 759-13-LP19, noviembre 2019 disponible en https://www.mediacionchile.cl/sitioumed/media/2019/12/AUDITORIA_EXTERNA_EVALUACION%20REQUERIMIENTOS_T%C3%89CNICOS_Final_UMED.pdf

¹⁷⁶ Permite conocer la criticidad asociada a cada hallazgo. Por cada incumplimiento detectado durante la ejecución de la auditoría, se estableció un determinado nivel de criticidad. Éste se define en una escala del 1 al 10, donde el 1 es considerado el nivel de criticidad más bajo y 10 el más alto.

¹⁷⁷ Permite conocer el nivel de cumplimiento por hallazgo y luego ser agrupado por centro de mediación. El cumplimiento de cada hallazgo se cuantificó utilizando una variable binaria (cumple o no cumple).

¹⁷⁸ La Resolución N° 81 de MINJUDDHH, que regula las Bases Administrativas, Técnicas y Contratos de los servicios de mediación familiar establecen las sanciones por incumplimiento, distinguiendo entre faltas leves (sanción de multa de 1% a 10 % del valor mensualizado del servicio (VSM) adjudicado o reajustado según corresponda), menos graves (sanción de multa de un 11% a un 30 % del valor mensualizado del servicio (VSM) adjudicado o reajustado según corresponda) y graves (sanción de multa de un 31% a un 50 % del valor mensualizado del servicio (VSM) adjudicado o reajustado según corresponda).

¹⁷⁹ La Resolución N° 81 de MINJUDDHH califica como menos grave el “Incumplimiento de las condiciones contratadas de acuerdo a los estándares establecidos por las Bases Técnicas, relativas a infraestructura y equipamiento, detectado por primera vez por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” y como grave el “Incumplimiento reiterado de las condiciones contratadas de acuerdo a los estándares establecidos por las Bases de Licitación, relativas a infraestructura y equipamiento. Para estos efectos se entenderá que la conducta es reiterada si sancionado el incumplimiento del Contratado, éste volviera a verificarlo”

accesibilidad (35%), seguido de *emergencia y seguridad de la oficina* (32%). Este es un elemento muy relevante, no sólo respecto al incumplimiento en sí mismo, sino de la periodicidad con que este se monitorea. En el caso de nuevos centros estos pudieran operar un año incumpliendo estos requisitos, hasta que se realice la auditoría.

Por su parte, las auditorías internas¹⁸⁰ permitieron –a modo de ejemplo- detectar el año 2019 falencias en los registros (faltas de documentos, de firmas, causas en que no se ha registrado toda la información requerida en SIMEF, entre otras). Pudiera revisarse la posibilidad de incorporar en el mismo sistema el chequeo de estos aspectos (confirmación de que documentos cuentan con las firmas correspondientes, verificación de que actas, cédulas de identidad y otros requeridos se encuentren adjuntos, etc.).

El uso de la información que entrega el sistema respecto de los ingresos vía web, permite .-entre otros- tomar decisiones para equilibrar/asignar las cargas de trabajo. Un tema pendiente se refiere a monitorear la posible existencia de comportamientos anormales en las cargas de trabajo.

¹⁸⁰ El foco de las auditorías internas se define en el plan anual de auditorías. El programa de auditorías 2019 considera dos modalidades de revisión: una auditoría a una muestra de causas (considerando a lo menos la verificación del cumplimiento de la normativa e instrucciones vigentes en la tramitación de causas, verificación de la correcta tramitación de cada causa en SIMEF, verificación de la completitud de la información y documentación de cada causa según su estado, verificación de la integridad de la información y documentación de cada causa según su estado) y una auditoria de reportes de causas considerando el estado de causas auditadas en situaciones de incumplimiento específicos). Se informa a UMED los descuentos que correspondan.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

Diseño

La promoción de un mecanismo alternativo de solución de controversias, cuya finalidad es evidentemente contribuir a la paz social y garantizar el acceso a la justicia, buscando el aumentar y hacer menos costoso el acceso a la justicia especializada para las personas que presenten conflictos de este tipo, sigue estando plenamente justificada. La mediación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos es una forma de realizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia, recayendo sobre el Estado la obligación de asegurar un mecanismo de solución de calidad para conflictos interpersonales, 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 controversias.

En este contexto surge el Programa de Licitaciones Sistema Nacional de Mediación en el ámbito de materias de familia, el que ha definido el siguiente propósito: Personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden¹⁸¹ a una solución rápida¹⁸² y gratuita de su conflicto en forma colaborativa¹⁸³.

Se aprecia que, en lo global, existe coherencia entre el propósito del Programa y su diseño, que se basa en dos componentes complementarios y que podemos sintetizar, el primero, como la provisión de servicios de mediación gratuitos contratando para ello Centros de Mediación a través de licitaciones públicas, y un segundo componente de difusión y promoción de las bondades de este servicio hacia la población objetivo.

El Fin y el Propósito abordan el problema de origen de acceso identificado en su momento, incorporando la mediación familiar como mecanismo de resolución de conflictos de carácter voluntario y gratuito para las partes, contribuyendo asimismo a descongestionar los Tribunales.

Desde el diseño, los dos componentes identificados resultarían atingentes en principio, en la medida que el primero “Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país” genera el producto esperado del programa, y el segundo “Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia” es requerido –entre otros aspectos- para hacer efectiva la demanda potencial por dichos servicios, persistiendo la necesidad de fomentar una cultura de resolución de conflictos colaborativa¹⁸⁴.

El primer componente (Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país) –que tal como se señaló es el núcleo del programa- está asociado directamente a un mecanismo de provisión del servicio (licitaciones), lo que incluso genera el nombre del Programa.

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 demanda¹⁸⁵, 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.), definición 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. Asimismo, 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

¹⁸¹ 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.

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ Debe generar la base para que la demanda potencial se exprese, por una parte, y para difundir en la población la visión de la mediación como una alternativa efectiva de resolución de conflictos que no se focalice solamente en el cumplimiento de un trámite.

¹⁸⁵ 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

En términos más específicos dificulta el tener una visión más certera de la disponibilidad efectiva de mediadores en el país, considerando las restricciones normativas señaladas respecto de la administración del registro de Mediadores.

El segundo componente se encuentra débilmente desarrollado, sin contar con planes de difusión anuales; 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 información, por lo que no se cuenta con antecedentes claros para tomar decisiones de concentrar los esfuerzos en poblaciones específicas, medios de difusión concretos, etc. La descripción de sus procesos y actividades es insuficiente, y su ejecución sumamente débil, lo que es justificado por la contraparte por la escasez de recursos asignados.

Con lo anterior, se debilita el impacto que pudiese ofrecer el programa, toda vez que la atrofia del componente 2 potencialmente no permite todo el aprovechamiento del primero, por parte de la población potencial y beneficiaria. El despliegue apropiado del segundo componente ofrece, a nuestro juicio, una doble oportunidad, de acercar a usuarios potenciales que pudieran no estar utilizando el servicio por desconocimiento, desconfianza u otro motivo, y de lograr que quienes se acercan a solicitar una mediación concurren a ella con mayor o mejor disposición a aprovechar la instancia y lograr acuerdos (lo que también pudiese tener un impacto en la calidad de la relación entre las partes). Aun cuando no se puede establecer una relación de causalidad se aprecia entre 2012 y 2018 una disminución en la tasa de acuerdos finales logrados entre quienes solicitan el servicio.

La estrategia considera una prestación prácticamente universal del servicio (debido a los criterios de focalización establecidos); no se cuenta con información que pudiera permitir cuantificar la población objetivo que no es atendida, existiendo la posibilidad cierta de que usuarios que potencialmente pudieran acceder al servicio gratuito, opten por la mediación privada. Asimismo, no se conoce la población que finalmente decide no iniciar ninguna acción, ya sea por desconocimiento, desconfianza en el sistema u otras razones.

El desarrollo del programa permite liberar recursos al Estado, los que, de otra forma, estarían destinados a resolver conflictos de forma judicial. En este sentido, la medición o monitoreo de la tasa de sostenibilidad de los acuerdos se evidencia como necesaria a fin de evaluar el efecto positivo en descongestión. A nivel de indicador de propósito en la actualidad no se considera la sustentabilidad de los acuerdos, lo que en términos de evaluación debiese incorporarse.

Finalmente, y también en la esfera de lo metodológico, las características del Programa que hemos evaluado plantean ciertas interrogantes:

- Debido a su propósito que alcanza un perfil de provisión permanente de servicios complementarios a la labor de Tribunales (de familia o que atienden asuntos de familia), cabe plantearse si no se trata más bien de un componente de la provisión de servicios judiciales.
- Por ello, podría concebirse un marco analítico de evaluación en el que los beneficiarios del Programa fueran los propios Tribunales, en tanto representan ámbitos jurisdiccionales hacia los que en definitiva se dirigen los esfuerzos de cobertura del programa.

Implementación

La estrategia de prestación de servicio ha favorecido la “inclusividad” optando 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. Los criterios para la gratuidad son muy amplios, (98,7% de quienes ingresan al SNMF cumplen con los criterios de focalización).

A juicio del panel, esta política inclusiva en exceso podría tener un efecto negativo en el mercado privado a mediano plazo, considerando la importancia de mantener oferentes competitivos y adecuados para las licitaciones públicas. Asimismo, dada la amplia especificación de condiciones de gratuidad, cualquier efecto en la mejora de la calidad del servicio podría generar una necesidad de mayor cantidad de recursos, entendiendo que los estándares de provisión del servicio se definen en las bases de licitación.

Existe una potencial sobreestimación de la demanda considerando los criterios utilizados planteados anteriormente (estimación de ingresos de familia, parámetro de tiempo requerido en causas que tienen distintos términos)¹⁸⁶.

Los servicios prestados distintos de la mediación propiamente tal están invisibilizados, no existiendo cuantificación de lo referido a información y orientación. El SIMEF está orientado a la gestión de las causas, y no tiene la posibilidad de registrar el flujo de trabajo debiendo cuantificarse el volumen de trabajo asociado a las acciones de información y orientación¹⁸⁷.

Desde la fecha de su creación, la Unidad de Mediación de la Subsecretaría de Justicia ha realizado evaluaciones y ajustes al modelo de contratación. El modelo de licitaciones ha ido variando desde un pago por causa, a una contratación basada en jornada/mediador y posteriormente a jornada/servicio.

En la actualidad en las licitaciones se indica para cada zona el monto máximo de recursos mensuales disponibles diferenciados por número de jornadas de servicios de mediación familiar ofertadas, constituyendo dicho monto el límite máximo de la oferta económica. Dicho monto se determina conforme al número de jornadas de servicios de mediación familiar que se está licitando en la zona y los requerimientos técnicos que el adjudicado deberá implementar en atención al número de horas de servicios de mediación familiar que oferte. Existen indicios de que los estándares de servicio e infraestructura se han visto comprometidos, lo que sugiere la necesidad de revisar tanto los atributos necesarios de los oferentes como los montos máximos disponibles para ofertar, y de alinear ambos aspectos en el contexto de las distintas realidades territoriales.

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.

Por otro lado, la relación de peso entre los indicadores 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.

El porcentaje de pago asociado al cumplimiento de metas específicas se ha reducido de un 30% a un 20%. Ello quiere decir que se ha aumentado la parte del presupuesto que se transfiere a los contratos de manera fija mensual, lo que resultó necesario debido a las dificultades de los centros para cubrir los costos fijos. En este sentido, el hecho constituye otra señal de la necesidad de revisar los montos asignados a las licitaciones y los estándares esperados de los servicios licitados

En cuanto a la eficacia y eficiencia del primer componente, que es el más sólido y desarrollado, apreciamos que en general se trata de un componente bien ejecutado en lo operativo. En todo el periodo de evaluación se han ejecutado correctamente las actividades tendientes a asegurar la instalación de centros de mediación licitados en la totalidad de territorios jurisdiccionales de familia

Sin embargo, el sistema de licitaciones presenta algunas rigideces, lo que se refleja en los siguientes aspectos, a modo de ejemplo:

- Un contrato licitado no es flexible a cambios imprevistos en la demanda.
- La oferta del servicio pudiese considerar otras modalidades de prestación del servicio, especialmente en zonas de baja demanda en las que un Centro de Mediación parece sobredimensionado para las necesidades reales de la zona
- Algunos servicios de atención e información brindados por los Centros de Mediación, los que no son por lo general registrados, pudiesen reemplazarse a través de alianzas con otro tipo de entidades públicas con cobertura territorial, disminuyendo los requerimientos y costos de los contratos.

¹⁸⁶ Ver detalle en punto 5. Implementación

¹⁸⁷ Otros datos requeridos para el cálculo de la actual matriz de marco lógico provienen de SIGFE, Encuesta de Satisfacción de Usuarios, Informe de Adjudicaciones del proceso Licitatorio (Ver Anexo 2 a).

- Algunos servicios prestados presencialmente pudiesen también ser reemplazados por trámites o servicios online.

Ajustes en este sentido permitirían liberar ciertos recursos que, nos parece, alcanzarían mayor efectividad si permiten reforzar el componente difusión.

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 deseada. En efecto, un sistema de licitaciones descansa en la posibilidad de que el órgano público pueda decidir entre diferentes opciones la mejor combinación entre 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 se reducen.

En la medida en que el modelo de prestación se ha ido descentralizando, es decir, desagrupando territorios jurisdiccionales¹⁸⁸ los requerimientos de la prestación se rigidizan, en el sentido en que no es posible aprovechar economías de escala en la cobertura o en el desempeño, lo que termina encareciendo el servicio. Tal como se analizó en el capítulo II, este modelo de zonificación ha tenido un efecto negativo en la competitividad, tanto a nivel de ofertas presentadas, como de precio adjudicado por jornada de servicio.¹⁸⁹

En resumen, esta modalidad única de provisión de servicios genera rigideces frente a: aumento de zonas declaradas desiertas (13% del total de zonas licitadas), cambios imprevistos en la demanda, zonas de baja demanda en las que no se justifica un centro de mediación, etc).

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 destinan importantes recursos y esfuerzos a la difusión y promoción¹⁹⁰. Esta 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.

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 gestión. Elementos al respecto se incluyen en las recomendaciones.

En términos de aseguramiento de la calidad, además de la satisfacción usuaria un elemento esencial es la calidad de la mediación en sí misma, elemento que se incorpora a partir de la aplicación de evaluaciones a los mediadores participantes en las ofertas de licitación, constituyendo sus resultados la evaluación técnica de las ofertas.

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, tal como se analiza en mayor profundidad en el Anexo 4. 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

¹⁸⁸ El sistema se ha movido desde zonas que agrupaban tribunales con competencia en asuntos de familia (por ejemplo, en 2012 había 71 zonas de licitación), a un sistema en que existe identidad entre territorios jurisdiccionales y zonas de licitación (141 zonas de licitación).

¹⁸⁹ A juicio del panel, existe suficiente información para sostener que en las zonas pequeñas existe mayor probabilidad de no contar con oferentes, y que ello redunda 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 zonas, lo que redunda en que, al crear una zona pequeña desde una grande, se está aumentando el gasto en el servicio, más que proporcionalmente a la reducción de jornadas que se le quitan a la zona grande.

¹⁹⁰ Como en las Unidades de Justicia Vecinal.

LGTB pertenecientes al mismo tiempo a grupos originarios, en situación de calle o pobreza, o con discapacidad).

Eficiencia

Para este análisis 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 \$86.500¹⁹¹, 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.

Resultados intermedios y finales

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 resultados¹⁹². 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 casos¹⁹³. Todos estos casos son parte de la población objetivo del SNMF que resulta ser, a la vez, población beneficiaria.

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 así¹⁹⁴. Un tercer grupo de beneficiarios puede incluirse en

¹⁹¹ 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

¹⁹² Ver Gude (2010), Vargas (2008), entre otros

¹⁹³ Corresponde al total de causas terminadas por mediación frustrada sin sesión conjunta, excluyendo los casos de cierre administrativo, no calificación o VIF.

¹⁹⁴ 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.

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 y establecer un análisis comparativo, por ejemplo, respecto de distintas zonas o regiones.

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).

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 información¹⁹⁵.

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.

2. RECOMENDACIONES

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

Sustentabilidad de los acuerdos en el plazo de un año

$$(N^{\circ} \text{ de causas que reingresan por incumplimiento en el año } t+1 / N^{\circ} \text{ de causas terminadas con acuerdo total o parcial en el año } t) * 100$$

- 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.

¹⁹⁵ 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)¹⁹⁵. 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.

- 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 programa¹⁹⁶

(Nº 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 / Nº 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.
- 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).

¹⁹⁶ Formulación precisa a ajustar a partir de la construcción de la pregunta en la encuesta

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, Neil. *La combinación de la administración pública y privada de la justicia civil. Revista de derecho* (Valparaíso), (39), 253-289, año 2012
- Acnexo, Auditoría *Diseño, aplicación y análisis de encuesta telefónica de Satisfacción de usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar*, año 2019
- Corporación Administrativa del Poder Judicial. *Informe sobre Causas de Familia, 2018.*
- Correa, P. *La experiencia de la mediación familiar en Chile. Elementos para una política pública futura. Revista chilena de derecho y ciencia política Mayo-Agosto 2014 VOL. 5 Nº 2 p. 111-138*, año 2014
- Congreso Nacional, *Historia de Ley N°19.698*, Santiago 2004
- Cámara de Diputados. Comisión de Familia. *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 de 2006.
- DIPRES, *Evaluación de Programas Gubernamentales: Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación Familiar*, año 2012
- Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. *Estudio de evaluación de la rentabilidad social de la Reforma Procesal Civil*, Informe final, Santiago, 2017
- Defensoría Penal Pública. *Manual de Operación del Sistema de Licitaciones*. Disponible en www.dpp.cl
- Díaz Gude, Alejandra. *La Experiencia de la Mediación Penal en Chile*. Polít. crim. [online]. , vol.5, n.9, pp.1-67, año 2010
- Guerra, L.; Frontaura, C.; Saieh, C.; Frías, N.; Marzouka, N.; Astete, B. Capítulo I. *Hacia un modelo integral de política pública para la mediación: un análisis de las instituciones sectoriales en Propuestas para Chile*. Concurso Políticas Públicas UC, año 2018.
- INDH. *Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Informe año 2013
- Letelier, Cristián. *Las licitaciones de defensa penal de oficio en el Nuevo Proceso Penal Chileno*, Serie Estudios de Caso MGPP, 2005.
- Ley 19968, año 2004
- Ley 20286, año 2008
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos *Decreto Supremo N°2308*, año 2009
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Revista de Mediación Familiar Chilena*, año 2016
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Bases Tipo Licitación Servicios de Mediación Familiar*, 2018
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Decreto Exento N°1.436, que fija la Clasificación Socioeconómica y Factores Adicionales para la Gratuidad de los Servicios de Mediación Familiar Previa, año 2018
- PNUD. *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, año 2005.
- Vargas P., Macarena *Mediación obligatoria. Algunas razones para justificar su incorporación*. Revista de Derecho Vol. XXI, diciembre 2008

- Vial, T. (Ed. general). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, año 2017

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

18-11-2019	Reunión inicial en Dipres	Dipres y contrapartes MINJUDDHH
26-11-2019	Revisión sistemas informáticos	Equipo mediación
16-12-2019	Reunión en CAPJ	Claudia Chamorro Cristian Contardo
26-12-2019	Análisis de marco lógico	María Elena Espina Carolina Gómez Laura Meza Vanesa Campos Roberto Urra Karen Delgado Gustavo Olivera
07-01-2020	Reunión con contrapartes MINJUDDHH	María Elena Espina Carolina Gómez Laura Meza Vanesa Campos Roberto Urra
16-01-2020	Reunión contrapartes CAPJ	Gustavo Mendoza
30-01-2020	Reunión Dipres y contrapartes MINJUDDHH	Claudia Chamorro D Gustavo Olivera Beltrán María Elena Espina Veliz (Jefa Unidad de Mediación)
19-02-2020	Reunión contrapartes MINJUDDHH	Roberto Urra
20-03-2020	Reunión contrapartes DIPRES	Rodrigo Díaz Claudia Chamorro
23-03-2020	Reunión contrapartes UMED y DIPRES	Rodrigo Díaz Claudia Chamorro María Elena Espina Roberto Urra

VI. ANEXOS DE TRABAJO

Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el programa.

A. Bases de datos con información relevante para la evaluación

Nombre	SIMEF (Simef 4)
Descripción	<i>Sistema Informático de Mediación Familiar. Sistema comprehensivo, de registro y gestión de los contratos de prestación de servicios de mediación familiar.</i>
Período de vigencia	<i>Noviembre 2018 en adelante</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Censo</i>
Frecuencia de medición	<i>Diaría</i>
Campos / Variables	<i>Aspectos administrativos y de operación de los contratos licitados de mediación familiar</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<i>El registro es sumamente completo y permite reportes de todos los elementos de gestión y operación que se prevén relevantes.</i>

Nombre	SIMEF 1, 2 y 3
Descripción	<i>Versiones anteriores del Simef 4</i>
Período de vigencia	<i>Julio 2009 - 2018</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Censo</i>
Frecuencia de medición	<i>Diaría</i>
Campos / Variables	<i>Aspectos administrativos y de operación de los contratos licitados de mediación familiar</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<i>Contiene información sobre los contratos de licitaciones anteriores, no actualmente vigentes. Omite solamente los tres primeros años de operación del sistema, en los que los registros fueron manuales (período 2006- junio 2009).</i>

Nombre	Datos SNMF 2014-2018.xlsx
Descripción	<i>Estadísticas de operación y resultados del sistema de mediación familiar</i>
Período de vigencia	<i>2014 - 2018</i>
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	<i>Censo. Datos desagregados por región</i>
Frecuencia de medición	<i>Anual</i>
Campos / Variables	<i>Causas Ingresadas, personas que acceden, causas terminadas, personas con acuerdo, mediadores registrados, duración del proceso, contratos, sustentabilidad</i>
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<i>Información agregada a nivel regional, anual, sobre una serie de aspectos de interés. Muy útil. Por revisar metodología de cálculo en variable de sustentabilidad.</i>

B. Fuentes de información cualitativa y cuantitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al programa y que permiten proyectar la situación sin programa

Identificación del documento	Breve descripción del contenido
Andrews, Neil. (2012) La combinación de la administración pública y privada de la justicia civil. Revista de derecho (Valparaíso), (39), 253-289.	Analiza el proceso civil inglés, analizando la tendencia en el mayor uso de los mecanismos no judiciales de resolución de controversias, especialmente la mediación y el arbitraje.
Correa, P. (2014) La experiencia de la mediación familiar en Chile. Elementos para una política pública futura. Revista chilena de derecho y ciencia política Mayo-Agosto 2014 VOL. 5 Nº 2 p. 111-138	Examina las ventajas y desventajas que traen aparejadas las políticas públicas que incluyen la participación obligatoria en mediación y, en ese contexto, analizar la experiencia chilena en mediación familiar
GfK Adimark Chile (2015) Informe final Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia. Estudio desarrollado por GfK Adimark Chile para el Ministerio de Justicia del Gobierno de Chile	El estudio realiza <ul style="list-style-type: none"> – Dimensionamiento de las necesidades jurídicas de la población, así como una caracterización de las mismas y de los afectados – Dimensionamiento de las necesidades jurídicas insatisfechas, así como también una caracterización de las mismas y de los afectados – Descripción de los servicios jurídicos públicos para la caracterización de la oferta pública en la materia.
Guerra, L.; Frontaura, C.; Saieh, C.; Frías, N.; Marzouka, N.; Astete, B. (2018) Capítulo I Hacia un modelo integral de política pública para la mediación: un análisis de las instituciones sectoriales en Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas UC.	Analiza el estado de la mediación en Chile como método alternativo de solución de conflictos en las diversas materias del derecho nacional, los modelos de mediación en Latinoamérica, España, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos, e identifica posibilidades de integración de los modelos de mediación en las materias patrimonial (civil y comercial), laboral, familiar, medioambiental, penal, escolar y de salud en Chile, que permitan generar un sistema integral de mediación aplicable a estos asuntos y, posteriormente, a otros.
INDH (2013) Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe 2013	Capítulo 2 Acceso a la Justicia analiza entre otros aspectos las reformas asociadas y métodos alternativos de resolución de conflictos, entre los que incluye la mediación.
Ley 19968_2004	Crea los juzgados de familia, encargados de conocer los asuntos de que trata esta ley y los que les encomiendan otras leyes generales y especiales, de juzgarlos y hacer ejecutar lo juzgado. Mensaje de la Ley presenta contexto y objetivos de la Ley
Ley 20286_2008	Introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la ley n° 19.968, que crea los tribunales de familia
Ministerio de Justicia y DDHH (2016) Revista de mediación familiar chilena, del 2016	Entre los artículos de la revista se incluye –entre otros– “A 10 años de la mediación familiar en Chile” el que resume la historia del sistema de mediación familiar licitada, así como las mejoras introducidas en el año 2016
Vial, T. (Ed. general) (2017) Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;	Capítulo Acceso a la Justicia Civil en Chile identifica factores asociados a la limitación al derecho de acceso a la justicia y presenta enfoques para comprender el concepto de acceso a la justicia.

Anexo 2(a): Matriz de Evaluación del programa

NOMBRE DEL PROGRAMA AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: MINISTERIO RESPONSABLE SERVICIO RESPONSABLE OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA ¹⁹⁷ :	: "PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN" : 2006 : MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS : SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA : Objetivos estratégicos N°1 y 4 (2019)			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar el acceso a la justicia a todas aquellas personas que presenten un conflicto en materias de familia				
PROPOSITO: Personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden a una solución rápida ¹⁹⁸ y gratuita de su conflicto en forma colaborativa ¹⁹⁹ .	Eficacia/ Resultado final Porcentaje de causas terminadas en que se realizó al menos una sesión conjunta de mediación respecto del total de causas terminadas ²⁰⁰ durante el año t.	(Nº de Causas Terminadas en SIMEF con Sesión Conjunta en el año t /Nº Causas terminadas ²⁰¹ en SIMEF en el Año t)*100	Reporte anual del Sistema Informático de Mediación Familiar	Personas quieren voluntariamente resolver sus necesidades jurídicas en forma colaborativa a través de un proceso de mediación.
	Economía/ Resultado Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año	(Total de recursos del programa ejecutados en el año t / Total de recursos asignados al programa en el año t) *100	Informe Presupuestario SIGFE	

¹⁹⁷ Definiciones Estratégicas 2019: Objetivos Estratégicos Institucionales (Secretaría y Administración General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos):

* **Nº1:** Avanzar en la modernización del ordenamiento legislativo y del sistema de administración de justicia, a través de reformas y modificaciones legales, que permitan establecer procedimientos judiciales más oportunos, eficientes y transparentes para los ciudadanos, potenciando la cooperación con el poder judicial, asegurando su independencia, por medio de mecanismos e intercambios de experiencia;

* **Nº4:** Garantizar la calidad de atención y accesibilidad para todas las personas, con un trato equitativo, sin importar su raza, nacionalidad, religión, género, orientación sexual, condición u origen social, sin discriminaciones arbitrarias entre hombres y mujeres, a través de la modernización y fortalecimiento de los servicios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, promoviendo y fortaleciendo una cultura de transparencia

¹⁹⁸ Por ley se han definido 60 días para que se resuelva el caso en mediación.

¹⁹⁹ Se entiende solución colaborativa por oposición a una solución del conflicto judicializado.

²⁰⁰ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

²⁰¹ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

NOMBRE DEL PROGRAMA	: "PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN"			
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	: 2006			
MINISTERIO RESPONSABLE	:			
SERVICIO RESPONSABLE	: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS			
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA¹⁹⁷:	: SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA Objetivos estratégicos N°1 y 4 (2019)			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		SUPUESTOS	
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
	Calidad/Resultado final Satisfacción neta (final) de usuarios con el servicio de mediación familiar licitado	((Total de evaluaciones con nota 6 y 7 – menos evaluaciones con nota 1 a 4) / Total de usuarios encuestados)*100 <i>Nota: Desagrega por sexo y forma de término</i>		Encuesta de Satisfacción de Usuarios
	Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio de duración del proceso de mediación ²⁰² , según subproducto (causas con acuerdo total, parcial, o frustradas con sesión conjunta, causas frustradas sin sesión conjunta) ²⁰³	□□□ Total de días entre fecha de inicio y fecha de término de causas terminadas en el año t / Total de causas terminadas en el año t) <i>Nota: Desagrega por forma de término.</i>		Reporte anual del Sistema Informático de Mediación Familiar.
Eficiencia /Resultado Gasto promedio por beneficiario del servicio de mediación	(Total de gasto devengado del Programa en el año t / Total de beneficiarios del Sistema de Mediación Familiar durante el año t)	Informe Presupuestario SIGFE Reporte anual del Sistema Informático de Mediación Familiar.		
Eficacia/Resultado Porcentaje de causas resueltas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total durante el año t respecto del total de causas terminadas con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t	(Causas Terminadas del Sistema de Mediación Familiar con Acuerdo Total durante el año t / Total de causas terminadas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t)*100	Reporte anual del Sistema Informático de Mediación Familiar.		

²⁰² Considera únicamente el tiempo que va desde el ingreso de la causa hasta que se cierra el proceso en el Centro de Mediación. No considera el tiempo

²⁰³ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

NOMBRE DEL PROGRAMA	: "PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN"			
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	: 2006			
MINISTERIO RESPONSABLE	:			
SERVICIO RESPONSABLE	: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS			
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA¹⁹⁷:	: SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA Objetivos estratégicos N°1 y 4 (2019)			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<u>COMPONENTE N° 1</u> Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar <u>gratuito y de calidad</u> en todo el país	Eficacia / Producto Porcentaje de territorios jurisdiccionales de familia con centros de mediación instalados respecto del total de los territorios jurisdiccionales con licitación	(Nº total de territorios jurisdiccionales de familia vigente en el año t que cuentan con al menos 1 centro de mediación licitado / Nº total de territorios jurisdiccionales de familia vigentes en el año t)*100	Informe de Adjudicaciones del Proceso Licitatorio Reporte anual del Sistema Informático de Mediación Familiar	Existe un número suficiente de mediadores que mantienen un adecuado nivel de competencias para la función aprobando las evaluaciones correspondientes. Existen instituciones interesadas en prestar servicios de mediación y postular a Licitaciones.
	Calidad / Proceso Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados respecto del total de centros de mediación vigentes	(Nº total centros de mediación con informe de inspección interna o auditoría externa en el año t / Nº total de centros de mediación vigentes en el año t)*100	Reporte del Sistema Informático de Mediación Familiar	
	Calidad/Resultado Satisfacción neta de usuarios con las características del mediador ²⁰⁴	((Total de evaluaciones con nota 6 y 7) - (Total evaluaciones con nota 1 a 4)) / Total de usuarios encuestados)*100 <i>Nota: Desagrega por sexo y forma de término</i>	Encuesta de Satisfacción de Usuarios	
<u>COMPONENTE N° 2</u> Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia	Economía/ Resultado Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año en el clasificador presupuestario "Publicidad y Difusión"	(Total de recursos ejecutados del clasificador presupuestario "Publicidad y Difusión" en el año t / Total de recursos asignados al clasificador presupuestario "Publicidad y Difusión" en el año t) *100	Reporte SIGFE	

²⁰⁴ Pregunta 14.7: En términos generales, ¿Cómo evalúa a el/la mediador/a que llevó a cabo su proceso?

NOMBRE DEL PROGRAMA	: "PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN"			
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	: 2006			
MINISTERIO RESPONSABLE	:			
SERVICIO RESPONSABLE	: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS			
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA¹⁹⁷:	: SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA Objetivos estratégicos N°1 y 4 (2019)			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
	Eficacia/Resultado Porcentaje de conocimiento previo de la mediación de usuarios que son atendidos por centros de mediación, según Encuesta de Satisfacción de Usuarios	(Nº de personas encuestadas que declaran haber tenido conocimiento previo de la mediación ²⁰⁵ / Nº Total de usuarios encuestados en el año t) *100 <i>Nota: desagrega por sexo</i>	Auditoría Encuesta de satisfacción de usuarios	

²⁰⁵ Corresponde a la pregunta del cuestionario: "Antes de iniciar el proceso de mediación, ¿Ud. tenía algún conocimiento previo respecto de que se trataba el proceso de mediación familiar?"

ACTIVIDADES COMPONENTE N°1

“Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país”

- Actualización del Registro de Mediadores
- Contratación de los servicios de mediación familiar en el país cada trienio o cuando el servicio lo requiera.
- Elaboración de normas e instrucciones para los Centros de Mediación.
- Diseño y mantenimiento de un Sistema Informático para contratación, ejecución de los contratos y administración de las causas de mediación (SIMEF)
- Capacitación a los Centros de Mediación sobre las normas e instrucciones establecidas por parte de la Unidad de Mediación.
- Pago a los Centros de Mediación por los Servicios Contratados.
- Verificación del cumplimiento de la oferta técnica
- Verificación de las competencias del mediador (pruebas y diseño evaluación contratación; modelo ECAME; inspecciones)
- Evaluación de la calidad del servicio de mediación (satisfacción de usuarios)
- Implementación de sistema informático para el monitoreo del desempeño

ACTIVIDADES COMPONENTE N° 2

“Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia”

- Generar contenidos para la promoción de la mediación y establecer canales de difusión.
- Contratar servicios de publicidad o impresión para la difusión de la mediación.
- Disponer de una página web actualizada que contenga información tanto para los/as usuarios/as, mediadores/as registrados/as como para los Centros de Mediación contratados. www.mediacionchile.cl
- Disponer de Fanspage de Facebook a objeto de difundir información y tener un canal de comunicación abierto a la ciudadanía. <https://www.facebook.com/sistemamediacionfamiliar/>
- Revista de mediación familiar
- Realización de seminarios y congresos
- Participación en instancias de diseño de políticas públicas vinculadas a la mediación en general.

Anexo 2(b): Medición de indicadores Matriz de Evaluación del programa, período 2016-2019

NOMBRE DEL PROGRAMA: "PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN" AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2006 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: OBJETIVOS 1 Y 4						
<i>Evolución de Indicadores</i>						
<i>Enunciado del objetivo</i>	<i>Indicadores</i>		<i>Cuantificación</i>			
	<i>Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)</i>	<i>Fórmula de cálculo</i>	<i>Cuantificación</i>			
			2016	2017	2018	2019
Fin	Contribuir a mejorar el acceso a la justicia a todas aquellas personas que presenten un conflicto en materias de familia					
Propósito	Eficacia/ Resultado final Porcentaje de causas terminadas en que se realizó al menos una sesión conjunta de mediación respecto del total de causas terminadas ²⁰⁸ durante el año t. Economía/ Resultado Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año	(Nº de Causas Terminadas en SIMEF con Sesión Conjunta en el año t /Nº Causas terminadas ²⁰⁹ en SIMEF en el Año t)*100 (Total de recursos del programa ejecutados en el año t / Total de recursos asignados al programa en el año t) *100	(133.895 /235.294) *100= 56,9% (10.844.481 /10.900.903)*100 =99,5%	135.425 /242.558) *100= 55,8% (11.065.896 /11.118.902)*100 =99,5%	(136.041/ 237.210) *100= 57,4% (11.654.546 /11.982.081)*100 =97,3%	(138.733 / 245.575) *100= 56,5% (11.759.841 /11.763.747)*100 =100%
	Calidad/Resultado final Satisfacción neta (final) de usuarios con el servicio de mediación familiar licitado	((Total de evaluaciones con nota 6 y 7 – menos evaluaciones con nota 1 a 4) / Total de usuarios encuestados)*100 <i>Nota: Desagrega por sexo y forma de término</i>	(2.270-337) /3.067*100 =63%	((2.478-407)/3.395)*100 =61%	((3.131-465)/4.231)*100 =63%	((3.538-662)/4.867)*100 =59%

²⁰⁶ Por ley se han definido 60 días para que se resuelva el caso en mediación.

²⁰⁷ Se entiende solución colaborativa por oposición a una solución del conflicto judicializado.

²⁰⁸ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

²⁰⁹ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

	Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio de duración del proceso de mediación ²¹⁰ , según subproducto (causas con acuerdo total, parcial, o frustradas con sesión conjunta, causas frustradas sin sesión conjunta) ²¹¹	□□□ Total de días entre fecha de inicio y fecha de término de causas terminadas en el año t / Total de causas terminadas en el año t) <i>Nota: Desagrega por forma de término.</i>	8.729.051/ 229.053= 38,11 días	9.124.025/ 239.248= 38,14 días	8.551.913/ 234.294= 36,50 días	6.008.566/ 244.666= 24,56 días
	Eficiencia /Resultado Gasto promedio por beneficiario del servicio de mediación	(Total de gasto devengado del Programa en el año t / Total de beneficiarios del Sistema de Mediación Familiar durante el año t)	10.900.903/ 925.482= 11.779	11.118.902/ 994.159= 11.184	11.982.081/ 1.003.366= 11.942	11.763.747/ 998.025= 11.787
	Eficacia/Resultado Porcentaje de causas resueltas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total durante el año t respecto del total de causas terminadas con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t	(Causas Terminadas del Sistema de Mediación Familiar con Acuerdo Total durante el año t / Total de causas terminadas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t)*100	(81.719/ 133.895)*100 = 61,0%	(82.615/ 135.425)*100 = 61,0%	(83.670/ 136.041) *100 = 61,5%	(93.148 / 138.733) *100 = 67,1%
<u>COMPONENTE N° 1</u> Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar <u>gratuito y de calidad</u> en todo el país	Eficacia / Producto Porcentaje de territorios jurisdiccionales de familia con centros de mediación instalados respecto del total de los territorios jurisdiccionales con licitación	(N° total de territorios jurisdiccionales de familia vigente en el año t que cuentan con al menos 1 centro de mediación licitado / N° total de territorios jurisdiccionales de familia vigentes en el año t)*100	(98/98)*100 = 100%	(98/98)*100 = 100%	(98/98)*100 = 100%	(141/141)*100 =100%
	Calidad / Proceso Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados respecto del total de centros de mediación vigentes	(N° total centros de mediación con informe de inspección interna o auditoría externa en el año t / N° total de centros de mediación vigentes en el año t)*100	(163/163)*100 =100%	(163/163)*100 =100%	(163/163)*100 =100%	(161/161)*100 =100%
	Calidad/Resultado Satisfacción neta de usuarios con las características del mediador ²¹²	((Total de evaluaciones con nota 6 y 7) - (Total evaluaciones con nota 1 a 4) / Total de usuarios encuestados)*100 <i>Nota: Desagrega por sexo y forma de término</i>	((2.331- 337)/3.067)*100 =65%	((2.512- 441)/3.395)*100 =61%	((3.216- 465)/4.231)*100 =65%	((3.611- 652)/4.867)*100 =61%

²¹⁰ Considera únicamente el tiempo que va desde el ingreso de la causa hasta que se cierra el proceso en el Centro de Mediación. No considera el tiempo

²¹¹ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

²¹² Pregunta 14.7: En términos generales, ¿Cómo evalúa a el/la mediador/a que llevó a cabo su proceso?

<u>COMPONENTE N° 2</u> “Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia”	Economía/ Resultado Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año en el clasificador presupuestario “Publicidad y Difusión”	(Total de recursos ejecutados en el clasificador presupuestario “Publicidad y Difusión” en el año t / Total de recursos asignados al clasificador presupuestario “Publicidad y Difusión” en el año t) *100	(\$14.600.000 / \$12.935.215) *100 =88,6%	(\$12.954.257 / \$12.945.927) *100 =99,9%	Sin Presupuesto Asignado	(\$4.264.267 / \$4.264.267) *100 =100,0%
	Eficacia/Resultado Porcentaje de conocimiento previo de la mediación de usuarios que son atendidos por centros de mediación, según Encuesta de Satisfacción de Usuarios	(Nº de personas encuestadas que declaran haber tenido conocimiento previo de la mediación ²¹³ / Nº Total de usuarios encuestados en el año t) *100 <i>Nota: desagrega por sexo</i>	(1.503 / 3.067)*100 =49%	(2.071 / 3.395)*100 =61%	(2.242 / 4.231)*100 =53%	(3.022 / 4.867)*100 =62%

²¹³ Corresponde a la pregunta del cuestionario: “Antes de iniciar el proceso de mediación, ¿Ud. tenía algún conocimiento previo respecto de que se trataba el proceso de mediación familiar?”

Anexo 2(c): Análisis de diseño del programa

A. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

A continuación, se presenta una visión evaluativa de cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos del programa en el período 2016 – 2019.

El resumen narrativo de objetivos del programa es el siguiente:

Cuadro 29 Resumen narrativo

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, acceden ²¹⁴ a una solución rápida ²¹⁵ y gratuita de su conflicto en forma colaborativa ²¹⁶ .
COMPONENTE 1 Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país
COMPONENTE 2 Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia

En términos de diseño, las relaciones causa-efecto entre los 3 niveles de objetivos del marco lógico del programa es el siguiente:

El Fin y el Propósito abordan el problema de origen de acceso identificado en su momento, incorporando la mediación familiar como mecanismo de resolución de conflictos de carácter voluntario y gratuito para las partes, contribuyendo asimismo a descongestionar los Tribunales.

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 de calidad, 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 controversias.

Tal como ya se indicaba en evaluación anterior de este programa “La Mediación ayuda a las personas a resolver conflictos en forma rápida y económica, en comparación a los procesos judiciales en cuestiones de familia. Ayuda a las partes a preservar su capacidad de autodeterminación, al invitarlas a generar soluciones con las cuales puedan en el futuro manejarse mejor en sus relaciones”²¹⁷. De este

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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.

²¹⁷ EPG 2012, p. 58

modo, el propósito definido contribuye al logro del fin de “Contribuir a mejorar el acceso a la justicia a todas aquellas personas que presenten un conflicto en materias de familia”.

La ley 20.286 estableció la derivación a mediación, en forma previa y obligatoria en las materias de alimentos, relación directa y regular y cuidado personal, generando al estado la obligación de prestar dicho servicio de forma gratuita.

Entendiendo que la obligatoriedad se refiere al trámite y no al desarrollo del proceso de mediación el supuesto identificado a nivel de propósito “Personas quieren voluntariamente resolver sus necesidades jurídicas en forma colaborativa a través de un proceso de mediación”, resulta pertinente.

Desde el diseño, los dos componentes identificados resultarían atingentes en principio, en la medida que el primero “Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país” genera el producto esperado del programa, y el segundo “Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia” es requerido –entre otros aspectos- hacer efectiva la demanda potencial por dichos servicios, persistiendo la necesidad de fomentar una cultura de resolución de conflictos colaborativa.

El primer componente (Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país) –que tal como se señaló es el núcleo del programa- está asociado directamente a un mecanismo de provisión del servicio (licitaciones), lo que incluso genera el nombre del Programa. Esto genera rigideces en el programa no permitiendo –por ejemplo- otras modalidades de provisión, si éstas se estimaran necesarias. La cobertura de atención respecto de la población potencial ha disminuido levemente en el periodo, manteniéndose relativamente estable el número de causas ingresadas.

El segundo componente (Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia) debe generar la base para que la demanda potencial se exprese, por una parte, y para difundir en la población la visión de la mediación como una alternativa efectiva de resolución de conflictos que no se focalice solamente en el cumplimiento de un trámite.

Aunque durante el desarrollo del programa se han diseñado mecanismos (incentivos) que promuevan el logro de acuerdos y la calidad de los procesos de mediación, el panel considera que el aseguramiento de la calidad de los procesos de mediación debe acrecentarse; esto, considerando por ejemplo, que entre 2012 y 2018 se observa una disminución en la tasa de acuerdos finales logrados entre quienes solicitan el servicio.

Lo anterior puede requerir de la modificación de ciertas normativas, tales como las asociadas a la gestión del Registro de Mediadores posibilitando a la UMED evaluar periódicamente el desempeño de los mediadores, pudiendo validar o suspender el registro de ellos. El único mecanismo existente en la actualidad es la obligación de evaluarse de los mediadores que deseen participar en un Centro de Mediación Licitado, no existiendo una evaluación individual de su desempeño en éstos. Lo que se evalúa son los Centros licitados en función de las bases de licitación. Los mediadores privados sólo deben cumplir con requisitos administrativos, no pudiendo la UMED realmente administrar dicho Registro.

El segundo componente (Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia) está débilmente desarrollado, no constituye un proceso sistemático, se identifican diversas actividades sin conformar un conjunto articulado entre sí y no queda claro cómo se desarrollan las actividades identificadas. El presupuesto de este componente se ha reducido significativamente en el período evaluado e incluso un año no contó con recursos, lo que afecta la posibilidad de desarrollo en propiedad del componente.

B. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

En términos de diseño, a nivel de propósito se consideran los siguientes indicadores de Eficacia, Economía, Calidad y Eficiencia.

Cuadro 30 Análisis de indicadores a nivel de propósito

Nivel de Objetivos	Ámbito	Dimensiones
--------------------	--------	-------------

Propósito	Resultado	Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía
		<p>Porcentaje de causas resueltas del Sistema de Mediación Familiar con acuerdo total durante el año t respecto del total de causas terminadas con acuerdo total, parcial o frustrado durante el año t</p> <p>Porcentaje de causas terminadas en que se realizó al menos una sesión conjunta de mediación respecto del total de causas terminadas²¹⁸ durante el año t</p>	<p>Satisfacción neta (final) de usuarios con el servicio de mediación familiar licitado</p> <p>Tiempo promedio de duración del proceso de mediación²¹⁹, según subproducto (causas con acuerdo total, parcial, o frustradas con sesión conjunta, causas frustradas sin sesión conjunta)²²⁰</p>	<p>Gasto promedio por beneficiario del servicio de mediación</p>	<p>Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año</p>

Tal como ya se indicara la evaluación del logro del propósito del programa (el que las personas con conflictos o necesidades jurídicas en materia de familia accedan a una solución gratuita y colaborativa de su conflicto se ha hecho) se realiza sobre la base de indicadores asociados a las causas (las que están asociadas a los beneficiarios de éstas).

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.

Considerando este aspecto, se propone incorporar a nivel de propósito el siguiente indicador sobre la sustentabilidad de los acuerdos:

Sustentabilidad de los acuerdos en el plazo de un año

$$(\text{N}^{\circ} \text{ de causas que reingresan por incumplimiento en el año } t+1 / \text{N}^{\circ} \text{ de causas terminadas en el año } t) * 100$$

Los indicadores existentes permiten evaluar el logro a nivel de propósito de acuerdo con las variables definidas, proponiendo mejorar la evaluación de calidad del logro del propósito incorporando el indicador Sustentabilidad de los acuerdos en el plazo de un año.

²¹⁸ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

²¹⁹ Considera únicamente el tiempo que va desde el ingreso de la causa hasta que se cierra el proceso en el Centro de Mediación. No considera el tiempo

²²⁰ Excluye causas terminadas por: Frustradas por VIF, Desistidas, No Califica y Cierre Administrativo.

Nivel de Objetivos	Ámbito	Dimensiones			
		Eficacia	Calidad	Economía	Eficiencia
Componente 1	Resultado		Satisfacción neta de usuarios con las características del mediador		
	Producto	Porcentaje de territorios jurisdiccionales de familia con centros de mediación instalados respecto del total de los territorios jurisdiccionales con licitación			
	Proceso		Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados respecto del total de centros de mediación vigentes		
Componente 2	Resultado	Porcentaje de conocimiento previo de la mediación de usuarios que son atendidos por centros de mediación, según Encuesta de Satisfacción de Usuarios		Porcentaje de ejecución presupuestaria de cada año en el clasificador presupuestario "Publicidad y Difusión"	

Respecto del componente 1

El indicador de calidad denominado “Porcentaje de centros de mediación del SNMF que son supervisados respecto del total de centros de mediación vigentes” es insuficiente para evaluar la calidad del servicio por cuanto su formulación estrictamente no es un indicador de calidad sino que más bien corresponde a la evaluación de la realización de la actividad definida (supervisión de centros de mediación) y no a los resultados o hallazgos de dichas supervisiones.

De este modo, se propone sustituir este indicador (que ha tenido un logro de un 100% en todo el periodo) por un indicador asociado a dichos resultados.

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 información.

Este Panel considera que una forma algo más adecuada de medir la eficacia de este componente es mediante el nivel de cumplimiento de un plan de actividades específico, sin el cual es imposible determinar si éste se produce o no.

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.

Anexo 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

La ejecución del Programa se concreta a través de la conformación y labor de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa e Conflictos (UMED), la que forma parte de la División Judicial de la Subsecretaría de Justicia.

Esta unidad centraliza la totalidad de las labores de operación necesarias para:

1. La contratación de Centros de Mediación, mediante mecanismo de licitación pública.
2. La ejecución de procesos y provisión de insumos necesarios para el funcionamiento de los Centros de Mediación
3. La ejecución de procesos orientados al control de cumplimiento y calidad de servicios prestados por los Centros de Mediación

(En conjunto, estas tres áreas de actividad dan forma al componente N°1)

4. Servicios de difusión, información y promoción del mecanismo de mediación familiar, orientado a potenciales usuarios (Componente N° 2 del programa).
5. Otros servicios proporcionados a clientes distintos a los Centros de mediación (Seremis, mediadores privados, entidades públicas y público en general). Consideramos que este último grupo de actividades no constituye un componente del Programa.

Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país

Los procesos encaminados a instalar y mantener disponible el servicio de mediación requiere de una serie de actividades y procesos que son ejecutados por la UMED. En particular, como se mencionó al comienzo de este anexo, la UMED realiza procesos de licitación para la contratación de Centros de Mediación, los que formalmente son responsabilidad de los Seremis correspondientes a cada zona, aunque en la práctica cumplen un rol bastante acotado, descansando principalmente en la labor de la referida unidad central.

Así, el proceso desarrollado por la UMED para la Licitación y Contratación de Servicios de Mediación (Centros) constituye no solo el proceso principal de la Unidad, sino que constituyen la piedra angular del Programa, ya que de ello se desprende el carácter de la prestación otorgada en base a una alianza público-privada, en la que descansa el diseño del Programa. Este proceso licitatorio, que responde a un ciclo trianual, genera el conjunto de relaciones contractuales entre los Centros de Mediación (adjudicados) y la Subsecretaría de Justicia, orientados a la prestación de servicios de mediación familiar gratuita para quienes lo requieran, los que en conjunto otorgan cobertura a todas las zonas geográficas del país.

En el proceso de contratación de servicios de mediación familiar mediante licitaciones públicas, se diseñan bases tipo que pasan por el trámite de toma de razón de la CGR. De manera posterior se confeccionan llamados por cada zona, definida según la existencia y distribución de los juzgados pertinentes (de familia y otros en ausencia de éstos) a lo largo del país.

Una vez concluidos los procesos licitatorios, se gestiona las contrataciones de servicios, los que se establecen en cuanto al número de jornadas de servicio contratadas - "Jornadas de Servicio de Mediación"- que 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.

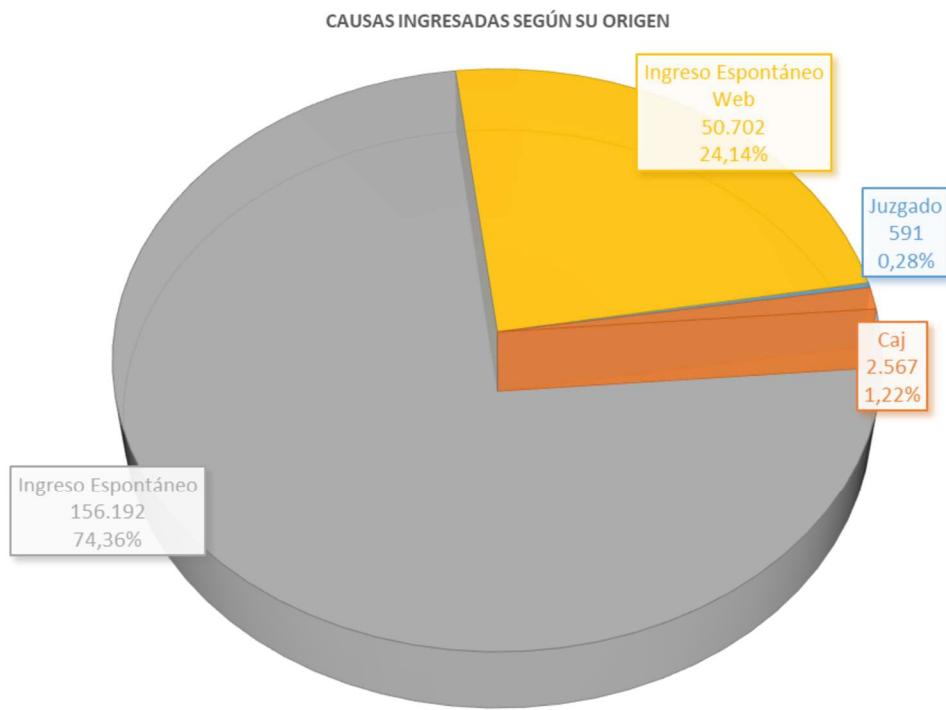
El proceso de mediación apuesta que los involucrados son personas capaces de hacerse cargo de sus problemas y de que son ellos los más adecuados para proponer las soluciones a sus problemas. En base al resultado del proceso, se entrega a las partes un Acta de Acuerdo la cual es aprobada a través de Resolución de un Tribunal de Familia. En caso de no llegar a acuerdo, se les entrega a las partes un Acta de Frustración, la cual los habilita para iniciar un proceso judicial.

El ingreso de casos a los Centros de Mediación ocurre por las siguientes vías:

- (e) Derivación de un Tribunal de Familia: habiendo asistido el interesado(a) a un Tribunal, éste procederá a derivarlo(a) a través del Sistema Informático de Mediación Familiar (SIMEF)²²¹, en que se agenda la primera sesión de mediación. El funcionario del Tribunal hará entrega del documento de derivación con la fecha, hora y centro de mediación al que debe dirigirse.
- (f) Derivación de una oficina de la Corporación de Asistencia Judicial: en los casos en que existe derivación automática, se procederá a ingresar la causa en el Sistema SAJ²²² (conectado con SIMEF); si no es automático, se hace entrega al usuario un documento de derivación, tal como en el caso del Tribunal de Familia.
- (g) Solicitud directa: cualquier persona puede acudir directamente a un Centro de Mediación licitado o a un Centro de Mediación Privado, a solicitar una mediación.
- (h) Agendamiento vía web: Disponible en <https://www.mediacionchile.cl/AML/AgendaWeb/Index> con acceso con clave única.

Mayoritariamente los interesados acuden a este servicio por las últimas dos vías. En la práctica, la labor de los Tribunales típicamente se limita a sugerir, a quienes les consultan, que se dirijan directamente a un Centro de Mediación, en donde se les agenda la primera cita. No se formaliza la derivación desde Tribunales, ni se registra la consulta del interesado en esa instancia.

Figura 4 Causas ingresadas según su origen



Fuente: UMED.

²²¹ Este Sistema Informático cuenta con una serie de módulos que permiten: a) Registro y Administración de Contratos Vigentes b) Registro, administración y actualización de información del personal de los Centros de Mediación c) Ingreso, registro y tramitación de todas las causas de mediación familiar, así como su envío a los Tribunales de Familia. d) Control y tramitación del cumplimiento de indicadores trimestrales por parte de los Centros de Mediación. e) Registro, control y revisión de las obligaciones laborales, previsionales, sociales y tributarias del personal de los Centros de Mediación. f) Registro y control de los pagos fijos y variables del servicio de mediación. g) Registro, administración y control de la ejecución presupuestaria

²²² Sistema de Asistencia Judicial

La vía directa de ingreso (ingreso espontáneo) ocurre en su mayor parte por registro presencial (74%); sin embargo, también resulta importante el ingreso vía Web (24%).

Cuando existe más de un Centro en una misma zona, los ingresos espontáneos vía web, además de las derivaciones desde Tribunal o CAJ, pueden ser direccionados por la UMED hacia los centros que registran menor número de ingresos, lo que permite lograr una mayor homogeneidad en la carga de ingresos de cada Centro, en una misma zona.

También cabe destacar que la existencia de una vía directa o espontánea de ingresos facilita el acercamiento de las personas al sistema. Por ello, resulta importante considerar la difusión y promoción del sistema, de modo de darlo a conocer a potenciales usuarios para quienes el acercamiento a Tribunales constituye una dificultad o barrera, por ejemplo, debido a la carga o estigmatización que se suele atribuir a ello.

El Procedimiento de ingreso de causas tiene 4 etapas principales (Resolución Ex.1831):

- i Solicitud de mediación: Para solicitar un proceso de mediación, el/la usuario/a debe efectuar un "ingreso" de su solicitud, a través de cualquiera de las vías de ingreso actualmente establecidas, tales como: Ingreso Espontáneo en un Centro de Mediación, Ingreso Web, Ingreso a través de Corporación de Asistencia Judicial (CAJ) y el Ingreso a través de Tribunales de Familia o Juzgados de Letras con competencia en Asuntos de Familia.
- ii Verificación de susceptibilidad de mediación En todos los casos, a excepción de los ingresos vía Web que efectúan los propios usuarios/as, se verificará si la(s) materia(s) para la(s) cual(es) solicita el servicio el/la usuario/a, es (son) susceptible(s) de ser mediada(s). Esta tarea la realiza el personal de la institución que recibe por primera vez al usuario interesado, es decir: Funcionarios de Tribunales, CAJ u otras instituciones o Asistente Administrativo del Centro de Mediación.
- iii Derivación o Ingreso de causa a Centro de Mediación²²³
- iv Agendamiento de Primera Sesión de Mediación y Citación a las Partes.

El Programa complementa el componente 1 a través de la producción, por parte de UMED, de varios servicios necesarios para el funcionamiento permanente de los Centros de Mediación, destacándose los siguientes:

- 1) **Gestión de pagos por los servicios contratados y prestados**, verificando que el contratado haya dado cumplimiento a las obligaciones laborales, previsionales, sociales y tributarias, en la forma y plazo que establece la normativa legal.
- 2) **Disponibilidad de acceso y uso de la plataforma informática**. La Unidad de Mediación pone a disposición de los contratados, el Sistema Informático de Mediación Familiar, que permite: Registrar la tramitación de las causas, el envío de los Acuerdos a los Tribunales de Familia, Gestionar reportes, Registrar el proceso de cumplimiento de indicadores, registrar el proceso de pago de servicios, entre otros.
- 3) La ejecución de procesos orientados al control de cumplimiento y calidad de servicios prestados por los Centros de Mediación.

Siendo estos los procesos que identificamos como más relevantes en la producción del componente N°1, cabe señalar que la robustez del mismo depende también de la producción del componente número dos.

²²³ (a) Derivación automática a través de SIMEF (Tribunal, CAJ, WEB): A los usuarios/as que sean derivados desde el Sistema Informático de Tribunales de Familia (SITFA) o del Sistema informático de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana (SAJ), o bien Vía Web, automáticamente se les designa un Centro de Mediación familiar contratado en el territorio jurisdiccional que les corresponda, asignándoles una fecha y hora para la primera sesión de mediación en base a la disponibilidad horaria que tengan los/las mediadores/as vigentes del Centro de Mediación; (b) Ingreso espontáneo: cuando el usuario/a se dirige a un Centro de Mediación a solicitar directamente el servicio, se registra en SIMEF la información de las partes (datos personales, direcciones y datos de contacto), vía de ingreso (Espontánea"), fecha de ingreso y las materias solicitadas por las partes para someter a mediación, marcando por cada materia quién es el solicitante y solicitado. Posteriormente, se agenda en SIMEF la sesión conjunta de mediación. (c) Casos especiales de ingreso de Causas (Causas VIF vigentes, causas con doble ingreso en SIMEF, rechazo de causas derivadas, ingreso manual de causas, solicitante o solicitado menor de edad).

Respecto de la calidad del servicio, se establecen estándares para la prestación del servicio referidos a infraestructura²²⁴, personal, disponibilidad de mediadores, entre otros. Asimismo, las bases de licitación establecen que todos los/las mediadores/as que deseen formar parte de la nómina de una oferta de servicios de mediación familiar deberán rendir y aprobar un examen de conocimientos de mediación²²⁵, una evaluación psicolaboral²²⁶ y un examen práctico de mediación²²⁷.

A ello se suma un conjunto de actividades y procesos destinados al monitoreo y seguimiento de la calidad del servicio prestado y de sus procesos de apoyo, los que posibilitan su adecuado control por parte de la Unidad responsable de la operación del sistema. En efecto, la Unidad de Mediación del Ministerio es la encargada de efectuar un control exhaustivo y permanente del cumplimiento de la prestación del servicio por parte de los Centros de Mediación licitados en relación al cumplimiento de las Bases de Licitación y de sus respectivos contratos individuales. Este control se realiza a través de Auditorías Internas, Auditorías Externas, Control y Seguimiento de Indicadores, Gestión de Reclamos, entre otros.

La UMED identifica las siguientes actividades requeridas en su actual modalidad de producción:

Actividad 1	Diseño, implementación y mantención del Sistema Informático para contratación, ejecución de los contratos y administración de las causas de mediación (SIMEF). Es un proceso transversal que sustenta toda la operación del Sistema de front y back office.
Actividad 2	Actualización del Registro de Mediadores (Compartida con las Seremis de Justicia que administran el Registro, la UMED brinda el Soporte Técnico)
Actividad 3	Verificación de las competencias del mediador (pruebas y diseño evaluación contratación; modelo ECAME; inspecciones). Esto es parte de un proceso de licitación por lo cual son actividades que son parte del proceso de licitación.
Actividad 4	Contratación de los servicios de mediación familiar en el país cada trienio o cuando el servicio lo requiera. (Engloba a la actividad 3)
Actividad 5	Verificación del cumplimiento de la oferta técnica. Esto se realiza a través de cualquiera de las 5 facultades de evaluación y control consideradas en las bases: Solicitud de Informes, Inspecciones, Auditorías Internas, Auditorías Externas o Supervisiones. (Es posterior al proceso de adjudicación)
Actividad 6	Elaboración de normas e instrucciones para los Centros de Mediación. (Se complementa con las Bases y son Manuales de Tramitación de Causa y Uso de Sistemas, así como Circulares específicas).
Actividad 7	Capacitación a los Centros de Mediación sobre las normas e instrucciones establecidas por parte de la Unidad de Mediación. (Se capacita antes del inicio de los contratos y durante el desarrollo de los contratos)
Actividad 8	Evaluación y control de la calidad del servicio de mediación (Auditorías Externas e Internas) Está contenido en la actividad 5. Esta es más completa, la N° 5 solo se refiere a la Oferta Técnica.
Actividad 9	Pago a los Centros de Mediación por los Servicios Contratados. Se divide en dos subprocessos que tienen periodicidad mensual en el caso del pago fijo y trimestral en el caso del pago variable.

Finalmente, cabe destacar la importancia que tendrá el segundo componente, el que aunque en la actualidad cuenta con un desarrollo débil, resulta relevante pues consiste en la difusión y promoción del mecanismo de mediación familiar, y por lo tanto tiene la virtud de acercar a la población potencial al uso

²²⁴ Explícitamente se señala que “El servicio que se contrata, requiere que los Contratados dispongan de instalaciones con una infraestructura que permitan un adecuado y digno trato a los usuarios, en condiciones de confortabilidad, equipamiento, higiene y seguridad de cada uno de los espacios del Centro de Mediación, que favorezcan el desempeño laboral del personal del Centro y propicie una experiencia cómoda para el público que concurre a sus oficinas”

²²⁵ El examen de conocimientos en mediación tiene por finalidad evaluar los conocimientos teóricos de los mediadores para conducir los procesos de mediación, de acuerdo a la tabla de contenidos o temario que para cada convocatoria se publicara junto al llamado

²²⁶ La evaluación psicolaboral de los/las mediadores/as tiene como finalidad determinar aquellas personas que cumplen con el perfil psicolaboral definido en las bases.

²²⁷ El examen práctico de mediación tiene por finalidad evaluar las habilidades y destrezas en la conducción de los procesos de mediación familiar, de acuerdo a los estándares técnicos y legales vigentes. Este se realiza mediante la aplicación de la metodología y Pauta ECAME (Evaluación de la Calidad de la Mediación)

del sistema, derribando barreras producto del desconocimiento o falta de cercanía ofrecida por el sistema.

Proceso de Licitación y Contratación del Servicio de Mediación Familiar

El proceso consiste en la formulación y ejecución de las licitaciones que dan origen a los contratos con los Centros de Mediación. Este procedimiento es aplicable a toda licitación para la contratación de servicios de mediación familiar, con personas jurídicas y naturales²²⁸, para la provisión del servicio de Mediación Familiar sin costo para las partes en todo el territorio nacional.

Las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia son las encargadas de efectuar los respectivos Llamados a Licitación de cada una de las zonas en que se divide su región, y es el Secretario/a Regional Ministerial quien dispone la Adjudicación de la Licitación y dispone posteriormente la eventual aplicación de Sanciones a los Contratados vía licitación. No obstante lo anterior, la UMED centraliza toda la operación del proceso.

La labor de la UMED permite la ejecución oportuna del proceso de licitación y contratación. Todos los llamados a licitación se hacen en paralelo. La totalidad de las zonas logra ser adjudicada en un intervalo de aproximadamente 4 meses, sin que llegue a producir desfases relevantes en el periodo de ejecución de los contratos entre las distintas zonas del país.

Esto permite que los contratos de una “generación” son ejecutados por todas las zonas en el mismo periodo, no produciéndose desfases demasiado relevantes, facilitando que todos los contratos vigentes respondan a un mismo marco regulatorio y normativo. A modo referencial, la Defensoría Penal Pública reporta una mayor dificultad para iniciar de manera más contemporánea la totalidad de sus contratos licitados, produciéndose traslapes entre “generaciones” de contrato y debiendo recurrir a menudo a figuras contractuales alternativas (convenios directos) para cubrir periodos en que los contratos no han logrado ser adjudicados por medio de licitación.

Cada ciclo licitatorio requiere de una alta concentración de las labores de la UMED, en lo que se indica puede concentrar su dedicación por aproximadamente 12 a 18 meses.

Hasta la fecha se han realizado 5 llamados nacionales a licitación: (2006-2009; 2009-2012; 2012-2015; 2015-2018 y 2018-2022).

En el último ciclo de licitaciones, para la generación de contratos que cubran el periodo 2018-2022, se contrató en base a “jornada de servicio de mediación”, con un pago fijo mensual del 80%, un pago variable del 20% trimestral y un Pago de Incentivo por Calidad de Servicio. La generación anterior de contratos contemplaba porcentajes distintos para los mismos conceptos, y las anteriores establecían pagos en base a distintos criterios (por ejemplo, por causa terminada).

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.

En cada Centro de Mediación Familiar, existe a lo menos un Mediador/a Familiar y un Asistente Administrativo. Excepcionalmente, puede incluso definirse una jornada reducida para el mediador, pudiendo incluso llegar a 10 horas cada 15 días, en territorios jurisdiccionales con muy poca demanda, y de ½ jornada de asistente completa, para dar cobertura de atención en horario am.

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.

²²⁸ Pueden presentarse de manera individual o conjunta (Unión Temporal de Proveedores).

Una vez que es definido el número de jornadas de servicio de un contrato, se establece el conjunto de requerimientos asociados al contrato, asociados al número de jornadas, que refieren a infraestructura mínima y personal de apoyo, principalmente. Dependiendo de la cantidad de jornadas de servicio contratadas en cada jurisdicción, esto puede aumentar en número de Mediadores/as, Asistentes y sumar otro tipo de personal como Administradores, Notificadores y Asesores jurídicos.

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.

Se observa que 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 infraestructura, y compromete la posibilidad de cubrir, por ejemplo, el costo asociado a reemplazos por vacaciones o licencias médicas. La señalada limitación limita las posibilidades de la UMED de establecer mayores exigencias en ese sentido (no así el control del cumplimiento de lo ofertado). Nos parece que 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.²²⁹

El proceso de licitación consta de las siguientes actividades (etapas) señaladas en la siguiente tabla:

Nº	Actividad	Responsable	Duración	Registro
1	<i>Confección y Aprobación de Bases Tipo</i> a) Generación de propuesta de Bases Tipo b) Revisión de fiscalía c) Aprobación Subsecretaría	Coordinador Unidad de Mediación Encargado Unidad de Fiscalía Subsecretario de Justicia.	12 meses	Resolución que Aprueba Bases tipo para la Contratación de Servicios de Mediación Familiar.
2	<i>Toma de Razón de las Bases Tipo</i>	Contraloría General de la República.	60 días hábiles	Resolución que Aprueba Bases tipo para la Contratación de Servicios de Mediación Familiar tomada de Razón.
3	<i>Confección y Aprobación de llamados a licitación por cada zona:</i> a) Determinación de los requerimientos administrativos de los procedimientos licitatorios por cada zona. b) Determinación de los requerimientos técnicos de los servicios a contratar. c) Definición del calendario de la	Encargado Área de Administración de Contratos Profesional Área de Administración de Contratos Encargado Unidad de Fiscalía	60 días hábiles	Resolución que Aprueba Llamados de Licitación para la Contratación de Servicios de Mediación Familiar por zona. Portal de Mercado Público Planilla Excel con detalle de requerimientos de llamados por zona.

²²⁹ A modo de ejemplo, el informe final de satisfacción de usuarios del año 2019 señala "...una baja en los niveles de satisfacción general con la infraestructura del Centro. Esta baja se debe principalmente a la mala accesibilidad que tienen los mismos, en donde también se observa una caída en el ISN. En este punto, el año 2018 se observó un índice de satisfacción neta de 71%, mientras que este año bajó a 55%."

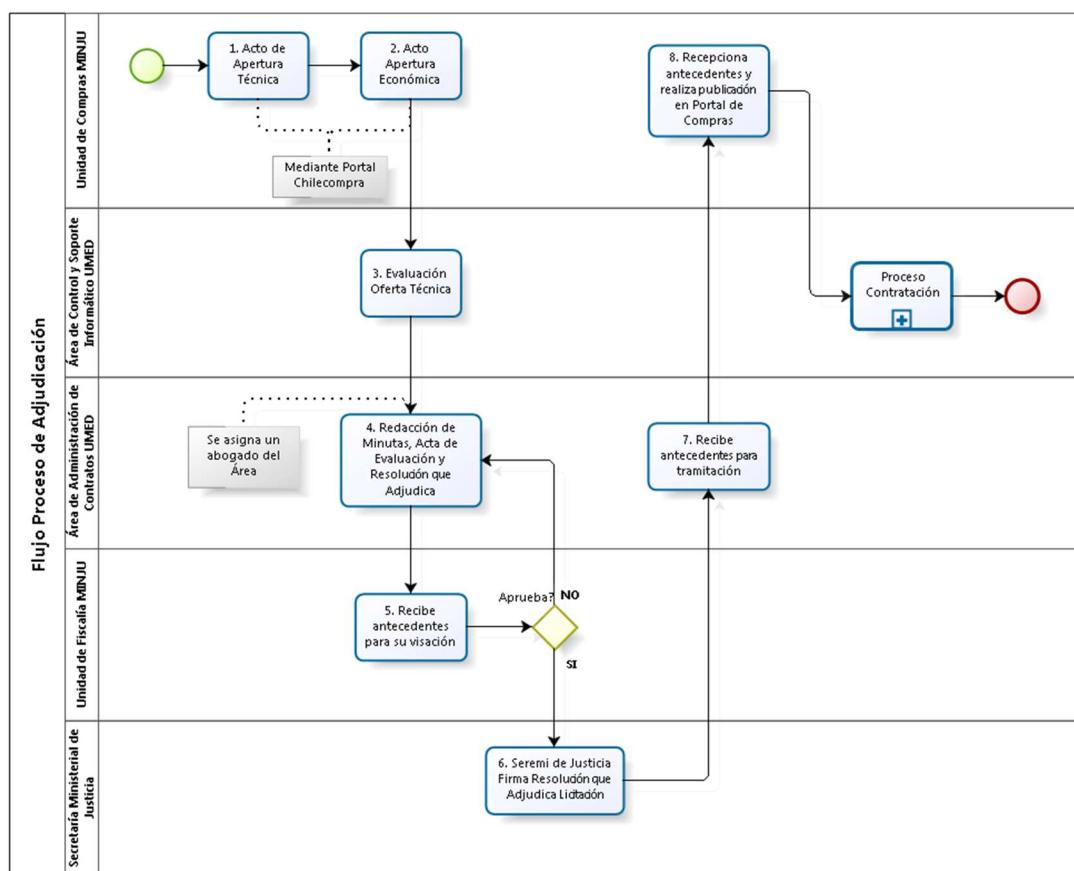
Nº	Actividad	Responsable	Duración	Registro
	<p>licitación a realizar por cada zona.</p> <p>d) Revisión de fiscalía</p> <p>e) Firma de Seremi de Justicia y Derechos Humanos respectivo.</p> <p>f) Publicación Portal de Compras Públicas de acuerdo a Calendario y monto de la licitación.</p>	<p>Seremi de Justicia y Derechos Humanos.</p> <p>Encargado Unidad de Compras.</p>		
4	<p><i>Actividades previas a la presentación de Oferta:</i></p> <p>a) Realización de Charla Informativa.</p> <p>b) Confección y aplicación de la prueba de conocimientos a los mediadores.</p> <p>c) Aplicación de evaluación psicolaboral a los profesionales mediadores que aprueben la Prueba de Conocimientos.</p> <p>d) Aplicación de Evaluación Práctica (ECAME) a los profesionales mediadores que aprueben la Evaluación Psicolaboral.</p> <p>e) Publicación de Resultados de las evaluaciones en el Portal de Compras Públicas.</p> <p>f) Publicación de Respuestas a consultas efectuadas en la licitación y eventuales aclaraciones.</p> <p>g) Dictación de Resolución que designa integrantes de la Comisión Evaluadora.</p>	<p>Encargado Área de Administración de Contratos</p> <p>Profesional Área de Administración de Contratos</p> <p>Encargado de Mediación Regional.</p> <p>Encargado Área de Control de Gestión y Soporte Informático.</p> <p>Encargado Unidad de Compras.</p>	<p>Entre 30 y 130 días hábiles.</p>	<p>PPT de charlas Informativas.</p> <p>Listado con notas de Pruebas de conocimiento.</p> <p>Listado con resultados de Psicolaboral e Informes Individuales.</p> <p>Listado de resultados de Evaluación Práctica.</p> <p>Respuestas de Consultas y Aclaraciones en Portal de Compras Públicas.</p> <p>Resolución que Aprueba designación de Comisión Evaluadora.</p>
5	<p><i>Recepción, Evaluación de las ofertas y adjudicación:</i></p> <p>a) Examen de Admisibilidad de cada propuesta.</p> <p>b) Evaluación de las ofertas técnicas y económicas.</p> <p>c) Confección de las minutas de evaluación de cada una de las propuestas evaluadas.</p> <p>d) Confección de las Actas de Evaluación de cada</p>	<p>Comisión Evaluadora</p> <p>Encargado Área de Administración de Contratos</p> <p>Encargado Unidad de Compras.</p>		<p>Portal de Mercado Público</p> <p>Minutas de evaluación de cada Oferta.</p> <p>Acta de Evaluación de cada Licitación.</p>

Nº	Actividad	Responsable	Duración	Registro
	<p>uno de los procesos licitatorios convocados.</p> <p>e) Confección de las Resoluciones que adjudican los procesos licitatorios convocados. Incluye tramitación con fiscalía y Secretaría Regional Ministerial correspondiente.</p> <p>f) Publicación en el Portal de compras del Resultado de la Licitación.</p>		Entre 10 y 30 días hábiles	Resolución que Adjudica o Declara Desierto el proceso.
6	<p><i>Contratación de los servicios:</i></p> <p>a) Designación del abogado a cargo de cada proceso de contratación.</p> <p>b) Envío de comunicación a cada adjudicatario con el requerimiento de la documentación administrativa y de garantía necesaria para la confección del contrato.</p> <p>c) Revisión legal de la documentación enviada por los adjudicatarios.</p> <p>d) Confección y tramitación de los contratos. Incluye tramitación con fiscalía y Secretaría Regional Ministerial correspondiente.</p> <p>e) Confección y tramitación del Decreto sancionatorio. Incluye tramitación con fiscalía, Gabinete Subsecretario y Gabinete Ministro.</p> <p>f) Publicación y comunicación de Decreto Sancionatorio.</p>	<p>Encargado Área de Administración de Contratos</p> <p>Profesional Área de Administración de Contratos</p> <p>Encargado Unidad de Fiscalía</p> <p>Seremi de Justicia y Derechos Humanos.</p> <p>Subsecretario de Justicia y Ministro de Justicia y Derechos Humanos.</p>	<p>60 días hábiles desde la entrega de la documentación completa por parte del adjudicado.</p>	<p>Portal de Mercado Público</p> <p>Planilla Excel LP</p> <p>Plataforma SIMEF</p> <p>Contrato de prestación de servicios.</p> <p>Decreto que Aprueba el Contrato.</p>
7	<p><i>Respuesta a recursos administrativos y judiciales a propósito de los procesos licitatorios a nivel nacional:</i></p> <p>a) Confección de las resoluciones que resuelven los recursos de reposición presentados.</p> <p>b) Confección de los oficios al Consejo de Defensa de Estado para el patrocinio en causas demandas presentadas en el</p>	<p>Encargado Área de Administración de Contratos</p> <p>Profesional Área de Administración de Contratos</p>	<p>10 a 30 días hábiles</p>	<p>Portal de Mercado Público</p> <p>Planilla Excel LP</p> <p>Oficios y Resoluciones.</p>

Nº	Actividad	Responsable	Duración	Registro
	<p>Tribunal de Contratación Pública.</p> <p>c) Confección del informe de contestación de demanda presentada ante el Tribunal de Contratación Pública.</p> <p>d) Confección de los oficios al Consejo de Defensa de Estado para el patrocinio en recurso de protección presentado ante la Corte de Apelaciones respectiva.</p> <p>e) Confección del informe de contestación de recurso de protección presentado ante la Corte de Apelaciones respectiva.</p>			

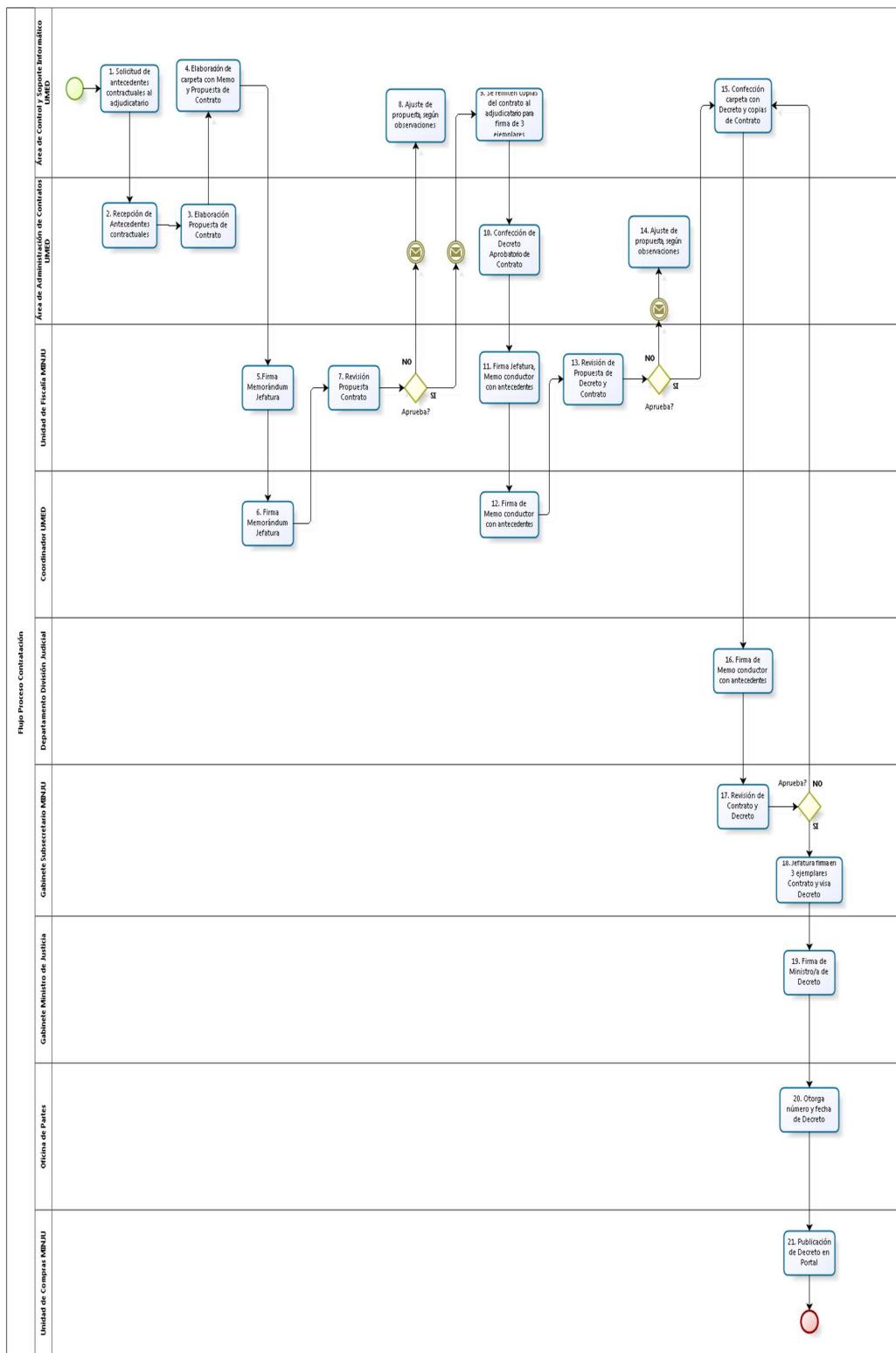
Se cuenta con diagrama de procesos para las siguientes fases:

Figura 5 Adjudicación.



Fuente: UMED

Figura 6 Contratación



Fuente: UMED

Powered by
bizagi
Mobile

Procesos de apoyo al funcionamiento de los Centros de Mediación Licitados

Desde el punto de vista jurídico, la contratación de estos servicios genera derechos y obligaciones en las que los Centros de Mediación Licitados se obligan a prestar el servicio de mediación y la UMED se obliga al pago de los servicios y a la provisión de varios insumos necesarios. Desde el punto de vista productivo, las unidades encargadas de producir el servicio final son los Centros de Mediación Licitados, mientras que la UMED provee de un conjunto de servicios esenciales para su funcionamiento.

Así, y como se mencionó anteriormente, un segundo grupo de procesos relacionados con la producción del componente 1, que con el proceso anterior es posible de instalar, pero que necesita de los procesos a continuación para operar durante el periodo de duración de los contratos licitados. Se trata de los procesos destinados a alimentar el funcionamiento de Los Centros Licitados con recursos e insumos provistos por UMED. Estos son:

- 1) Gestión de pagos por los servicios prestados.
- 2) Servicios brindados a través de la plataforma informática.

La clave para identificar estos procesos es que sin ellos el servicio de mediación no puede operar. Se trata de recursos esenciales para ello, y que son provistos por UMED.

Esta producción de servicios puede alcanzar otros beneficios y beneficiarios, pero su función primordial o esencial es apoyar y mantener la operación del sistema licitado de mediación.

En términos presupuestarios, son estos procesos los que generan la necesidad permanente de recursos de la UMED, y que corresponden principalmente a gastos de los subtítulos 21 y 22 asignados a esta unidad.

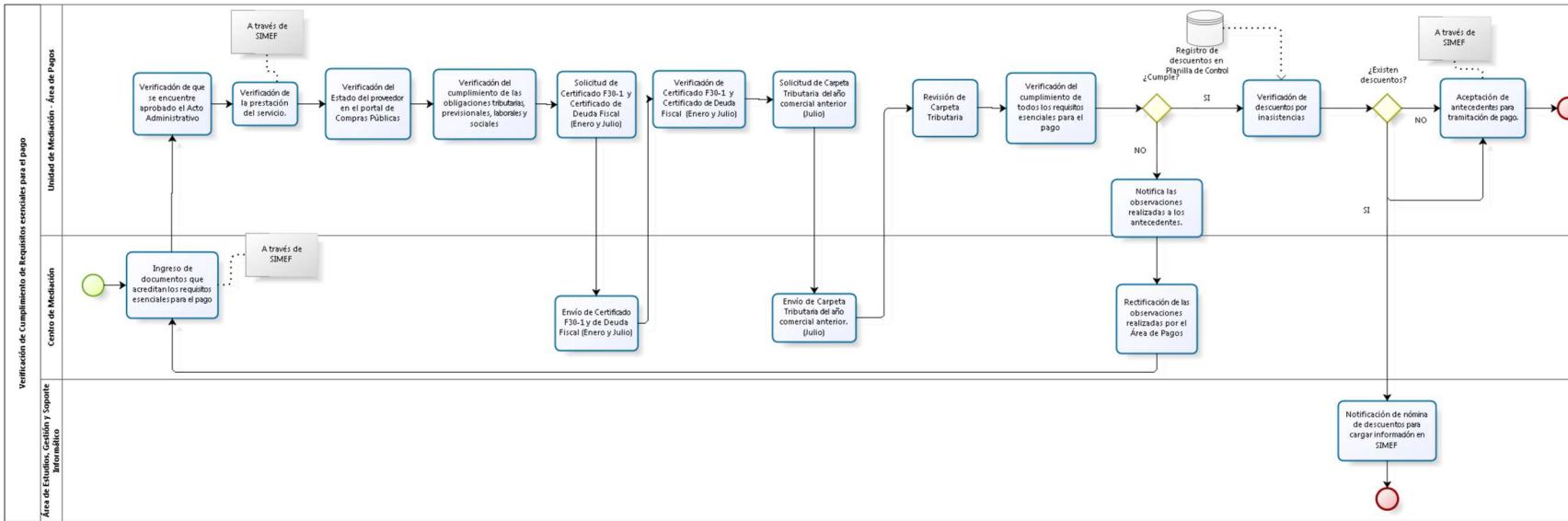
- 1) Gestión de pagos por los servicios prestados

La gestión de pagos comprende las labores de verificación de cumplimiento de requisitos esenciales para el pago y las de liquidación de los distintos tipos de pago existentes. En consecuencia, se identifican 4 subprocesos:

- a) Verificación de Cumplimiento de los requisitos esenciales para el pago.
- b) Liquidación de Pago Mensual Fijo.
- c) Liquidación de Pago Trimestral Variable.
- d) Tramitación Pago Anual de Calidad de los servicios de Mediación Familiar.

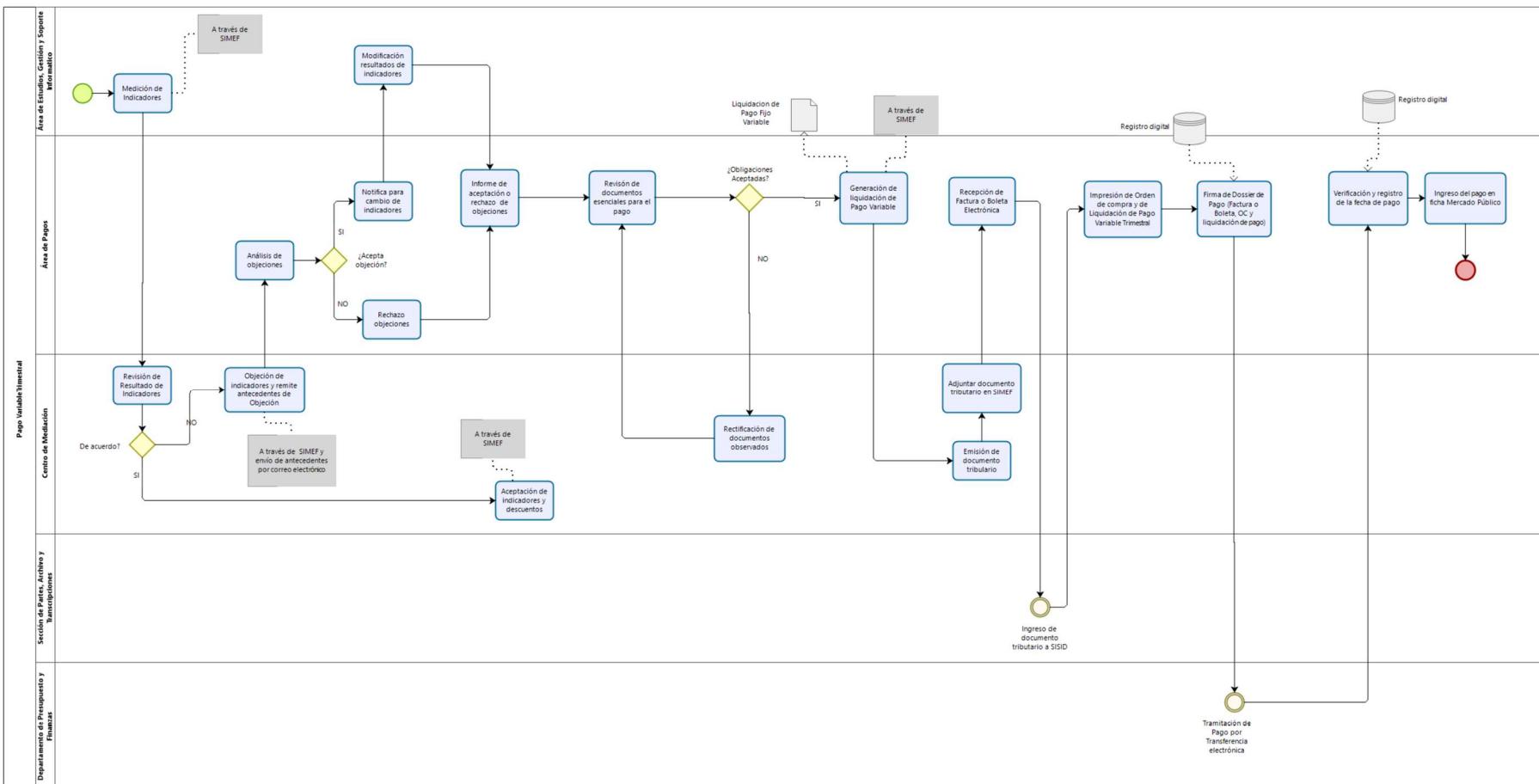
Modelamiento de los subprocessos

Figura 7 Verificación de Cumplimiento de los requisitos esenciales para el pago



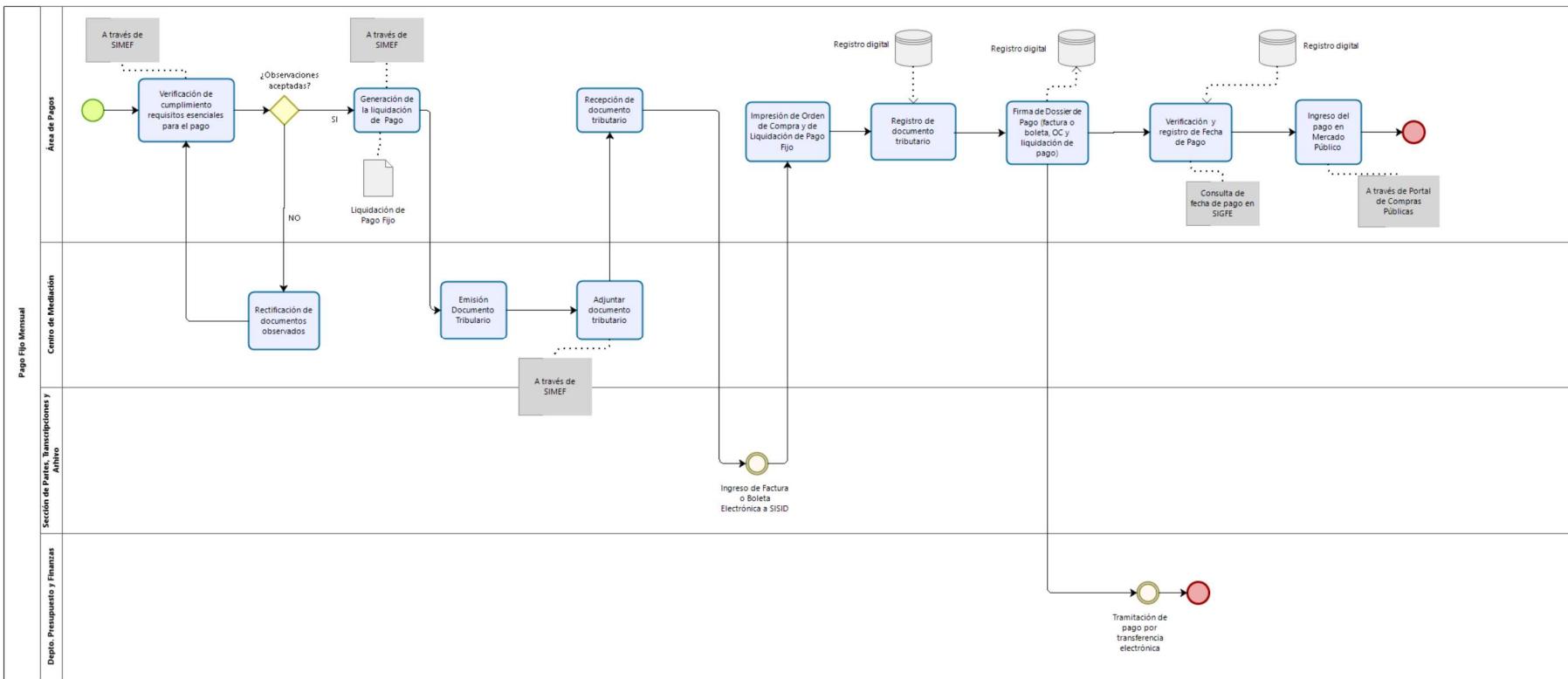
Fuente: UMED

Figura 8 Liquidación de Pago Mensual Fijo.



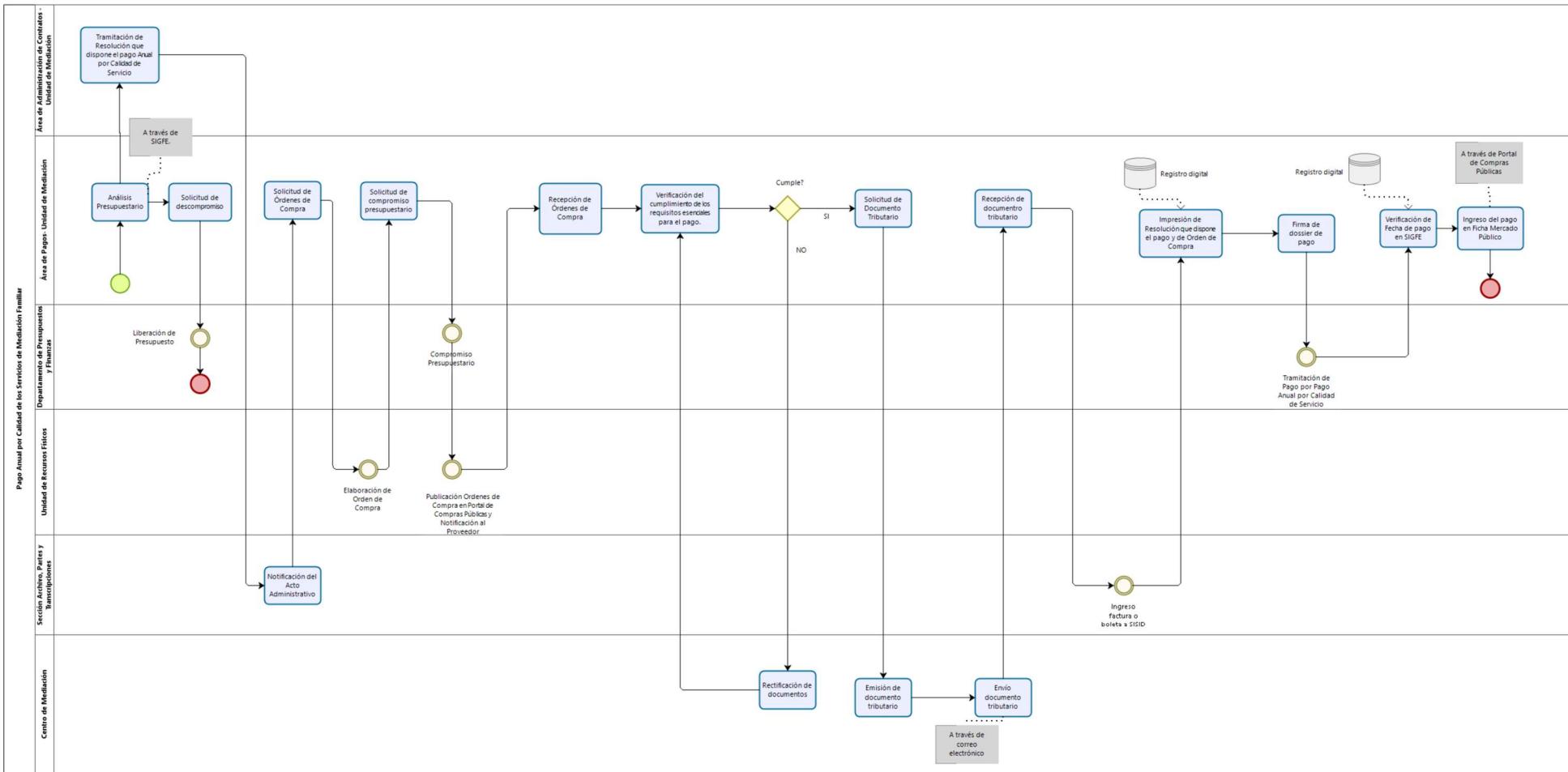
Fuente: UMED

Figura 9 Liquidación de Pago Trimestral Variable.



Fuente: UMED

Figura 10 Tramitación Pago Anual de Calidad de los servicios de Mediación Familiar



Fuente: UMED

2) Plataforma informática puesta a disposición de los Centros de Mediación Licitados

Siendo una plataforma multi función y multi servicio, ya que sirve no solamente de apoyo a la labor de los Centros de Mediación, concebimos como proceso relevante el conjunto de actividades encaminadas a poner a disposición de los Centros una plataforma que les permita operar y comunicarse adecuadamente con sus distintas contrapartes.

La UMED tiene considerada como actividad necesaria para la ejecución del componente 1 el “Diseño y mantención de un Sistema Informático para contratación, ejecución de los contratos y administración de las causas de mediación (SIMEF)”.

Los procesos relacionados levantados por UMED refieren a las actividades de:

- Desarrollar y Mantener las Aplicaciones Informáticas que soportan el Sistema Nacional de Mediación Familiar.
- Entregar Soporte Técnico a los Usuarios Internos y Externos de las Aplicaciones Informáticas que soportan el Sistema Nacional de Mediación Familiar.

Plataforma multi servicio

El Sistema de Mediación Familiar cuenta con un portal web que permite no solo requerir una hora, sino que disponibilizar certificados online a los usuarios en forma gratuita. Los últimos registros indican que, el año 2018, ingresaron 45.180 causas vía web y se descargaron 74.676 documentos. Para al año 2019 se registraron 61.476 solicitudes de hora vía web, y 128.315 descargas de documentos.

El programa cuenta con las siguientes articulaciones con otros programas/ servicios públicos:

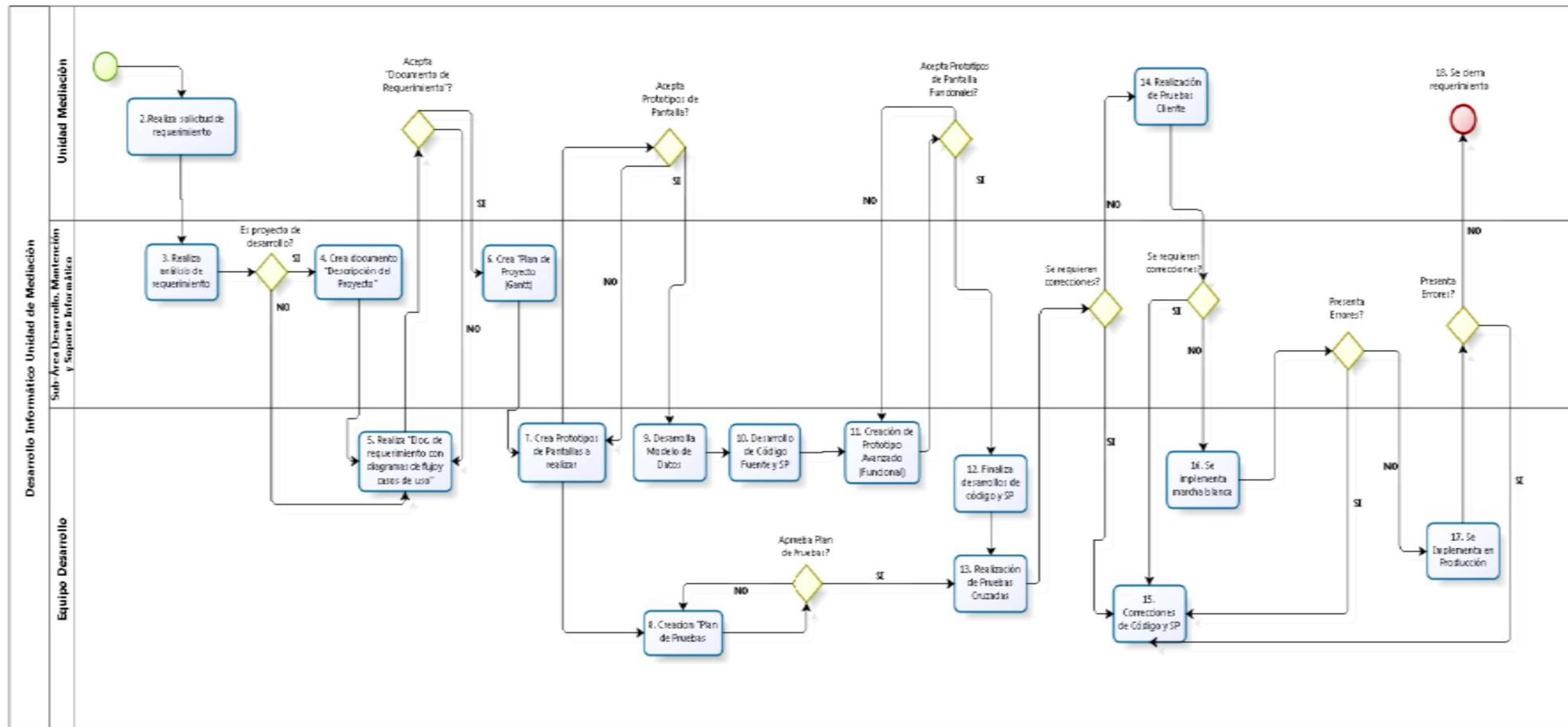
- Interconexión a través de WS con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a objeto de evaluar si los usuarios califican a mediación gratuita.
- Interconexión a través de WS con la Corporación Administrativa del Poder Judicial a objeto de remitir a los Tribunales de Familia los Acuerdos alcanzados.
- Interconexión a través de WS con la Corporación de Asistencia Judicial a objeto de efectuar derivaciones automáticas desde las CAJ a los Centros de Mediación Familiar.
- Interconexión a través de WS con el Servicio de Registro Civil e Identificación para extracción y verificación de información básica de los usuarios que solicitan mediación familiar (nombre, RUN, fecha de nacimiento)
- Interconexión con PISSE y la Secretaría General de la Presidencia para el uso de Clave Única para el acceso a los Sistemas de Mediación Familiar y Portal Usuario.

Todas las interconexiones están reguladas por un convenio previamente firmado por las autoridades de cada Institución.

Usuarios de la plataforma:

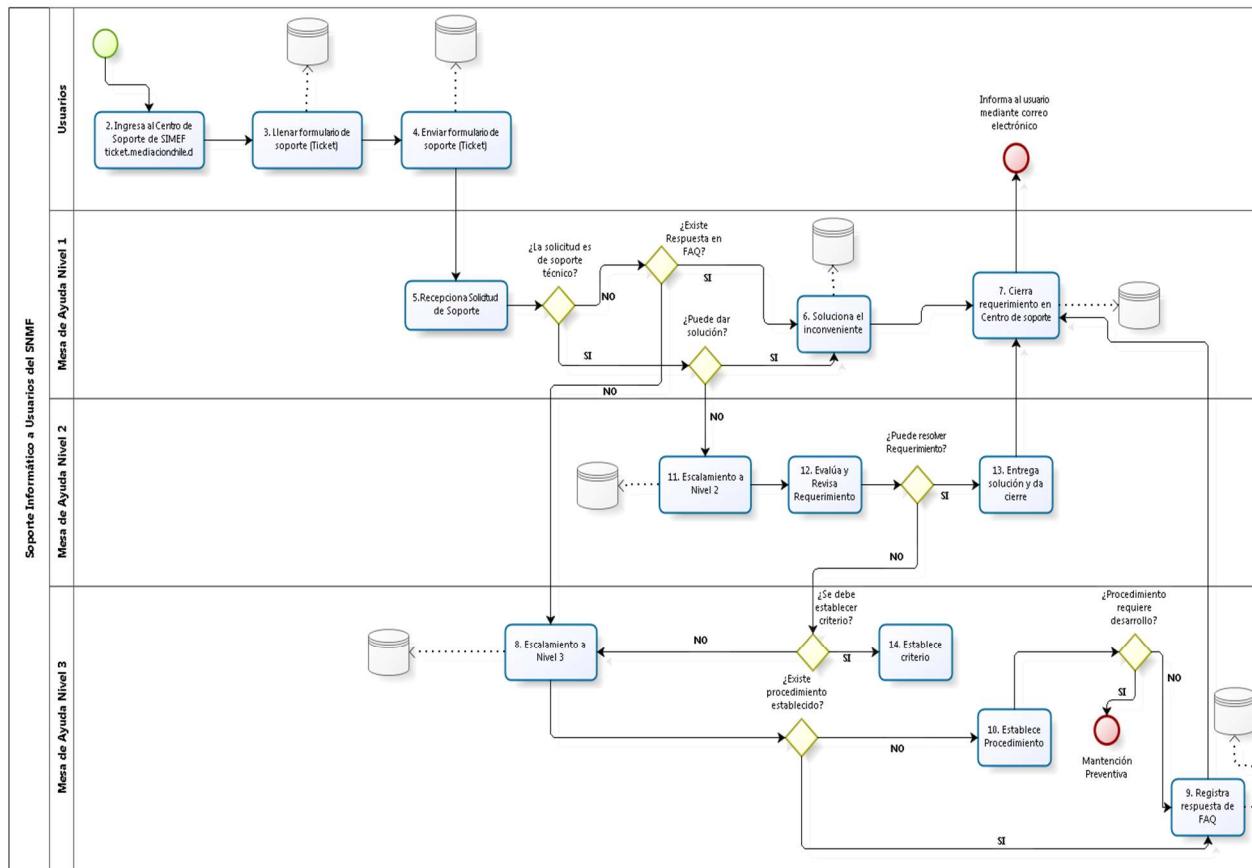
- Centros de Mediación Licitados.
- Unidad de Mediación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Seremis Regionales de Justicia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Solicitantes, Solicitados y Beneficiarios del Sistema Nacional de Mediación Familiar
- Mediadores Privados

Desarrollar y Mantener las Aplicaciones Informáticas que soportan el Sistema Nacional de Mediación Familiar.



Fuente: UMED

Entregar Soporte Técnico a los Usuarios Internos y Externos de las Aplicaciones Informáticas que soportan el Sistema Nacional de Mediación Familiar.



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.gob.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.

La promoción y difusión, no obstante su relevancia, no ha sido adecuadamente financiada los últimos periodos. El presupuesto para folletería del año 2019 fue de aproximadamente tres millones de pesos. Para su ejecución se contó con el concurso de diversos funcionarios del ministerio, incluyendo Seremias, para la generación y distribución de los folletos hacia los distintos puntos del país.

Como se aprecia, el componente se encuentra debilitado, tanto en lo presupuestario como en los programáticos, quedando el Programa entero centrado en el componente 1. La actividad de promoción resulta exigua, y es abordada de manera incidental por la organización, no dando lugar a un proceso de trabajo que pretenda establecerse de manera regular y permanente, y que complemente adecuadamente el alcance del componente 1.

La UMED señala por su parte un conjunto de actividades relacionadas al componente 2, las que, como se decía, no se ejecutan permanentemente sino incidentalmente:

Actividad 1	Elaboración del Plan de Difusión y Promoción del Sistema de Mediación
Actividad 2	Generación de contenidos para la promoción de la mediación y establecimiento de canales de difusión.
Actividad 3	Contratación de servicios de publicidad o impresión para la difusión de la mediación.
Actividad 4	Disposición de página Web actualizada que contenga información tanto para los/as usuarios/as, mediadores/as registrados/as como para los Centros de Mediación contratados.
Actividad 5	Disposición de Fanspage de Facebook a objeto de difundir información y tener un canal de comunicación abierto a la ciudadanía. https://www.facebook.com/sistemamediacionfamiliar/
Actividad 6	Publicación de Revista de mediación Familiar. Esta actividad se ha realizado solo en una oportunidad ya que no se cuenta con recursos para ello.
Actividad 7	Realización de seminarios y congresos. Dependiendo de los recursos entregados, se hizo el año 2016 y 2017.
Actividad 8	Participación en instancias de diseño de políticas públicas vinculadas a la mediación en general. (no es constante ya que no existe un lineamiento general a nivel gubernamental en esta materia)

En términos de proyección, cabe señalar que dentro de la Planificación Estratégica de la UMED para el año 2020 se considera la elaboración de un Plan de Mejora de Satisfacción de Usuarios con fuerte énfasis en la difusión y conocimiento del Sistema por parte de la ciudadanía, lo que se espera permita fortalecer el componente.

B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

- Estructura organizacional,

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra constituido por (DFL N° 3, de 2016, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

- Subsecretaría de Justicia
- Subsecretaría de Derechos Humanos

- Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia y Derechos Humanos, estas administrativamente dependen de la Subsecretaría de Justicia.

Según el Decreto N° 1597, de 1981, del Ministerio de Justicia, la Subsecretaría de Justicia se encuentra conformada por:

- División Jurídica
- División de Reinserción Social
- División Judicial
- Departamento Administrativo

Conforme al mismo Decreto se establece, que la División Judicial, se encuentra compuesta por:

- Departamento Judicial
- Departamento de Asistencia Jurídica
- Sección Indultos

Son funciones de la División Judicial:

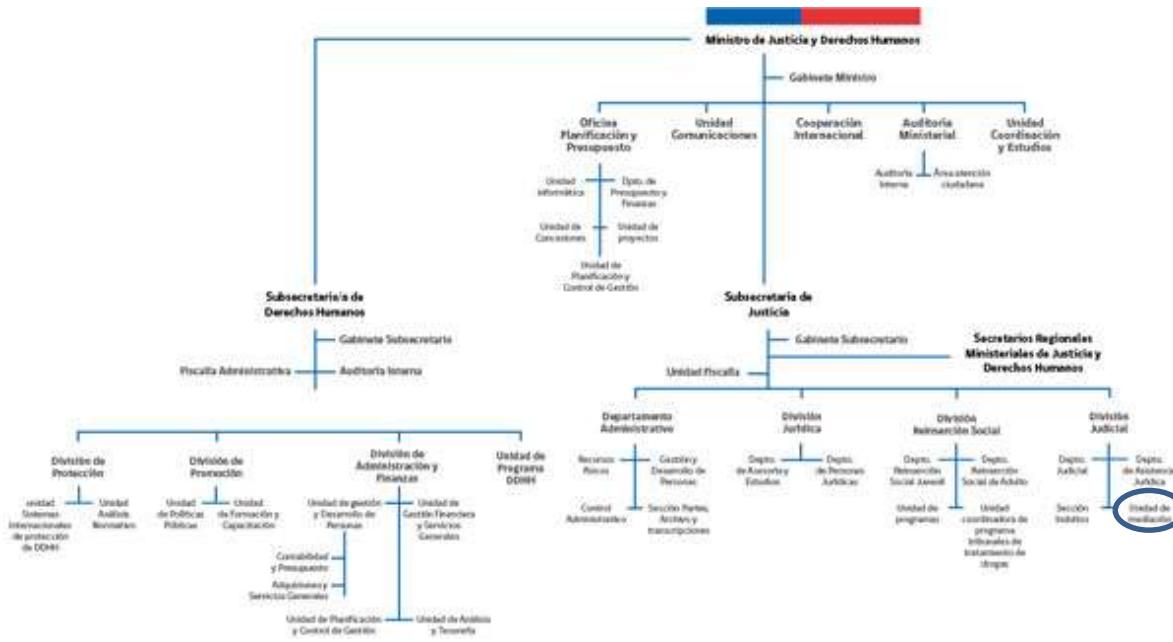
- La División Judicial es la unidad encargada de realizar estudios relativos al régimen orgánico de los tribunales de justicia y proponer medidas tendientes a asegurar la asistencia jurídica gratuita que debe prestarse por ley.
- Colaborar con el Ministro en la conducción de las relaciones con el Poder Judicial de acuerdo a las instrucciones que se le imparten;
- Proporcionar al Ministro y al Subsecretario la información necesaria para asesorar al Presidente de la República en los nombramientos de jueces, funcionarios de la administración de justicia y demás empleados del Poder Judicial;
- Informar acerca de la necesidad de dictar o modificar disposiciones legales relativas al régimen orgánico de los Tribunales de Justicia;
- Asesorar a la Oficina de Planificación y Presupuesto en la elaboración de los planes, programas y proyectos relativos a la creación de tribunales, modificación de jurisdicciones y creación de cargos de funcionarios judiciales y auxiliares de la Administración de Justicia;
- Informar las solicitudes sobre indultos particulares;
- Velar por el cumplimiento de los objetivos de la asistencia jurídica gratuita. Para estos efectos, deberá proponer normas e instrucciones generales para el desarrollo de las acciones de asistencia por parte de los organismos que reciben aporte del Estado con estos fines y las medidas tendientes a corregir las anomalías que detecte;

En atención a las funciones de esta División y en el contexto de la Ley 19.968, es que en el año 2006 se establece mediante Resolución Exenta N° 15, la Unidad de Mediación, dependiente de la División Judicial. Recientemente se actualizaron la estructura organizacional y sus funciones por medio de la Rex 2667 del 3 de diciembre de 2019, que deja sin efecto la Rex 656 del año 2016. Esto es, es de reciente formalización e indica en su considerando N°4 que busca “optimizar la gestión y el control de los contratos suscritos entre los centros de mediación y esta Cartera de Estado, de modo, de lograr una mejor coordinación y asignación de las funciones entre las diferentes áreas de trabajo de la Unidad”.

En el artículo 1º de la Rex 2667 se indica que tiene como “fin primordial asistir a las Secretarías Regionales Ministeriales en relación con el Registro de Mediadores 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”.

La actual estructura organizacional de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos está

Dependencia	Depende de la División Judicial de la Subsecretaría de Justicia
-------------	---

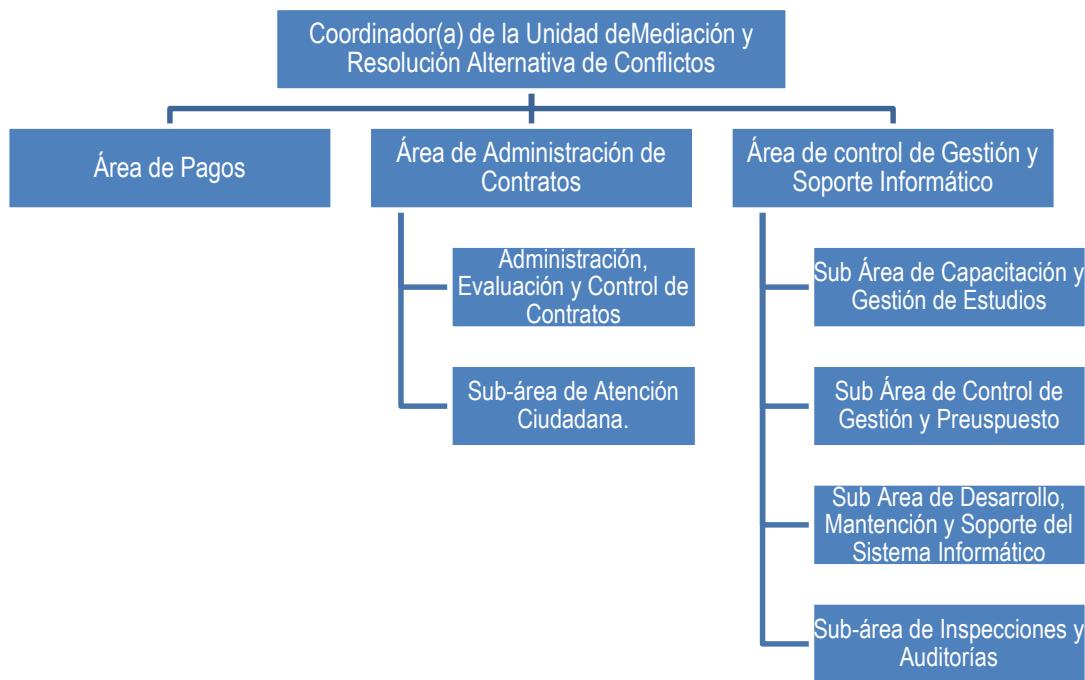


Fin	Asistir a las Secretarías Regionales Ministeriales en relación con el Registro de Mediadores y brindar el apoyo requerido para la coordinación y licitación de servicios de mediación familiar, para una adecuada provisión de los servicios de mediación familiar a lo largo del territorio nacional, sin costo alguno para sus usuarios/as
-----	--

Áreas que la componen	<ul style="list-style-type: none"> Área de Administración de Contratos. Área de Pagos Área de Control de Gestión y Soporte Informático.
-----------------------	--

La estructura organizacional definida es la siguiente:

Figura 11 Organigrama Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Rex 667 del 3 de diciembre de 2019

Coordinador/a de la Unidad:

A cargo de dirigir, administrar y evaluar el funcionamiento de cada una de las áreas de trabajo que la conforman, asimismo le corresponderá el permanente monitoreo y diagnóstico de las políticas públicas en materia de mediación familiar.

Funciones específicas:

- a) Asesorar a las autoridades de la Subsecretaría de Justicia en los lineamientos que se deben seguir en materia de mediación familiar, tanto en políticas públicas como en reformas legislativas.
- b) Orientar el funcionamiento de las áreas de trabajo de la Unidad, realizando un permanente diagnóstico de las políticas públicas en materia de mediación familiar.
- c) Proponer la generación de políticas comunicacionales y de difusión que acerquen la participación conjunta del Estado con la Sociedad Civil a objeto de lograr el posicionamiento continuo de la mediación familiar.
- d) Dirigir la gestión, coordinación y evaluación periódica de las áreas de trabajo de la Unidad de Mediación en función de los objetivos estratégicos planteados y las tareas asignadas por las autoridades de la Subsecretaría de Justicia.
- e) Controlar y gestionar la ejecución presupuestaria del Sistema Nacional de Mediación.
- f) Controlar, gestionar e informar el cumplimiento de las metas y compromisos de gestión institucional asignadas a la Unidad.
- g) Actuar como contraparte técnica en los contratos de prestación de servicios de mediación familiar, velando por la adecuada provisión y calidad del servicio, así como la correcta ejecución de los contratos.
- h) Programar los períodos en que se efectuarán los distintos procesos de licitación, de manera de propender a asegurar la prestación de los servicios de mediación familiar en todo el territorio nacional.
- i) Realizar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Mediación.
- j) Encargar informes en derecho que se soliciten a la Unidad de Mediación, relativos a materias propias del área.

Área de Control de Gestión y Soporte Informático

A cargo de coordinar, organizar y dirigir el funcionamiento de las siguientes sub-áreas:

- Sub-área de Capacitación y Gestión de Estudios.

- Sub-área de Control de Gestión y Presupuesto.
- Sub-área de Desarrollo, Mantención y Soporte del Sistema Informático.
- Sub-área de Inspecciones y Auditorías.

Funciones específicas:

- Diseñar e implementar los procedimientos y herramientas de gestión para el trabajo interno y externo de los actores relevantes del Sistema Nacional de Mediación, tendiendo al uso y mejoramiento continuo de la Plataforma Informática del Sistema.
 - Asesorar en la elaboración de las Bases de Licitación para la contratación de los servicios de mediación.
 - Monitorear la ejecución presupuestaria y el Plan de Compras de la Unidad de Mediación.
 - Diseñar y controlar el cumplimiento de los indicadores de gestión internos y externos, así como aquellos indicadores establecidos para los prestadores del servicio de mediación familiar.
 - Gestionar y controlar la correcta ejecución de los estudios o auditorías externas contratadas como parte de las facultades de evaluación y control.
 - Gestionar y apoyar en el proceso de aplicación de las facultades de evaluación y control para la correcta ejecución de los contratos suscritos para la prestación del servicio de mediación, en relación a la ejecución de auditorías internas e inspecciones.
 - Desarrollar en conjunto con las otras áreas de la Unidad, los procesos de evaluación de los mediadores/as que deseen formar parte del Sistema de Mediación Licitado.
- Funciones específicas de Sub-área de Capacitación y Gestión de Estudios.
 - Elaborar Bases de Licitación, gestionar y controlar la correcta ejecución de los estudios o auditorías externas contratadas como parte de las facultades de evaluación y control.
 - Desarrollar y coordinar acciones de capacitación tendientes a garantizar la calidad del servicio de mediación familiar de acuerdo a la Ley y al contrato suscrito con los prestadores.
 - Desarrollar experiencias y estrategias de intervención en clínicas de casos de mediación.
 - Elaborar y proponer manuales de procedimientos y/o mejoras a los procesos relacionados con la administración del servicio licitado de mediación familiar.
 - Elaborar informes técnicos sobre temas relacionados con el servicio de mediación familiar.
 - Funciones específicas de Sub-área de Control de Gestión y Presupuesto
 - Elaborar el Plan de Compras de la Unidad de Mediación y realizar su seguimiento.
 - Administrar el presupuesto de la Unidad de Mediación para llevar a cabo las diferentes actividades programadas.
 - Elaborar informes con el avance de la ejecución presupuestaria de la Unidad de Mediación.
 - Generar proyecciones con la ejecución presupuestaria de la Unidad de Mediación. Administrar el Fondo Global Periódico de la Unidad.
 - Efectuar el seguimiento al cumplimiento de las metas asignadas a la Unidad de Mediación.
 - Diseñar y controlar el cumplimiento de los indicadores de gestión internos y externos, así como aquellos indicadores establecidos para los prestadores del servicio de mediación familiar.
 - Elaborar informes estadísticos sobre el comportamiento del Sistema Nacional de Mediación.
 - Funciones específicas de Sub-área de Desarrollo, Mantención y Soporte del Sistema Informático.
 - Administrar la Plataforma Informática de Mediación familiar que se implemente para la correcta prestación y control del servicio a nivel nacional.

- ii) Identificar las necesidades de mejora y gestionar los desarrollos relevantes para asegurar el correcto funcionamiento de la Plataforma Informática y cada uno de los Sistemas que la componen.
- iii) Proveer el soporte técnico interno y externo a los usuarios/as del Sistema de Mediación Familiar.
- iv) Administrar el sitio web que disponga la Unidad de Mediación.
- v) Gestionar los convenios de interconexión informáticos relacionados con el servicio de mediación, que suscriba la Subsecretaría de Justicia
- Funciones específicas de Sub-área de Inspecciones y Auditorías
 - i) Diseñar la metodología de inspecciones y auditorías internas para los centros de mediación contratados.
 - ii) Planificar y ejecutar las inspecciones y auditorías internas a los centros de mediación.
 - iii) Elaborar los Informes de Resultado de las actividades ya mencionadas
 - iv) Entregar información relevante sobre el resultado de las inspecciones y auditorías internas efectuadas, a objeto de que el Área de Contratos analice el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales.
 - v) Efectuar seguimiento a los compromisos y/o recomendaciones técnicas establecidas para la mejora de los procesos de los centros de mediación contratados a propósito de los resultados de las inspecciones y auditorías internas.

Área de Administración de Contratos

A cargo de coordinar, organizar y dirigir el funcionamiento de las siguientes sub-áreas:

- Sub-área de Administración, Evaluación y Control de Contratos.
- Sub-área de Atención Ciudadana.
- Funciones específicas de Sub-área de Administración, Evaluación y Control de Contratos
 - i) Estudiar y elaborar las bases de licitación para la contratación de los servicios de mediación familiar.
 - ii) Gestionar y coordinar los procesos de evaluación de las licitaciones.
 - iii) Preparar los distintos actos administrativos relacionados con las contrataciones de servicios de mediación familiar.
 - iv) Administrar y controlar la ejecución de los contratos suscritos con los prestadores del servicio de mediación familiar.
 - v) Proponer el inicio de procedimientos infraccionales a propósito del ejercicio de las facultades de evaluación y control contempladas en los contratos de prestación de servicios de mediación familiar.
 - vi) Gestionar los actos administrativos que dispongan la aplicación de las sanciones contempladas en los contratos de prestación de los servicios de mediación familiar. Colaborar con la actualización de las nóminas de los mediadores registrados y los contratados.
 - vii) Informar los actos y contratos que de acuerdo a la Ley N° 20.285 deban publicarse en el Portal de Transparencia.
- Funciones específicas de Sub-área de Atención Ciudadana
 - i) Efectuar el registro de todos los requerimientos (consultas, sugerencias y reclamos) de los usuarios del Sistema Nacional de Mediación (o respecto mediadores privados), a lo largo del país y que ingresen a través de los distintos mecanismos establecidos para ello.
 - ii) Entregar una respuesta oportuna a los requerimientos de los usuarios/as y/o a las instituciones relacionadas.
 - iii) Recibir y tramitar las solicitudes de acceso a información pública.
 - iv) Proponer la realización de recomendaciones técnicas que deben ser cumplidas por los centros de mediación contratados.
 - v) Procurar la prestación del servicio a usuarios/as que interpongan reclamos en contra de los Centros de mediación, en los casos que resulta procedente.

Área de Pagos

A cargo de coordinar, organizar y dirigir el funcionamiento de las siguientes tareas específicas:

- a) Verificar que se cumplan todos los requisitos necesarios para dar cumplimiento a los pagos de los servicios de mediación familiar.
- b) Informar mediante el Sistema Informático de Mediación Familiar (SIMEF), el resultado de la validación de los antecedentes.
- c) Gestionar el pago oportuno de los servicios contratados en coordinación con los demás departamentos de la Subsecretaría de Justicia.
- d) Resolver consultas de mediadores a nivel central y regional respecto del proceso de pago y cumplimiento de indicadores.
- e) Asesorar a la coordinación de la Unidad en la solución para los requerimientos relacionados con el pago de los servicios contratados.
- f) Realizar el seguimiento a la ejecución del presupuesto asignado para el pago de los servicios de mediación familiar.

En la actualidad, la situación respecto de dotación de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos según modalidad de contrato es la siguiente:

Cuadro 31. Dotación según modalidad contractual

Modalidad Contractual	Nº
Planta	0
Contrata	23
Honorarios	0
En comisión de servicios	2
Total	25

Fuente: UMED

Estos se distribuyen del siguiente modo:

Cuadro 32. Distribución de la dotación

Cargo	Calidad de contratación
• Coordinadora de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos	Contrata
– Secretaria	Contrata
• Encargada Área de Administración de Contratos	Contrata
○ Encargada Atención ciudadana	Contrata
– Técnico atención ciudadana (1)	Contrata
○ Encargado contratos	Contrata
– Profesionales contratos (5)	Contrata
• Encargada Área de Control de Gestión y Soporte Informático	Contrata
○ Encargado de Estudios y Capacitación	Contrata
○ Encargado Control de Gestión y Presupuestos	Contrata
○ Encargado Desarrollo, Mantención y Soporte Informático	Contrata
– Soporte Informático (1)	Contrata
• Encargado Auditoría e Inspecciones	Cargo no provisto
• Encargada Área de Pagos	Contrata
– Analistas de pagos (4)	Contrata

Fuente: Organigrama UMED y Transparencia Activa MINJUDDHH

El encargado de desarrollo, mantenición y soporte informático cuenta con el apoyo de 3 desarrolladores provistos por una empresa externa.

A diferencia de otras unidades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el caso de la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos es la propia unidad, a través del área de Administración de Contratos la que desarrolla directamente (previa tramitación administrativa en el Ministerio) todas las tareas asociadas (elaboración de bases, respuestas a consultas de licitaciones, contratos, revisiones en procesos de multas, etc.) La unidad estima que tienen un déficit de 2 abogados para realizar sus funciones.

A nivel regional existe un Encargado de Mediación en cada una de las Seremías; no obstante, éste está a cargo también de diversas otras tareas.

- Mecanismos de coordinación,

Coordinación al interior de la institución

A nivel interno la Unidad de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos ha iniciado recientemente (octubre de 2019) un proceso de planificación realizando una primera jornada interna de planificación; próximamente se realizará una segunda.

La Coordinadora de la Unidad realiza reuniones mensuales con encargados de Área para analizar el comportamiento de la demanda, y desviaciones respecto de proyectado para ajustar los algoritmos de distribución de casos en sistema.

Al interior del Ministerio la Unidad se coordina con la Unidad de Comunicaciones, para la edición del material de difusión.

Tal como se indicó, los procesos de licitación y administración de contratos son desarrollados directamente por el área de Administración de Contratos previa tramitación administrativa en el Ministerio.

Coordinación con otras instituciones

El programa cuenta con las siguientes articulaciones con otros programas/ servicios públicos

- > Interconexión a través de WS con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a objeto de evaluar si los usuarios califican a mediación gratuita²³⁰.
- > A su vez, el programa proporciona semestralmente información al Ministerio de Desarrollo Social y Familia sobre los casos en que se ha utilizado información provista por éste y el número de acuerdos logrados.
- > Interconexión a través de WS con la Corporación Administrativa del Poder Judicial a objeto de remitir a los Tribunales de Familia los Acuerdos alcanzados.
- > Interconexión a través de WS con la Corporación de Asistencia Judicial a objeto de efectuar derivaciones automáticas desde las CAJ a los Centros de Mediación Familiar.
- > Interconexión a través de WS con el Servicio de Registro Civil e Identificación para extracción y verificación de información básica de los usuarios que solicitan mediación familiar (nombre, RUN, fecha de nacimiento).
- > Interconexión con PISSE y la Secretaría General de la Presidencia para el uso de Clave Única para el acceso a los Sistemas de Mediación Familiar y Portal Usuario.

- Gestión y coordinación con programas relacionados,

²³⁰ A su vez, se provee de información a MIDESO

No existe otra institución responsable u otras instituciones públicas o privadas que estén orientados a la misma población objetivo ya que La Ley N° 19.968, estableció este sistema de mediación previa y obligatoria en las causas de conocimiento de los Tribunales de Familia relativas al derecho de alimentos, al cuidado personal y al derecho de los padres e hijos e hijas que viven separados a mantener una relación directa y regular.

C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El programa evaluado está determinado, en gran parte, por la modalidad de asignación de los recursos obtenidos por ley de presupuestos al pago de prestaciones públicas –el servicio de mediación familiar- que realizan entidades privadas, conocidas como centros de mediación familiar, seleccionadas a través del mecanismo de licitación pública que regula la Ley N°19.886.

Los recursos se asignan a estos terceros de acuerdo con la valorización de su “jornada de servicio”, en función de la estimación que la Subsecretaría ha hecho del costo de dicha jornada y el precio ofertado en la licitación pública, mediante un pago mensual conforme a las reglas de licitación que se describen más adelante.

Con todo, la asignación presupuestaria de recursos al llamado Sistema Nacional de Mediación Familiar es más amplia que las transferencias al sector privado, y de allí que sea necesario efectuar una distinción importante para estos efectos, derivada de la especificación del propósito del mismo. En primer lugar, existen dos “vías” de asignación de recursos al Sistema: (i) a través de recursos que destina la Subsecretaría para el funcionamiento de la Unidad de Mediación (UMED), que ascienden a cerca de \$650 millones de pesos anuales en promedio durante el periodo de evaluación, que representan el 6% del gasto total del programa; y (ii) por asignación presupuestaria directa destinada a transferencias corrientes.

Los recursos del tipo (i) están destinados a financiar los gastos en personal de 26 funcionarios que trabajan en dependencias del nivel central de la Subsecretaría –la UMED-, así como al sistema informático de apoyo que dicha unidad maneja y gestiona. Conforme a las funciones que se han establecido para la UMED, estos recursos corresponden al soporte del SNMF, cuyos clientes y beneficiarios son no solo las personas que atienden, sino también otras instituciones, como se ha mostrado más arriba. Se incluyen, a su vez, tareas asociadas a difusión y promoción de la mediación, así como relacionadas al registro de mediadores y al arancel que anualmente deben fijar.

Como se puede ver, estos recursos exceden el ámbito de la población objetivo del programa, puesto que se destinan a productos cuyo público es más amplio que el de la población focalizada, aunque de forma marginal, específicamente los recursos destinados a mantener el registro de mediadores, actualizar el arancel y apoyar informáticamente la tramitación judicial de mediadores privados. También caben en esta categoría los recursos destinados a difusión y la tarea de orientación y derivación que efectúan los propios centros de mediación familiar.

Por otro lado, los recursos así considerados no incluyen el gasto que se realiza a nivel de Secretarías Regionales Ministeriales, correspondiente a gasto en personal especialmente, puesto que son los SEREMI's –apoyados fuertemente por al UMED, en todo caso- quienes realizan las contrataciones con las personas jurídicas o naturales que ofertan las jornadas de servicio requeridas, aplican multas, etc.

Por su parte, los recursos asignados a transferencias corrientes (subtítulo 24) tienen dos asignaciones: la primera asignación se denomina “Programa de Licitaciones del Sistema Nacional de Mediación”, mientras que la segunda, “Auditorías Externas del Sistema Nacional de Mediación”. Pese a la denominación presupuestaria, se estima que el programa evaluado incluye las dos asignaciones, puesto que ambas se ordenan en torno a un propósito común, cual es, el acceso a una justicia colaborativa de resolución de conflictos interpersonales de orden familiar, de manera gratuita y de calidad. Es decir, la segunda asignación, de “auditorías externas”, solo tiene sentido en cuanto sirve al cumplimiento del objetivo inicial.

La segunda asignación también se gasta a nivel central, y se distingue entre los siguientes bienes y servicios:

Cuadro 33. Servicios contratados a través del ítem o asignación “Auditorías Externas”

Año Inicio	Nombre Auditoría	Total
2016	Auditoría a la Demanda del Sistema Nacional de Mediación	\$58.000.000
	Auditoría de Usuario Incognito para evaluar Calidad del Proceso de Mediación Familiar (Piloto)	\$10.000.000
	Auditoría para el Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar	\$20.000.000
	Auditoría para Medir Calidad del Proceso de Mediación Familiar	\$32.500.000
	Total 2016	\$120.500.000
2017	Auditoría de Usuario Incognito para evaluar Calidad del Proceso de Mediación Familiar	\$30.000.000
	Auditoría para el Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar.	\$20.000.000
	Total 2017	\$50.000.000
2018	Auditoría para el Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar.	\$21.000.000
	Auditoría para Evaluar la Calidad del Proceso de Mediación Familiar	\$99.000.000
	Total 2018	\$120.000.000
2019	Auditoría para el Diseño, Aplicación y Análisis de Encuesta Telefónica de Satisfacción de Usuarios/as del Sistema Nacional de Mediación Familiar.	\$19.800.000
	Auditoría para Evaluar la Calidad del Proceso de Mediación Familiar	\$28.490.000
	Auditoría para Medir el Cumplimiento de la Oferta Técnica	\$53.000.000
	Total	\$101.290.000

Fuente: UMED

Respecto de esta distribución de asignación de recursos se puede señalar que ella da cuenta de un diseño de la prestación fuertemente orientado a la externalización, el que alcanza incluso al mecanismo de control de la prestación. La instalación de una unidad de gestión del mecanismo de selección de prestadores y de pago representa un gasto muy menor del total del programa, con capacidades muy limitadas de gestión de la información, supervisión interna y dirección de la misma.

Se aprecia que el programa descansa principalmente en la externalización, tanto para la provisión del servicio como para reforzar el control de la prestación. La UMED, unidad central encargada de la gestión del sistema, incluyendo el mecanismo de selección de prestadores, gestión de pagos, gestión de la información, control y supervisión en general, representa un gasto menor del total del programa.

En relación con la asignación primera del subtítulo 24 (i), ésta se realiza a través del pago a los contratos licitados, cuyo sistema de pago considera un componente fijo y otro variable. El pago fijo corresponde al 80% del valor del servicio –según la oferta del proponente– mientras que el pago variable (20% restante) se paga una vez que se ha verificado el cumplimiento de las metas establecidas en función de indicadores relacionados con la gestión del centro de mediación, el desempeño profesional del mediador/a, el desempeño del personal de apoyo administrativo y atención de los usuarios del servicio. El cuadro siguiente detalla estos indicadores.

Cuadro 34. Indicadores asociados al pago variable del servicio de mediación

Nombre indicador	Fórmula de cálculo	Meta	Ponderación del pago
Porcentaje de acuerdo	(N° total de causas terminadas con Acuerdo en el periodo t/N° total de causas terminadas con sesión en el periodo t)*100	64%	50%
Porcentaje de causas totalmente tramitadas en un plazo menor o igual a 60 días	(N° total de causas completamente tramitadas en un plazo < o = 60 días en el periodo t/N° total de causas ingresadas en el periodo t)*100	80%	25%
Porcentaje de causas con sesión conjunta de Mediación	(N° total de causas con sesión conjunta de Mediación en el periodo t/N° total de causas ingresadas en el periodo t)*100	44%	25%

Fuente: UMED

Al respecto, es importante señalar que el peso relativo del pago variable ha ido disminuyendo en el tiempo, pasando desde un 30% en todos los contratos a un 20% en la mayor parte de los contratos. Este mecanismo ha permitido mantener el control sobre la producción del servicio una vez que se sustituyó el sistema de pago por causa. Con todo, existen dos elementos relevantes de análisis a este respecto: i) la eficacia del porcentaje fijado (20%), en el cumplimiento de los objetivos; y ii) la ponderación específica entre los indicadores.

En el caso de (i) es importante subrayar que el peso relativo de este pago 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.

Por otro lado, respecto de (ii) se observa que la relación de peso entre los indicadores 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.

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 siguiente cuadro muestra la distribución de recursos entre localidades o territorios jurisdiccionales a partir de las jornadas contratadas del servicio de mediación familiar.

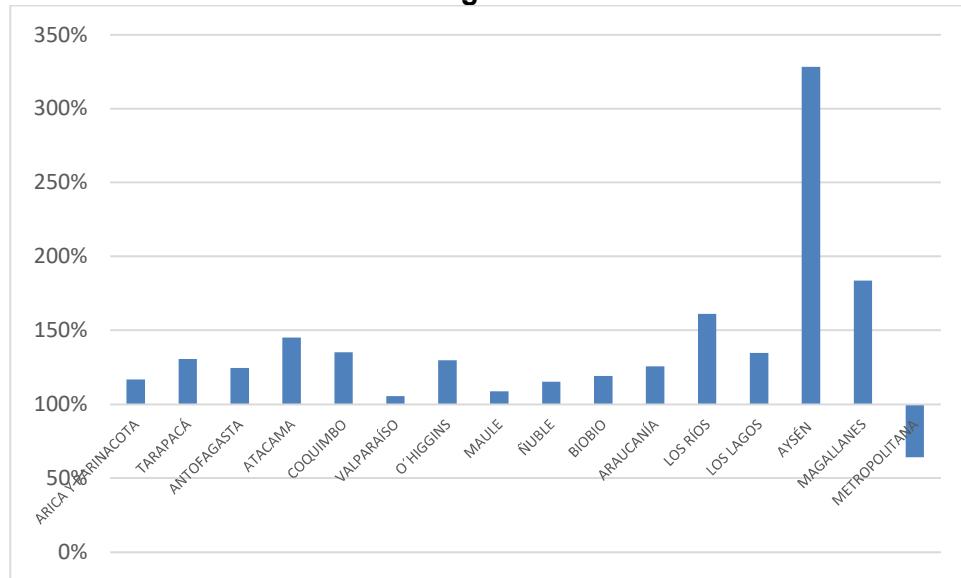
Cuadro 35. Listado de distribución de recursos presupuestarios entre regiones

Nombre Región	Número de Jornadas de Servicios Contratadas	Gasto Total anual (precios vigentes enero 2020)	Porcentaje de recursos sobre el total nacional
ARICA Y PARINACOTA	4	\$148.800.000	2%
TARAPACÁ	6,5	\$248.400.000	3%
ANTOFAGASTA	11,5	\$429.480.000	4%
ATACAMA	5	\$233.028.000	2%
COQUIMBO	14	\$572.880.000	6%
VALPARAÍSO	25,5	\$1.053.059.940	11%
O'HIGGINS	16,5	\$655.176.000	7%
MAULE	15,5	\$627.900.000	6%
ÑUBLE	8	\$301.680.000	3%
BIOBIO	25,5	\$1.016.928.000	10%
ARAUCANÍA	17	\$653.400.000	7%
LOS RÍOS	9	\$335.280.000	3%
LOS LAGOS	14,5	\$614.657.952	6%
AYSÉN	4	\$180.600.000	2%
MAGALLANES	3,5	\$166.740.000	2%
METROPOLITANA	68	\$2.617.848.000	27%
Total general	248	\$9.855.857.892	100%

Fuente: UMED

Esta distribución no es proporcional a la población en la región correspondiente, dando cuenta de “subsidios cruzados” de gasto entre regiones. El gráfico siguiente da cuenta de la relación de gasto por habitante en relación con el nivel agregado nacional. Así, se muestra que es la Región Metropolitana la principal fuente de compensación de gasto en favor de otras regiones.

Gráfico 2 Porcentaje de gasto en contratos de mediación según población, a nivel regional



D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

La UMED ha desarrollado y especificado un conjunto de procesos y sus correspondientes indicadores, todos ellos conformando un sistema de seguimiento y evaluación propio de la unidad responsable del programa.

A nivel conceptual, estos procesos están destinados a asegurar el buen funcionamiento (operación y calidad) de los procesos de producción de servicios de las unidades licitadas, tanto como de los procesos productivos de servicios de apoyo de la propia UMED, señalados en la sección A de este anexo.

Fundamento

Como se ha dicho, el acceso a la justicia con ciertos atributos es el resultado deseado, el que requiere, de un acceso universal y gratuito a un mecanismo de mediación de calidad.

Por ello, antes de atender a la pregunta por el rol del Estado en relación con la oferta, resulta necesario detenerse un momento en los objetivos de la mediación como sistema de acceso a la justicia. Dicho así, uno de los puntos de alta discusión respecto de la mediación dice relación con la evaluación de su calidad. Ello porque no basta a la Subsecretaría la instalación de este sistema, si es que éste no es de la calidad necesaria para que el servicio entregado se haga cargo de los problemas señalados previamente.

Como se ha señalado, un elemento relevante de la mediación es su voluntariedad, tanto respecto del acceso al sistema como a su resultado. Es decir, la calidad de la mediación no dice relación con la tasa de acuerdo, pues ésta es el un resultado que depende muy fuertemente de la voluntariedad de las personas.

De allí 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 promoción. Esta 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.

Dejando de lado, entonces, la medición del desempeño a través de la tasa de acuerdo, es posible detenerse en otras medidas importantes usadas tanto en la práctica nacional como internacional. Estas medidas son de dos tipos: cuantitativas y cualitativas, las últimas se fundan en el llamado paradigma transformativo de la relación, el que supone que la misma tiene efectos en las relaciones entre las personas, pudiendo evaluarse de qué manera el proceso ha impacto o beneficiado los atributos deseables de la relación entre las partes.

Por su parte, la medición cuantitativa se ha enfocado fuertemente en la satisfacción usuaria. Prueba de ello es que en mediación familiar se ha implementado una encuesta de satisfacción de manera periódica desde el año 2014.

Una tercera medida de la calidad del servicio dice relación con las competencias del mediador. Estas competencias están dadas por el nivel y profundidad de la formación de mediador y también, en gran medida, por las garantías o estándares de servicio.

Esta mirada al aseguramiento de la calidad es una de las razones que justifica la existencia del actual SNMF, ya no como respuesta al bajo uso del sistema, sino más bien al problema que representa la asimetría de información respecto de los atributos de calidad de la mediación. Corresponde, entonces, a la Subsecretaría de Justicia no solo mejorar el acceso (cobertura) sino también generar evaluaciones e instalar otros medios para garantizar que el acceso sea a un servicio de calidad.

Por otro lado, es necesario analizar la estrategia de intervención que se ha dado desde la autoridad a la problemática identificada y si ella se justifica a 15 años de la razón original. Ello, porque la respuesta dada en su momento –un sistema de licitaciones- se encuadra dentro de un abanico de alternativas posibles y viables a la fecha de la instalación, por lo que no es necesario asumir como “correcta” la respuesta entregada por el Estado y se debe

atender más bien a las relaciones causales y efectos esperados tenidos a la vista al momento de la decisión (más que al medio o instrumento).

Un sistema de licitaciones tenía la aptitud en ese momento, de habilitar oferta de manera inmediata y bajo las condiciones que estableciera la autoridad, controlando el gasto y que permitía que la medida de “mediación previa obligatoria” pudiera implementarse. Existía, además, una experiencia positiva dentro del mimos sector, cual era las licitaciones de defensa penal pública.

La evaluación y ajustes al modelo de contratación ha sido, por lo demás, una de las tareas centrales de la Unidad de Mediación de la Subsecretaría, evidenciando de esta forma que este modelo de contratación tiene objetivos específicos, ciertamente subordinados a los objetivos de calidad del servicio que se entrega. 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.

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. Se espera que el mecanismo de licitación resulte en una oferta eficiente, en principio más barata que la mediación privada, sin perjuicio de que a ésta no se le impone los mismos requerimientos de servicio incorporados requeridos a los centros licitados (atención a público, infraestructura, etc.).

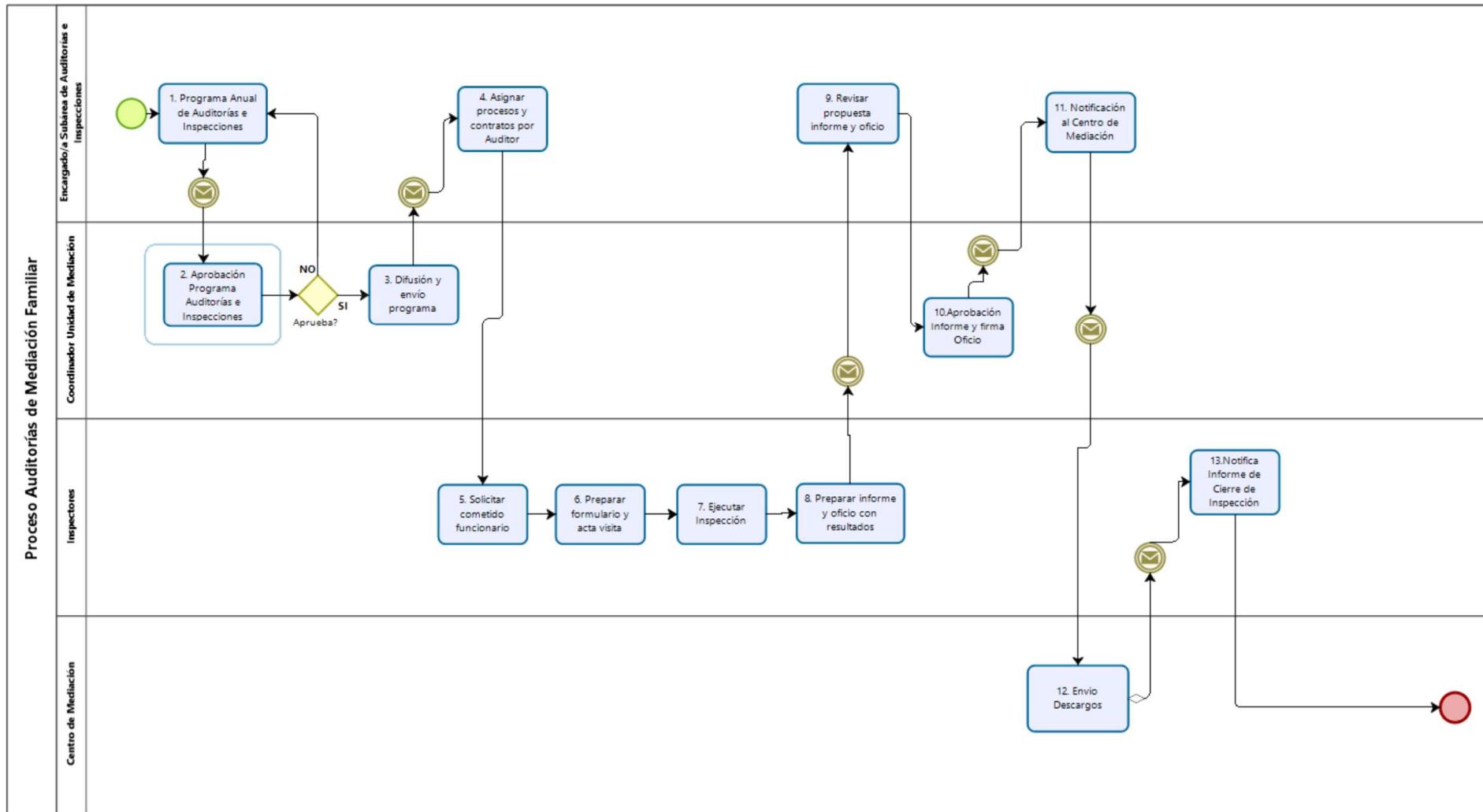
Respecto del objetivo de calidad, este también tiene un límite, cual es, el presupuesto máximo de la licitación, puesto que si se asume una relación positiva entre costo y calidad, la que se puede conseguir en un sistema de licitaciones, tiene un tope. Pero es importante subrayar que existen dos momentos 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, 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 tiene la posibilidad de efectuar inspecciones, y auditorías de satisfacción a usuarios, asegurando que el servicio se preste durante todo el tiempo del contrato al nivel de calidad deseado.

Estos procesos (levantados por UMED) son los siguientes:

- 1) Proceso Inspeccionar la verificación de cumplimiento de los Servicios de Mediación Familiar
- 2) Proceso Analizar y Revisar el funcionamiento de la Operación del SNMF
- 3) Proceso Monitorear la Ejecución Presupuestaria del SNMF
- 4) Proceso Contratación, ejecución y resultados de Auditorías Externas del SNMF
- 5) Proceso de Adjudicación
- 6) Proceso Generación del contrato
- 7) Proceso Auditorías Internas de Mediación Familiar
- 8) Proceso Gestión de Reclamos del SNMF

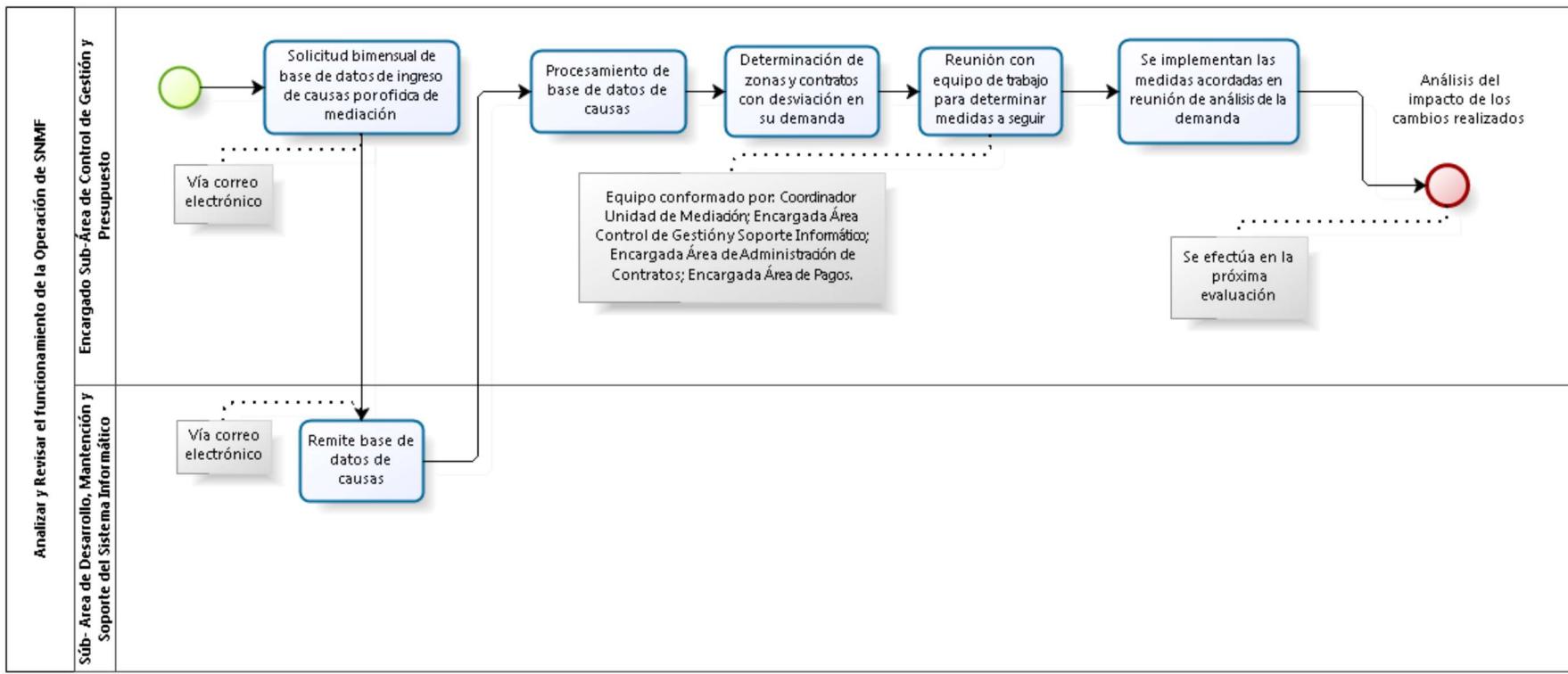
A continuación, adjuntamos el modelamiento de estos procesos en presentación gráfica.

Figura 12 Modelamiento del Proceso Inspecciones Mediación Familiar



Fuente: UMED

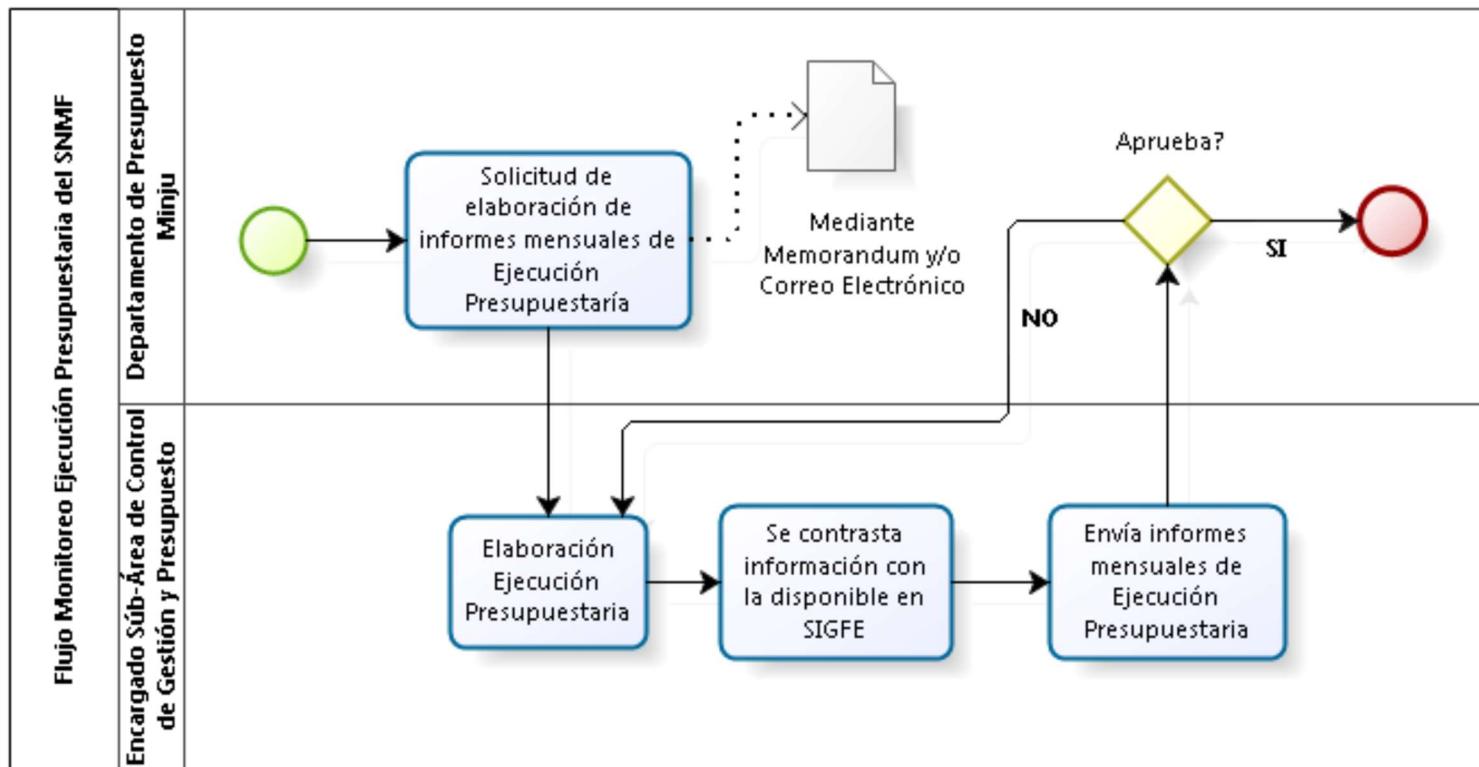
Figura 13 Modelamiento del Proceso Analizar y Revisar el funcionamiento de la Operación del SNMF



Powered by
bizagi
Modeler

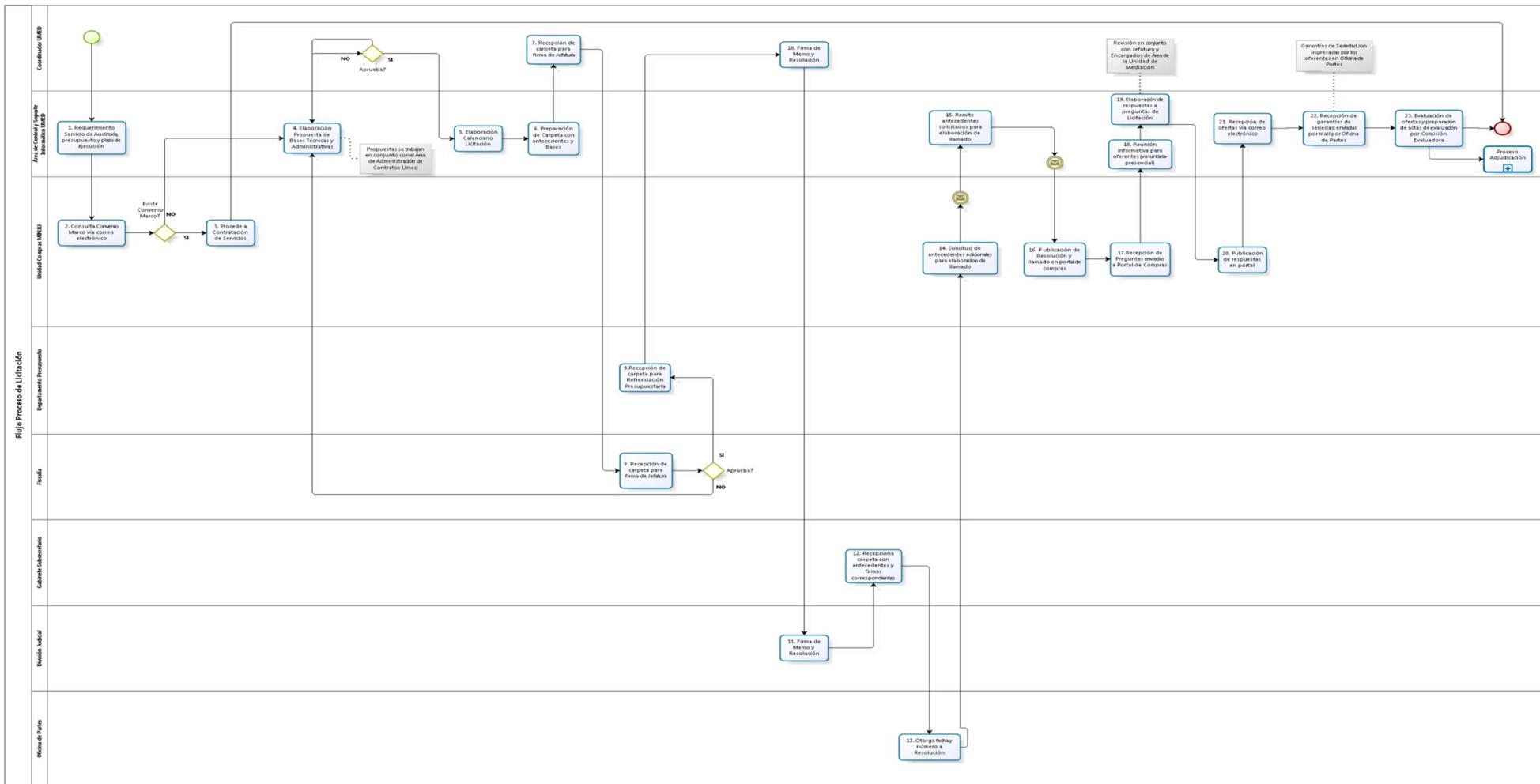
Fuente: UMED

Ilustración 3 Modelamiento del Proceso Monitorear la Ejecución Presupuestaria del SNMF



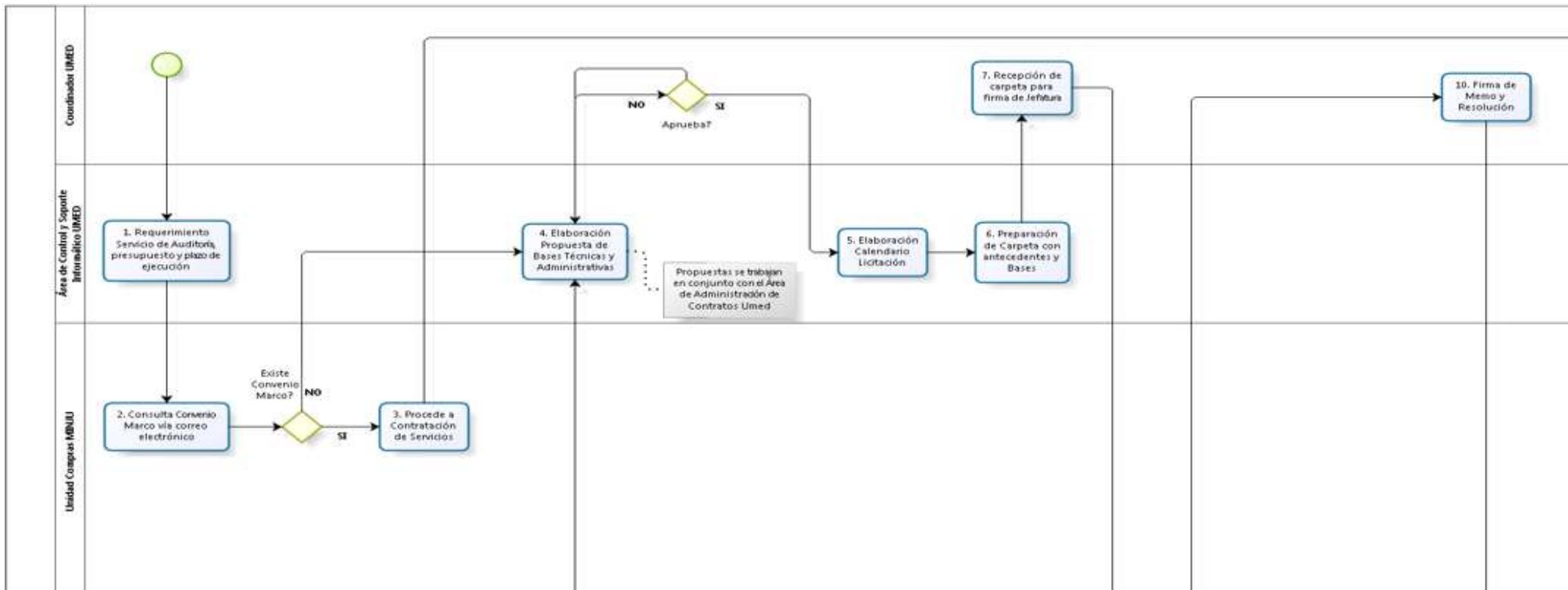
Fuente: UMED

Figura 14 Modelamiento del Proceso de Licitación

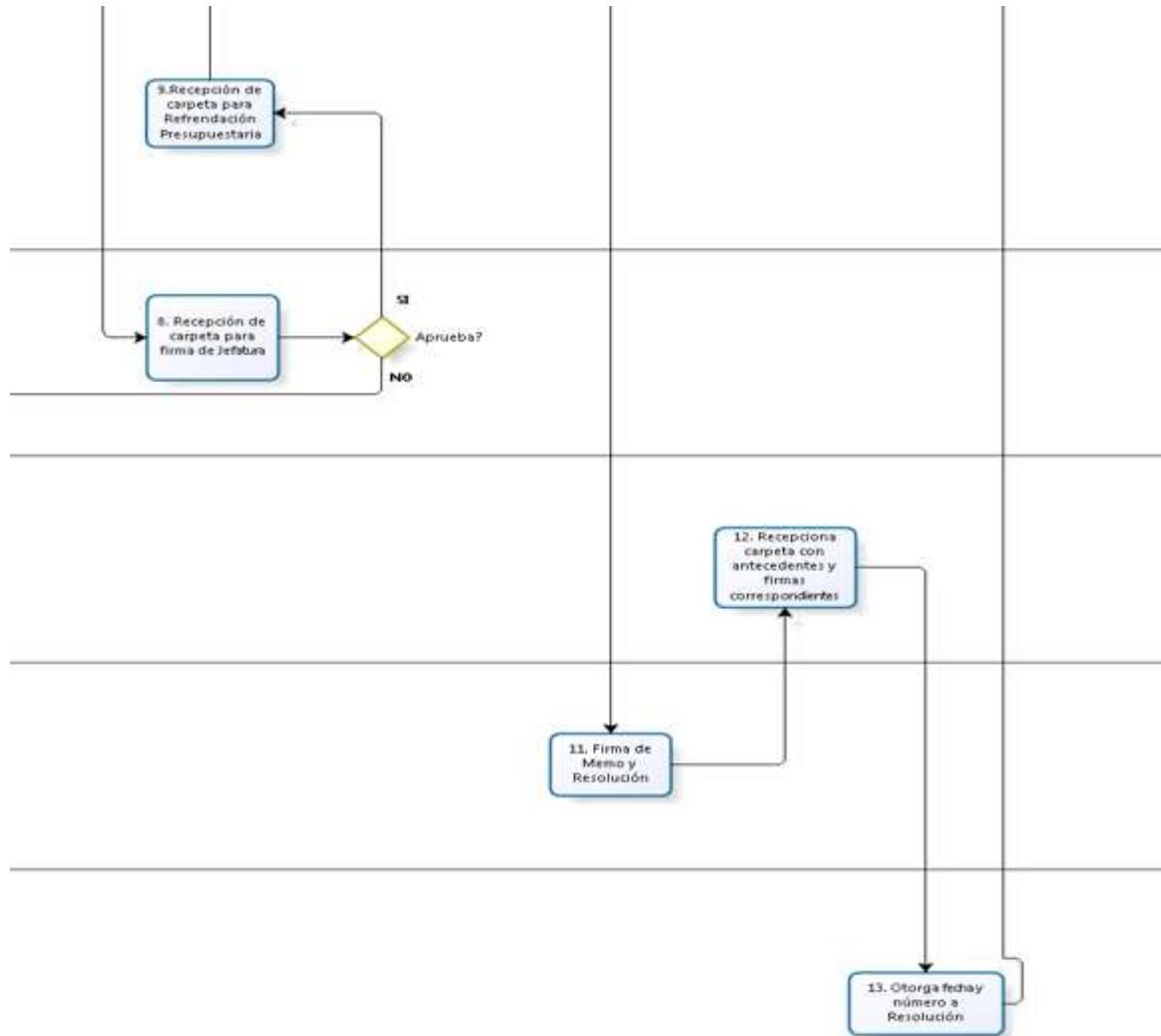


Fuente: UMED.

Detalle 1



Detalle 2



Detalle 3

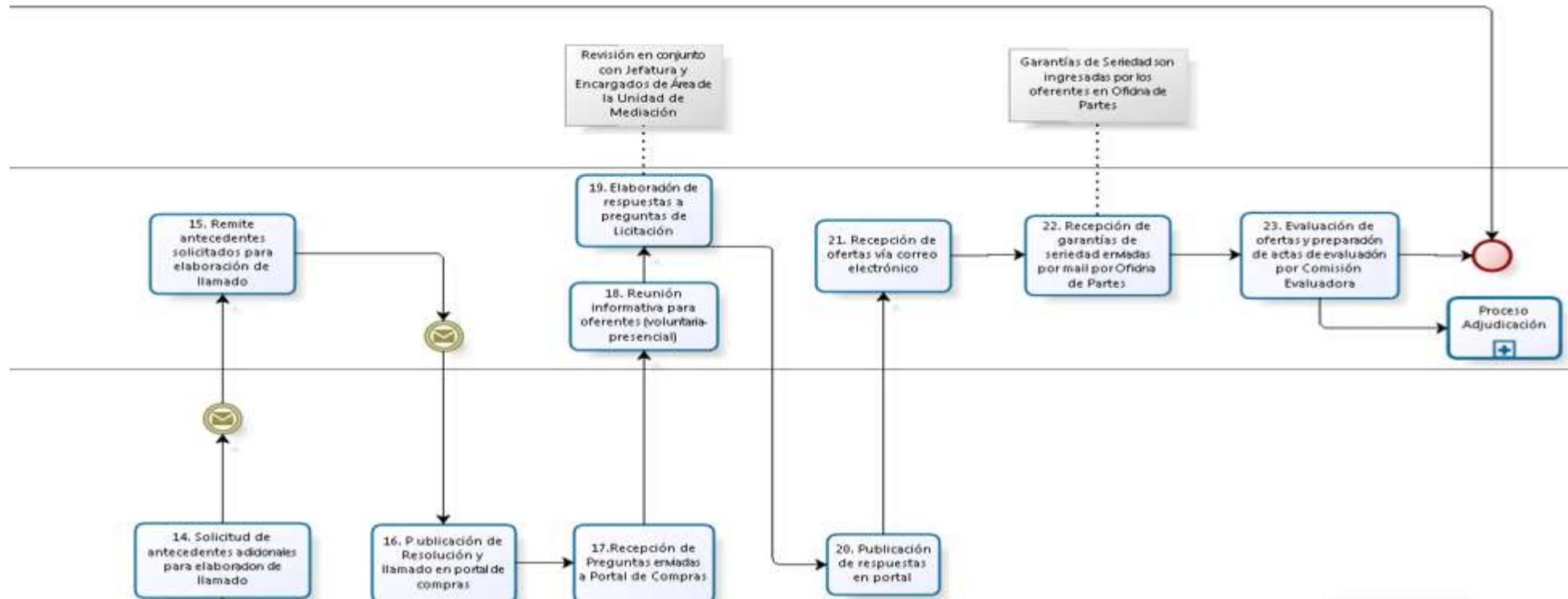
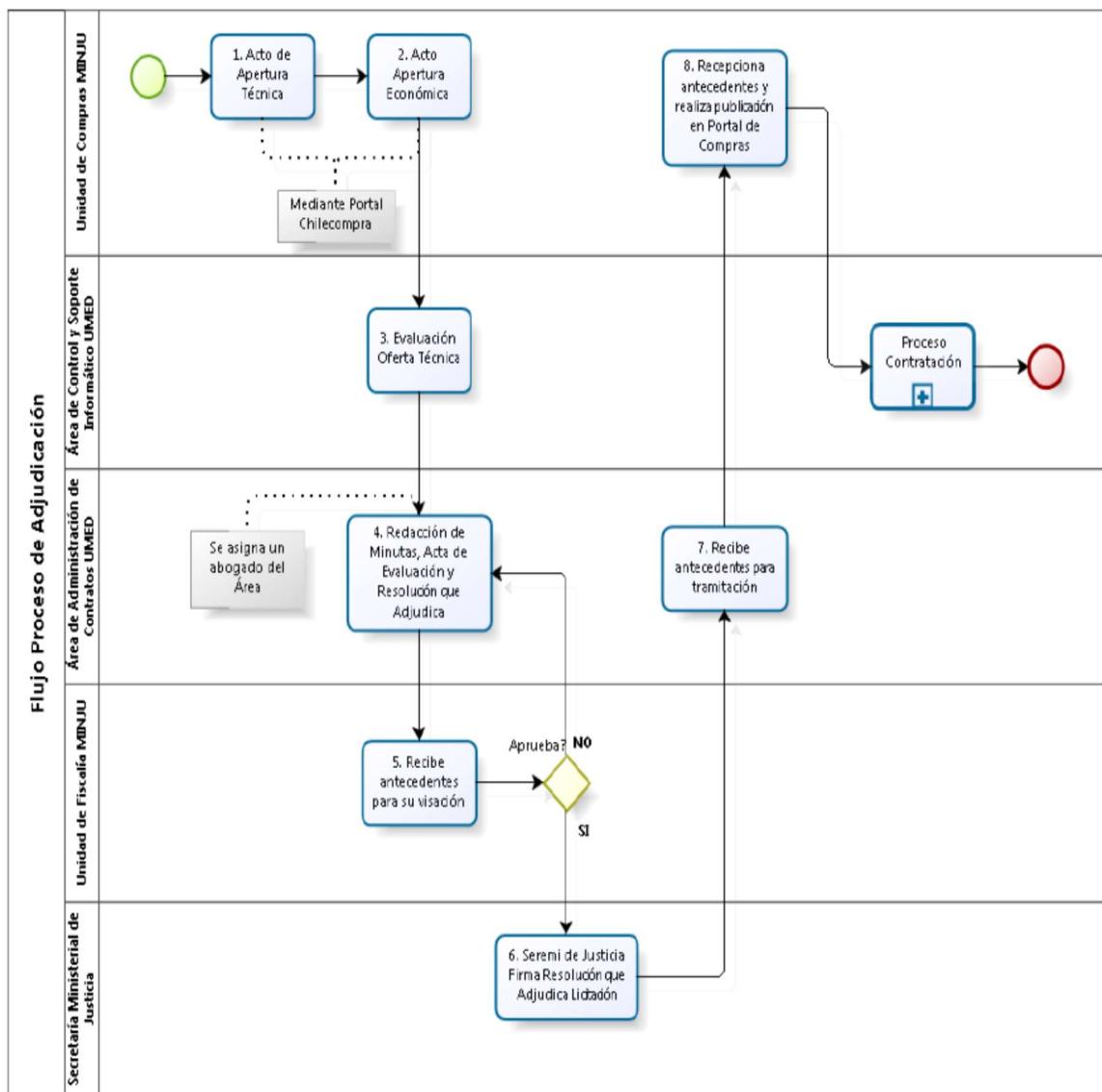


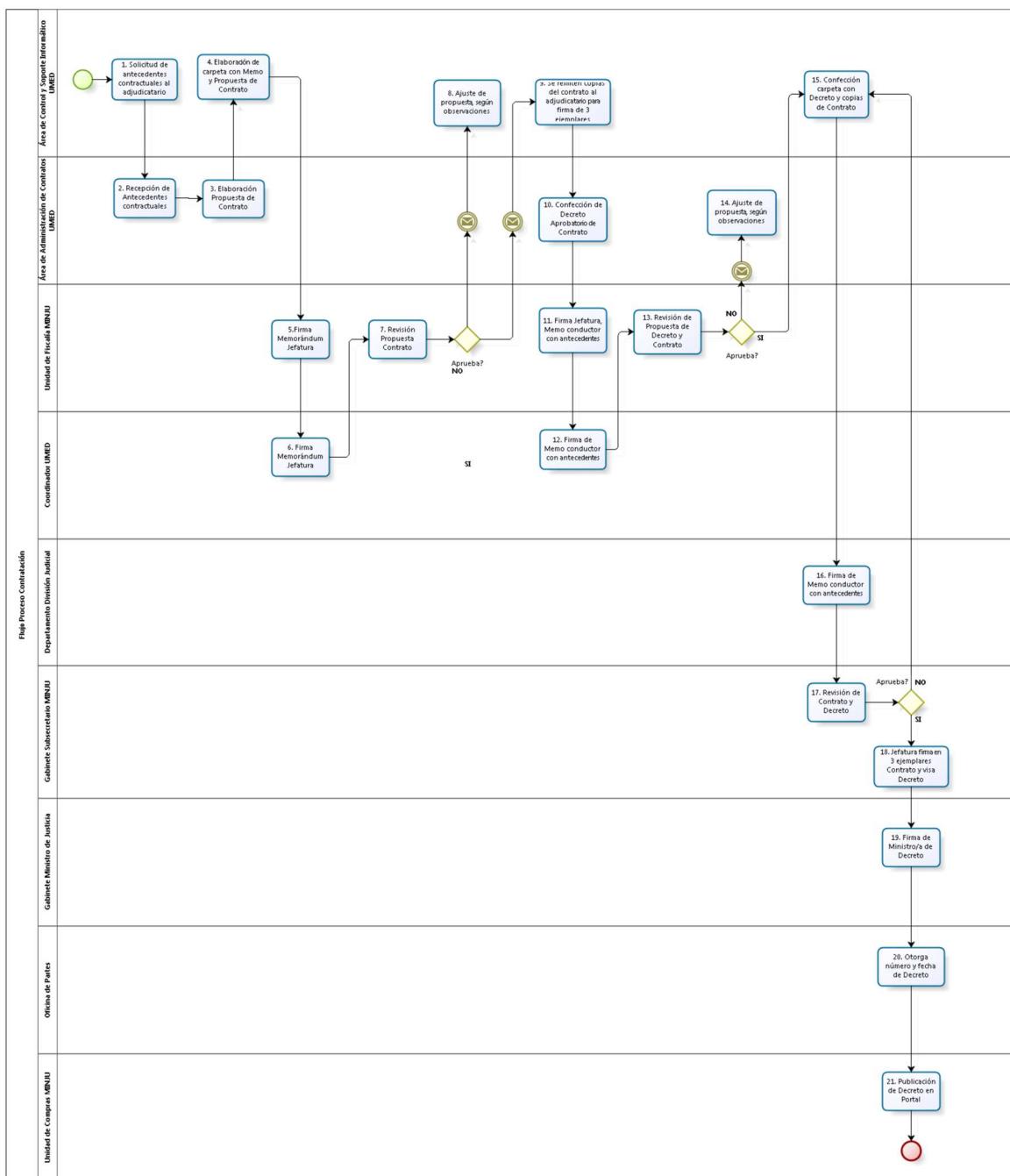
Figura 15 Modelamiento del Proceso de Adjudicación



Fuente: UMED

Powered by
bizagi
Madeir

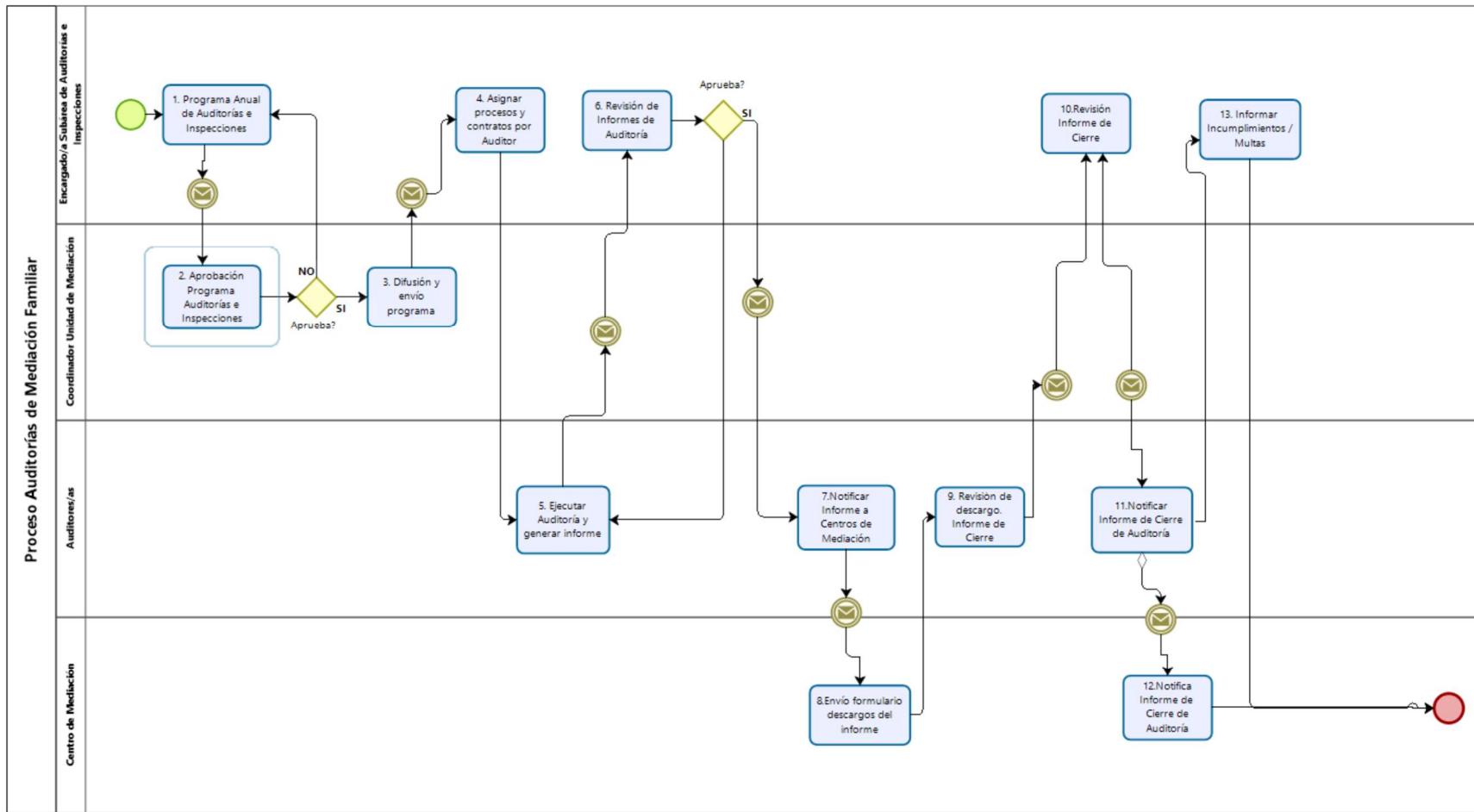
Figura 16 Modelamiento del Proceso Generación del contrato



Fuente: UMED

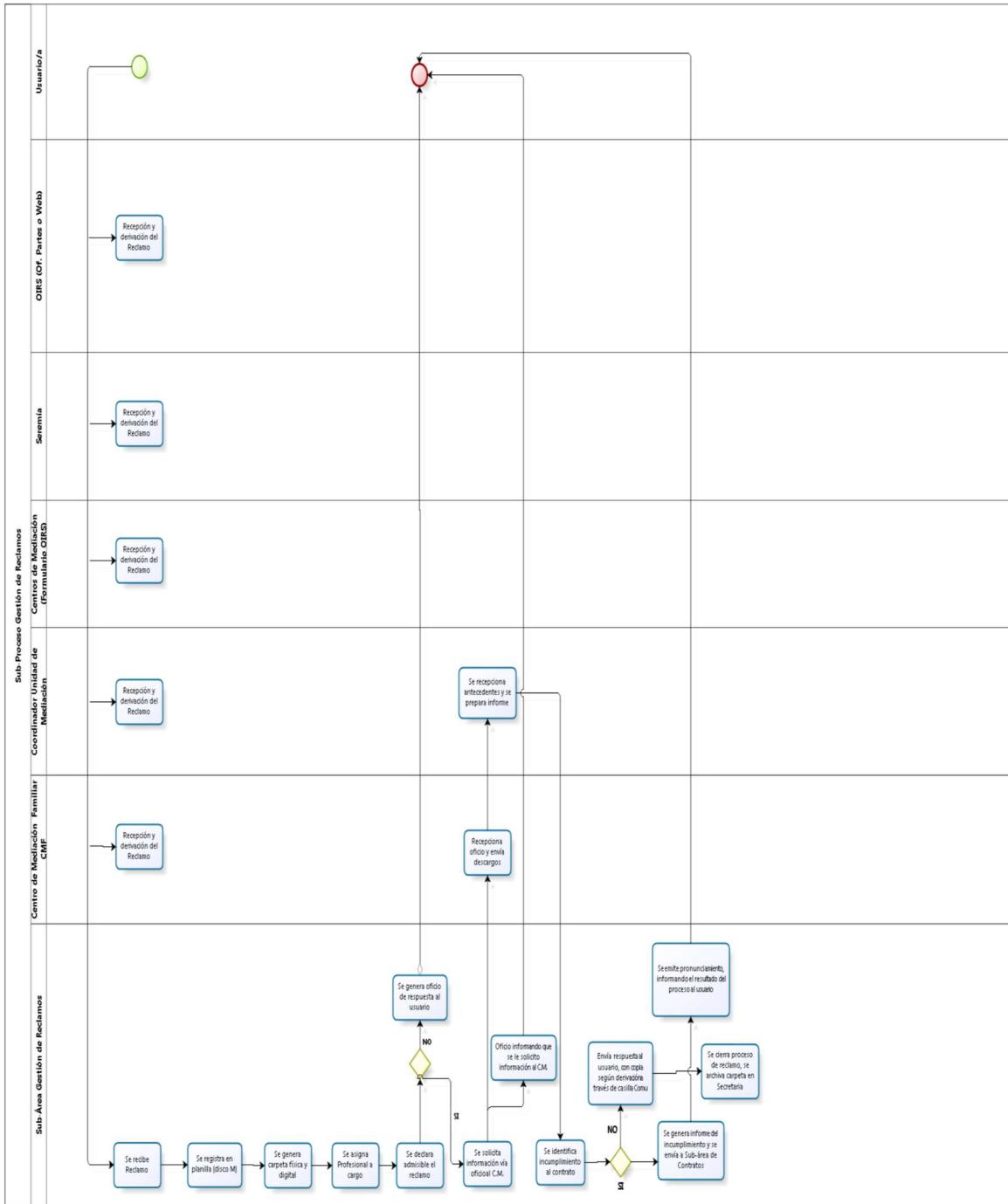
Powered by
bizagi
Modeler

Cuadro 36 Modelamiento del Proceso Auditorías Internas de Mediación Familiar



Fuente: UMED

Ilustración 4 Modelamiento del Proceso Gestión de Reclamos del SNMF



Powered by
bizagi
Modeler

Fuente: UMED

Anexo 4: Análisis de Género de programas Evaluados

Se constata que el programa cuenta con datos desagregados por sexo y gestiones/planes de trabajo con enfoque de género, para fortalecer la calidad en entrega del servicio licitado. La Ley N° 19.968, estableció un sistema de mediación previa y obligatoria en las causas, de conocimiento de los Tribunales de Familia, relativas al derecho de alimentos, al cuidado personal y al derecho de los padres e hijos e hijas que viven separados a mantener una relación directa y regular.

Se puede indicar que, dado el carácter de prestación universal de los servicios de mediación, éstos no realizan distinciones de género, lo que resulta entonces innecesario de incorporar en la identificación del problema, la definición de población objetivo y la definición del propósito, salvo en cuanto a considerar expresamente que las prestaciones garanticen un trato equitativo.

En el mismo sentido, en la definición de los componentes, así como en la provisión de los bienes y servicios, resulta crucial operativizar esta garantía de trato equitativo realizando un análisis de las condiciones que enfrentan distintos tipos de usuarios, y de cómo estos componentes resultan idóneos para enfrentar estas diferencias.

Finalmente, en cuanto a la formulación de indicadores, 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 de orientación sexual. Resulta destacar que la ausencia de tales instancias resulta a nuestro juicio inconveniente, considerando que uno de los objetivos estratégicos ministeriales al que se vincula el Programa establece:

“Garantizar la calidad de atención y accesibilidad para todas las personas, con un trato equitativo, sin importar su raza, nacionalidad, religión, **género, orientación sexual**, condición u origen social, sin discriminaciones arbitrarias entre hombres y mujeres, a través de la modernización y fortalecimiento de los servicios del ministerio de justicia y derechos humanos, promoviendo y fortaleciendo una cultura de transparencia.”

Particularmente y como se señalaba anteriormente, esto es aplicable para el diseño y provisión de servicios a través de los componentes del programa, los que al no hacer distinciones de género pueden poner en riesgo el acceso a los mismos por parte de grupos que requieren una atención diferenciada.

Se debe advertir que, por lo general, el análisis de género en el sector público limita su atención al registro y atención de las diferencias según sexo, obviando aspectos de orientación sexual, sexualidad y otros elementos tales como los componentes interseccionales, propios de un análisis de género más riguroso, 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). El desafío, como se indicó está pendiente no solo en este Programa, sino que además en buena parte del sector público.

Nuestra observación apunta a recomendar una profundización en el análisis de género, en el contexto de lo que se espera sea una problemática abordada gradualmente por todas las entidades públicas, en el contexto de las iniciativas de inclusión. En el caso particular del Programa sujeto a evaluación, dada la mención explícita en los objetivos ministeriales a las condiciones de género y orientación sexual, se sugiere 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.

CUADRO ANÁLISIS DE GENERO			
Nombre del programa	PROGRAMA de Licitaciones Sistema Nacional de Mediación		
Objetivo del programa	Personas que tienen necesidades jurídicas en materias de alimentos, cuidado personal y relación directa y regular, acceden ²³¹ a una solución rápida ²³² y gratuita de su conflicto en forma colaborativa ²³³ .		
¿Corresponde aplicar enfoque de género según la evaluación?	<p>SI</p> <p>¿Por qué?: Existe mención explícita en los objetivos ministeriales a las condiciones de género y orientación sexual. Además, al tratarse de materias de familia corresponde incorporar perspectiva de género.</p>		<p>NO</p> <p>¿Por qué?: </p>
Si la respuesta es SI, continuar el análisis			
¿Se aplica satisfactoriamente en la población objetivo?	SÍ	<p>NO</p> <p>¿Por qué?: Sólo existe un posible análisis estadístico por sexo. No se aprecian instancias en que se despliegue un análisis de género de mayor profundidad, que incorpore por ejemplo distinciones de orientación sexual</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <p>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</p>
¿Se aplica satisfactoriamente en la definición del propósito y los componentes?	SÍ	<p>NO</p> <p>¿Por qué?: No se hace distinción al respecto</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <p>Debería incorporarse dicha distinción a nivel de indicadores e identificar actividades pertinentes</p>
¿Se aplica satisfactoriamente en la provisión del servicio?	SÍ	<p>NO</p> <p>¿Por qué?: No se hacen distinciones al respecto.:</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <p>Se deberían identificar actividades o adecuaciones metodológicas pertinentes</p>
¿Se aplica satisfactoriamente en la formulación de indicadores?	SÍ	<p>NO</p> <p>¿Por qué?: No se hace distinción al respecto. Sólo existe un posible análisis estadístico por sexo.</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <p>Debería incorporarse dicha distinción a nivel de indicadores e identificar actividades pertinentes</p>

²³¹ 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.

²³² 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.

²³³ 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.

Dirección de Presupuestos

PROGRAMA DE LICITACIONES SISTEMA NACIONAL DE MEDIACIÓN

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA

ANEXO 5

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS DEL PROGRAMA

I. Fuentes de financiamiento del Programa, período 2016-2020

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

1. Fuentes presupuestarias:

1.1. Asignación Específica al Programa: Corresponde al presupuesto asignado al programa en la Ley de Presupuestos de los respectivos años (Presupuesto inicial).

Corresponde hacer un listado de la(s) asignación(es) considerada(s), identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, el monto total de la asignación establecido en la Ley de Presupuestos, así como el porcentaje de ésta que se considera como específico al programa evaluado.

Cuadro 1.A

Asignación Específica al Programa, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro, los totales de Asignación Específica al Programa de cada año se calcularán automáticamente

Utilizar el siguiente formato para la Identificación de cada asignación:

07.09.01

24.01.133

Programa Giras de Estudio

Identificación Asignación			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; ítem; Asign.	Denominación de Asignación	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa
10.01.01	24.01.001	Programa de Licitaciones Sistema Nacional	10.097.296	100,0%	10.284.677	100,0%	11.160.027	100,0%	10.923.750	100,0%	10.105.074	100,0%
10.01.01	24.01.002	Auditorías Externas Sistema Nacional de	125.523	100,0%	126.532	100,0%	126.740	100,0%	127.106	100,0%	127.106	100,0%
1.1 Total Asignación Específica al Programa			10.222.820		10.411.209		11.286.768		11.050.856		10.232.180	

1.2. Aportes institución responsable: Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los respectivos subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros. Ver clasificadores presupuestarios en documento "Instrucciones para Ejecución del Presupuesto del Sector Público" en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-134517_doc_pdf.pdf

Cuadro 1.B

Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros), período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

Hacer un listado de los subtítulos considerados, identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, así como el monto total del subtítulo establecido en la Ley de Presupuestos y el porcentaje de éste que se considera como específico al programa evaluado.

NOTA: Utilizar el mismo formato que en el Cuadro 1.A para para la Identificación de la partida, capítulo y programa. Para completar el Cuadro, los totales de Aportes de la Institución Responsable de

Identificación Aporte			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subtítulo	Denominación	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa
10.01.01	21	Gastos en Personal	9.142.907	6,2%	10.291.269	5,9%	10.734.677	5,4%	11.666.695	5,4%	11.436.091	5,5%
10.01.01	22	Bienes y Servicios de Consumo	67.565.209	0,2%	4.515.004	2,2%	3.015.672	3,8%	2.784.257	3,0%	2.987.030	1,8%
1.2 Total Aportes Institución Responsable			678.084		707.692		695.313		712890,45		686416	

1.3. Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas: Son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa y que no ingresan a su presupuesto. Correspondrá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

A efectos de comparar presupuestos y gastos, éstos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, deberá multiplicar los primeros por los correspondientes factores señalados en tabla de la hoja "Portada".

Hacer un listado de la(s) asignacion(es) considerada(s), identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, así como el monto total de la asignación establecido en la Ley de Presupuestos y el porcentaje de ésta que se considera como específico al programa evaluado.

Cuadro N°1.C
Aportes en Presupuesto de otras Instituciones Pùblicas, periodo 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Utilizar el mismo formato que en el cuadro 1.A para para la Identificación de las asignaciones. Para completar el Cuadro, los totales de Aportes de otras instituciones públicas de cada año se

Identificación Aporte			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; ítem; Asign.	Denominación de Asignación	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1.3 Total Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas			0		0		0		0		0	

2. Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Correspondrá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de ellas. Si no se cuenta con información de presupuesto para este ítem, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro.

Cuadro N° 1.D

Aportes Otras fuentes Extrapresupuestarias, periodo 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0	0	0	0	0

Cuadro Nº1

Fuentes de financiamiento del Programa, periodo 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente

Fuentes de Financiamiento	2016		2017		2018		2019		2020		Variación 2016-2020
	Monto	%									
1. Presupuestarias	10.900.903	100,00%	11.118.902	100,00%	11.982.081	100,00%	11.763.747	100,00%	10.918.596	100,00%	0,16%
1.1. Asignación específica al Programa	10.222.820	93,78%	10.411.209	93,64%	11.286.768	94,20%	11.050.856	93,94%	10.232.180	93,71%	0,09%
1.2. Aportes institución responsable (subítulos 21, 22 y 29, entre otros)	678.084	6,22%	707.692	6,36%	695.313	5,80%	712.890	6,06%	686.416	6,29%	1,23%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
2. Extrapresupuestarias	0	0,00%									
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	10.900.903		11.118.902		11.982.081		11.763.747		10.918.596		0,16%

Fuente: UMED y Dipres

2. Información presupuestaria del Programa respecto del presupuesto de la Institución Responsable, período 2016-2020

En la primera columna de la matriz de datos, se incluyen los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. La cifra corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del año respectivo.

En la segunda columna de la matriz de datos, se incluyen los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable. **Las cifras corresponden a la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°1 "Fuentes de Financiamiento del Programa".**

Cuadro N°2
Presupuesto del Programa respecto
del Presupuesto de la Institución
Responsable, período 2016-2020
(en miles de pesos año 2020)

NOTA: Sólo debe completarse la columna "presupuesto inicial de la Institución responsable" ya que el resto del cuadro se completa y calcula automáticamente con información proveniente del cuadro 1.

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	%
			Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2016	178.113.561	10.900.903	6,1%
2017	115.606.703	11.118.902	9,6%
2018	116.703.054	11.982.081	10,3%
2019	136.731.980	11.763.747	8,6%
2020	140.725.714	10.918.596	7,8%

Fuente: UMED y Dipres

3. Ejecución Presupuestaria del Programa, período 2016-2020

Cuadro N°3

**Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2016-2020
(en miles de pesos año 2020)**

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2016	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	566.354	566.354	566.354	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	111.730	111.730	99.651	89,2%	89,2%
Transferencias	10.222.820	10.222.820	10.178.476	99,6%	99,6%
Inversión	0	0	0		
Otros (Identificar)	0	0	0		
Total	10.900.903	10.900.903	10.844.481	99,5%	99,5%

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2017	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	609.255	609.255	609.255	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	98.437	98.437	97.903	99,5%	99,5%
Transferencias	10.411.209	10.411.209	10.358.737	99,5%	99,5%
Inversión	0	0	0		
Otros (Identificar)	0	0	0		
Total	11.118.902	11.118.902	11.065.896	99,5%	99,5%

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2018	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	579.233	579.233	578.664	99,9%	99,9%
Bienes y Servicios de Consumo	116.080	116.080	106.265	91,5%	91,5%
Transferencias	11.286.768	11.286.768	10.969.617	97,2%	97,2%
Inversión	0	0	0		
Otros (Identificar)	0	0	0		
Total	11.982.081	11.982.081	11.654.546	97,3%	97,3%

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2019	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	629.916	629.916	629.916	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	82.975	82.975	82.224	99,1%	99,1%
Transferencias	11.050.856	11.050.856	11.047.701	100,0%	100,0%
Inversión	0	0	0		
Otros (Identificar)	0	0	0		
Total	11.763.747	11.763.747	11.759.841	100,0%	100,0%

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2020	Presupuesto Inicial
Personal	632.366
Bienes y Servicios de Consumo	54.050
Transferencias	10.232.180
Inversión	0
Otros (Identificar)	0
Total	10.918.596

Fuente: UMED y Dipres.

4. Gasto Total del Programa, período 2016-2019

Cuadro N°4

Gasto Total del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo las celdas de la segunda columna "Otros gastos". La columna "Gasto Devengado del Presupuesto" se completa automáticamente con la información del cuadro N° 3. El total se calculará automáticamente.

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2016	10.844.481	0	10.844.481
2017	11.065.896	0	11.065.896
2018	11.654.546	0	11.654.546
2019	11.759.841	0	11.759.841

Fuente: UMED y Dipres.

5. Gasto Total del Programa, desagregado según uso, período 2016-2019

Cuadro N°5

**Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)**

AÑO 2016	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	117.521	448.833	566.354	5,2%
Otros Gastos	10.192.672	85.455	10.278.127	94,8%
Total	10.310.194	534.287	10.844.481	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	95,1%	4,93%	-----	-----

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2017	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	126.776	482.479	609.255	5,5%
Otros Gastos	10.372.643	83.998	10.456.641	94,5%
Total	10.499.419	566.477	11.065.896	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	94,9%	5,12%	-----	-----

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2018	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	120.877	457.786	578.664	5,0%
Otros Gastos	10.969.617	106.265	11.075.883	95,0%
Total	11.090.495	564.051	11.654.546	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	95%	4,84%	-----	-----

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2019	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	130.068	499.848	629.916	5,4%
Otros Gastos	11.052.076	77.849	11.129.925	94,6%
Total	11.182.144	577.696	11.759.841	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	95,1%	4,91%	-----	-----

Fuente: UMED y Dipres.

6. Gasto de Producción de los Componentes del Programa, período 2016-2019

Cuadro N°6

**Gasto de producción de los Componentes del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)**

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente

AÑO 2016	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país.	164.961	296.384	462.907	266.547	413.254	1.114.007	707.094	640.347	1.334.005	618.475	341.992	598.405	211.522	179.439	2.946.658	10.295.998
Componente 2: Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia.	229	372	659	286	801	1.460	945	887	1.917	973	515	830	229	201	3.892	14.196
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	165.190	296.756	463.565	266.833	414.055	1.115.467	708.039	641.234	1.335.922	619.449	342.507	599.235	211.752	179.640	2.950.550	10.310.194

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2017	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país.	165.769	334.954	520.581	256.502	468.453	1.137.065	724.508	632.346	1.388.264	599.862	358.965	621.774	201.792	214.994	2.859.685	10.485.513
Componente 2: Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia.	224	364	644	280	785	1.430	925	869	1.879	953	505	813	224	197	3.813	13.905
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	165.994	335.318	521.225	256.782	469.238	1.138.494	725.433	633.215	1.390.142	600.815	359.470	622.587	202.017	215.191	2.863.498	10.499.418,799

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2018	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bio Bio	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país.	166.565	304.771	554.903	270.998	499.367	1.143.885	751.732	667.136	1.419.748	666.810	375.472	739.865	213.328	194.853	3.121.060	11.090.495
Componente 2: Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	166.565	304.771	554.903	270.998	499.367	1.143.885	751.732	667.136	1.419.748	666.810	375.472	739.865	213.328	194.853	3.121.060	11.090.495

Fuente: UMED y Dipres.

AÑO 2019	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bio Bio	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1: Disponibilidad de oferta de servicios de mediación familiar gratuito y de calidad en todo el país.	162.726	283.623	475.400	251.700	675.313	1.238.110	753.760	703.386	1.493.153	678.889	359.385	683.143	207.880	185.312	3.025.989	11.177.769
Componente 2: Mediación familiar promovida y difundida como mecanismo de resolución alternativa de conflictos de familia.	71	115	203	88	247	449	291	274	591	300	159	255	71	62	1.198	4.375
Total	162.796	283.738	475.603	251.789	675.560	1.238.559	754.052	703.660	1.493.744	679.188	359.544	683.398	207.951	185.374	3.027.187	11.182.144

Fuente: UMED y Dipres.

7. Metodología de trabajo para estimaciones

Cuadros Anexo 5	Requiere estimación	
	SI	NO
Cuadro 1: Fuentes de financiamiento		
Asignación específica al programa		X
Asignación institución responsable...		X
Aporte en presupuesto de otras instituciones públicas		X
Otras fuentes, aportes beneficiarios....		X
Cuadro 2: Presupuesto programa respecto presupuesto institucional		
Presupuesto inicial de la institución responsable		X
Cuadro 3: Presupuesto inicial y gasto devengado		
Presupuesto inicial por subtítulo presupuestario		X
Presupuesto vigente por subtítulo presupuestario		X
Gasto devengado del presupuesto por subt. presupuestario		X
Cuadro 4: Gasto total del programa		
Otros gastos		X
Cuadro 5: Gasto total del programa según uso		
Gasto en producción		X
Gasto de administración		X
Gasto por ítem (recurso humano y otros)		X
Cuadro 6: Gasto de producción de los componentes del programa		
Gasto de producción por componente		X
Gasto de producción por componente y región		X