



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA DE ASISTENCIA JURÍDICA,
CORPORACIONES DE ASISTENCIA JUDICIAL
(PAJ, CAJ)**

MINISTERIO DE JUSTICIA

JUNIO 2003

**SINTESIS EJECUTIVA – Nº 08
PROGRAMA DE ASISTENCIA JURÍDICA, CORPORACIONES DE ASISTENCIA
JUDICIAL
MINISTERIO DE JUSTICIA**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1999 - 2002

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$ 8.304 millones

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Se ha contribuido a hacer efectiva la igualdad de todas las personas ante la ley, al otorgar a las personas de escasos recursos servicios para la solución de sus conflictos jurídicos.

1.2. Propósito

La población de escasos recursos con dificultad de acceso a la justicia, ha obtenido asistencia jurídica y/o judicial pública y gratuita otorgada por las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) y el Programa de Asistencia Jurídica (PAJ) ejerciendo sus derechos.

1.3. Población Objetivo

Por mandato constitucional, el Programa debe atender a toda la población de escasos recursos que tenga conflictos jurídicos y que no pueda resolverlos por sí solos. El Programa no tiene cuantificada la población objetivo sino sólo se conoce la potencial, compuesta por la población pobre existente en el país, que el año 2000¹ totalizaba 3.081.052 personas. Sin embargo el Sistema entrega algunas características o condiciones que deben cumplir los usuarios para acceder a los beneficios del Sistema. La asistencia jurídica gratuita se entrega automáticamente en los siguientes casos:

- Personas provenientes de familias con ingresos inferiores a 90.000 pesos (6 UF) por integrante de grupo familiar en zonas urbanas, y a 45.000 pesos (3 UF) en zonas rurales.
- Aquellos que detenidos en recinto penitenciario no pueden pagar un abogado particular.
- Los afectados por violencia intrafamiliar.
- Los menores de 18 años, víctimas o acusados de delito.
- Los que por caso de secuestro internacional de menores, u otros problemas, requieren asistencia de la oficina internacional o la oficina de derechos humanos (áreas especializadas de la CAJ de la Región Metropolitana).

¹ Encuesta CASEN 2000.

1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios efectivos son todas aquellas personas que resultan beneficiadas por las acciones que se ejecutan tanto en las CAJ como en el PAJ. En estricto sentido, el Programa no lleva estadísticas de los beneficiados por cuanto, de acuerdo a los diferentes componentes, las unidades de análisis registradas tienen diferentes significados² y éstos no están homologados, aparte del problema que no todas las unidades operativas aplican los mismos conceptos.

No obstante y respecto del componente Orientación e Información sobre Derechos, que es la puerta de entrada del sistema, las estadísticas señalan que en el año 2002 la población beneficiaria fue de 245.473 personas, incrementándose en 22% respecto del año 1999.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

En estricto rigor, lo que se está evaluando no corresponde a un programa como tal sino que a cuatro instituciones autónomas, todas ellas de carácter similar, y a un programa gubernamental del Ministerio de Justicia.

El Programa se origina en 1981 y funciona a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) y el Programa de Asistencia Jurídica (PAJ): Acceso a la Justicia, bajo la competencia del Ministerio de Justicia.

Las Corporaciones son instituciones autónomas con personalidad jurídica, que fueron creadas por ley, como continuadoras del servicio gratuito de asistencia judicial del Colegio de Abogados. En cantidad de cuatro abarcan todas las regiones de Chile, se subdividen en subdirecciones regionales y éstas a su vez en consultorios jurídicos (fijos y móviles) y algunas oficinas especializadas (oficinas de segunda instancia)³. En el modelo organizacional de las CAJ también existen oficinas de atención dependientes de los consultorios como unidades más simples.

El PAJ es un programa dependiente directamente del Ministerio de Justicia, se subdivide en consultorios y realiza las mismas funciones que las CAJ pero en forma complementaria en provincias o comunas donde no tiene presencia las CAJ. El PAJ surge en 1993 y funciona en los aspectos operativos bajo el alero de la CAJ respectiva. El programa se inicia como "la primera iniciativa de modernización de la asistencia jurídica y, en sus orígenes tiene como finalidad desarrollar un modelo de asistencia jurídica que sirva de marcha blanca para la creación del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica Gratuita, proyecto de ley presentado al Congreso Nacional el 11 de noviembre de 1992"⁴.

Se ha continuado con el proceso de modernización de las CAJ iniciado en 1997 lo que ha permitido ir fortaleciendo el programa, al adecuar la estructura organizacional de las instituciones a los nuevos requerimientos existentes en materia de asistencia jurídica, al aumentar la cobertura de atención, extendiendo el servicio que brindan las Corporaciones a todas las comunas del país, y al mejorar la calidad del servicio que se está brindando,

² Se manejan conceptos tales como "casos", "atenciones", "población atendida", "eventos", "postulantes".

³ En caso de la CAJ Metropolitana, las direcciones se subdividen en Subdirecciones Zonales de la cual dependen los consultorios y Centros de Mediación y Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos y otras oficinas especializadas.

⁴ Resumen Ejecutivo. Diagnóstico Situación Actual. Sistema Asistencia Jurídica. Departamento de Asistencia Jurídica. Ministerio de Justicia. 2002. Este proyecto fue retirado, y actualmente no existen proyectos de ley en trámite.

umentando las horas profesionales de atención e incorporando profesionales de áreas complementarias al trabajo de los Consultorios Jurídicos.

Hay que tener en cuenta también que actualmente se está desarrollando un modelo de asistencia jurídica diferente en el propio Ministerio de Justicia, en concreto en la Defensoría Penal Pública. Es un Sistema mixto que contempla un subsistema público con defensores institucionales, y uno privado a través de licitación de causas a privados, todo ello en el contexto de la Reforma Procesal Penal. Este modelo atiende la asesoría y defensa técnica de los detenidos, inculpados, imputados o acusados. Por otro lado este modelo de licitación a privados es el que también recoge el proyecto de ley de los tribunales de familia en los casos de mediación.

El Ministerio de Justicia ha desarrollado un Sistema Informático de Seguimiento de Causas, Control de Gestión y Estadísticas (SEG), que consta esencialmente de tres módulos: seguimiento de causas, estadísticas, y control de gestión.

En el país existen, según estadísticas del año 2002, 151 consultorios jurídicos fijos, 18 consultorios móviles, 67 oficinas de atención y 6 Centros de Mediación, además de 5 oficinas de segunda instancia.

El diseño del programa consta de 6 componentes:

Componente 1. Orientación e Información sobre Derechos:

Entrega información que permite a las personas conocer y ejercer sus derechos, como también las formas de resolver autónomamente sus problemas. Incluye también intervenciones profesionales específicas, como son los estudios o borradores de contratos, además de las gestiones de derivación a otras instituciones. Es el inicio de la atención a los usuarios que acuden por demanda espontánea, individualmente o en grupos y es atendido por un profesional, principalmente abogado, quien escucha el problema, entrega información y efectúa asesoramiento. Finaliza o deriva a otras secciones del Sistema (componentes 2 ó 3).

Componente 2. Resolución Alternativa de Conflictos (RAC):

Es una vía alternativa a la judicial de resolver conflictos jurídicos con participación de las partes involucradas, tales como la negociación, la conciliación y especialmente la Mediación. Este componente se desarrolla en los mismos consultorios, sean fijos o móviles, o en los Centros de Mediación que son unidades especializadas que funcionan como unidades aisladas, fuera de los consultorios, que dependen directamente de las Direcciones Regionales o Subdirecciones Zonales (en caso de la CAJ Metropolitana) y aplican metodologías específicas de mediación que requieren espacios adecuados y personal debidamente entrenados en las técnicas de mediación.

Componente 3. Patrocinio de Causas Judiciales:

Se refiere a la asesoría profesional de abogados para representar al usuario ante los tribunales de justicia en la solución de un conflicto jurídico. En caso de no existir otra solución, se inicia un proceso judicial atendido por abogado y postulantes.

Componente 4. Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos:

Surge como un servicio especializado dentro de la asistencia jurídica, en función de la mayor vulnerabilidad de sus beneficiarios. Se trata de una atención interdisciplinaria, que incorpora atención psicológica y social, además del patrocinio judicial. La persona que solicita atención, sea derivada o por demanda directa, en la condición de ser víctima de un delito violento, es atendida por esta sección especial y conformada por diversos profesionales: abogado, psicólogo y asistente social. Estudiado el problema generalmente se lleva adelante un proceso judicial.

Componente 5. Prevención y Educación en Derechos Ciudadanos:

Surge para prevenir la ocurrencia de conflictos y abordar en forma colectiva problemas acuciantes para la comunidad. A menudo este trabajo se realiza con agentes sociales, obteniendo así un efecto multiplicador. Los profesionales de un consultorio u otro tipo de unidad promueven eventos (talleres, charlas, seminarios) para dar a conocer los derechos de las personas a grupos o instituciones, como carabineros, estudiantes, ONG, organizaciones de bases y municipalidades

Componente 6. Formación Práctica de Postulantes al Título de Abogado:

Los postulantes, egresados de las Facultades de Derecho, hacen su práctica profesional durante 6 meses como requisito legal⁵ para la obtención del título de abogado. Los directivos de las Corporaciones los asignan a diferentes unidades o secciones. Son un recurso humano gratuito para las Corporaciones por un período de seis meses y deben ser aprobados por los directivos de las CAJ.

1.6. Antecedentes Financieros

El Programa se financia a través de aporte fiscal directo, transferencias de recursos de organismos públicos donde destaca el SENAME en forma importante, seguido por el SERNAM, los convenios municipales, y lo percibido por concepto de costas⁶.

En el año 2002, el programa recibió un aporte fiscal de M\$ 8.191 millones que representa el 80% de los ingresos totales. El presupuesto asignado al programa para el año 2003 es de \$ 8.304 millones.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

Se estima que el diseño del Programa debe ser modificado por cuanto no se justifica que existan dos líneas de acción para el mismo propósito, CAJ y PAJ. Por otra parte, el Programa se distorsiona por la amplitud y heterogeneidad de los componentes, los que abarcan muchas funciones y dificultan que éste opere focalizadamente.

⁵ Art. 523 del Código Orgánico de Tribunales.

⁶ Cuando una causa está terminada y el tribunal dicta sentencia, junto a ésta el Juez de la causa puede establecer el pago de costas solo si la parte perdedora del juicio no es la representada por la CAJ. El pago se distribuye entre quienes efectuaron gastos para la CAJ por motivos del juicio pero que no pudieron cobrarlos por la condición de pobreza del beneficiario. En forma extrajudicial, la CAJ llega a acuerdo con el beneficiario cuando gana un juicio y el resultado tiene una expresión monetaria para que aporte un 10% de lo ganado a la Corporación. En caso de no existir dinero de por medio, se busca un aporte voluntario del beneficiario.

Existe presencia del programa en todas las regiones del país, sin embargo ello no asegura que toda la población tenga acceso al Programa. No hay antecedentes respecto a si la oferta existente atiende a toda la demanda potencial.

Actualmente, el programa se distorsiona por la política de agregación de componentes o estructuras, ya sea porque no cumplen los procesos lógicos de atención de los beneficiarios al recibir usuarios no sólo de los consultorios sino también de forma espontánea; o porque lo hacen de forma separada a los consultorios, tanto en los Centros de Mediación como en los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos. La existencia de componentes transversales como éstos implica posibles duplicidades en la atención a los usuarios. La especialización es necesaria pero dentro de una racionalidad administrativa.

Por otra parte también debe evaluarse el efecto que sobre el programa tiene la obligatoriedad de las Corporaciones de dar práctica profesional a los postulantes al título de abogado, y a través de ese recurso dar atención a los usuarios del programa, ya que la falta de experiencia del postulante y la temporalidad de su prestación (seis meses) atentan contra la calidad del servicio prestado.

2.2 Organización y Gestión

Existen dos Sistemas paralelos (CAJ y PAJ) con poca comunicación formal u oficial entre ambos (instancias de coordinación). Funcionan con dos lógicas diferentes y con organizaciones de diferente peso burocrático. Las CAJ se relacionan con el Ministerio de Justicia en un plano diferente al PAJ, ya que lo hacen a través del Departamento de Asistencia Jurídica, y el PAJ es un programa interno de la División Judicial de dicho Ministerio. Además, la existencia de 4 CAJ autónomas hace más difícil la coordinación y la implementación de una misma Política Pública de Asistencia Jurídica Gratuita por el Ministerio de Justicia.

La Institución señala que el modelo actual es provisorio y que existe voluntad política para cambiarlo en el corto plazo aún cuando no exista un modelo consensuado. El hecho de que desde el año 1990 se venga estudiando esta situación avala la opinión que el modelo actual no es adecuado. Sin embargo es preocupante tanta demora.

En algunas Subdirecciones Regionales de las CAJ se presentan demasiadas unidades orgánicas de carácter técnico-administrativo que dependen de una sola Jefatura (Ej. CAJ Bío-Bío de la que dependen más de 25 consultorios y unidades administrativas), lo que se ve perjudicado por la dispersión geográfica de estas unidades.

En términos de gestión existen problemas por la falta de uniformidad del trabajo de cada CAJ y PAJ y por las bases de registros estadísticos ya que el Sistema Informático de Seguimiento de Causas, Control de Gestión y Estadísticas (SEG) no se ha implementado en su totalidad, y éste no ha entregado información válida y completa.

El hecho de que cada corporación sea un ente autónomo dificulta la coordinación con el Ministerio de Justicia en materia de sistemas integrados de información. Es así como no ha sido posible imponer un sistema uniforme y homogéneo de registros estadísticos, incluso a nivel de conceptos, a pesar de los esfuerzos del Ministerio.

2.3 Eficacia y Calidad

Existen sólo dos comunas que no tienen cobertura durante los cuatro años del período de evaluación. Respecto a la focalización, sólo en el componente de "patrocinio judicial" hay evidencias de que se atiende a las personas de escasos recursos, de hecho el programa va más allá de la población pobre al incluir la vulnerabilidad como un factor de atención.

En relación a la producción de componentes se observan los siguientes resultados:

- El año 2002 se entregó Orientación e Información sobre Derechos a 245.473 personas, con un incremento del 21,8% en el período;
- Los casos atendidos a través de RAC aumentaron en 107% en el período, alcanzando los 36.637 casos en 2002, de los cuales el 56% consiguieron acuerdo. En promedio, los días transcurridos desde la fecha de solicitud y fecha de acuerdo aumentaron de 56 días en 1999 a 80 días en el 2002, observándose un 43% de incremento de días promedio de tramitación, esto producto de la incorporación de los Centros de Mediación, los que requieren más tiempo para tramitar los acuerdos.
- Las causas ingresadas a Patrocinio Judicial aumentaron en 11,8% en el período, alcanzando las 67.673 en 2002. El porcentaje de causas terminadas en relación a las ingresadas aumentó de un 45,7% en 1999 a un 83,7% en 2002.
- Respecto al componente de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos, éste comienza a implementarse en el año 2001 y sus cifras no permiten hacer mayor análisis, sólo señalar que en el año 2002 se atendieron 5.207 personas, de las cuales aproximadamente el 23% iniciaron juicio al final del año;
- El año 2002 se realizaron 801 eventos sobre prevención y educación de derechos, con un aumento en la asistencia de participantes de un 66% respecto a 1999 y;
- Se entregó práctica profesional a 1.857 postulantes en 2002, 24% más que en 1999.

No es posible evaluar la calidad del servicio por cuanto no se disponen de estudios suficientes. Existe sólo un estudio⁷ de satisfacción de usuarios realizado en la VIII Región que señala entre sus conclusiones que la CAJ es una institución accesible, que proporciona servicios jurídicos adecuados; más del 90% de los usuarios encuestados manifiestan que la acción profesional de la CAJ es "buena o muy buena" y; los usuarios valoran muy positivamente los resultados obtenidos en cada uno de los casos que los ha llevado a solicitar la asesoría o los servicios especializados de la CAJ".

Entre los aspectos negativos, el estudio señala el tiempo o duración que toman los procesos, algunos elementos de infraestructura y el hecho que los usuarios tienden a percibir, en alguna medida, inexperiencia entre algunos postulantes.

2.4 Eficiencia y Economía

El gasto efectivo del programa ha tenido un crecimiento de 33% entre 1999 y 2002, alcanzando los \$10.155 millones este último año.

La ejecución presupuestaria presenta un promedio, entre los años 1999-2002, de un 97%. En el año 2002 ésta alcanzó un 98%.

⁷ Estudio "Valorización institucional de la CAJ: el punto de vista de los usuarios o clientes", realizado por el Dr. José Manuel Merino, Natacha Muñoz y Carolina Peña, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción, 2001. Este instrumento fue aplicado a 86 consultorios de la CAJ de la Región del Bío Bío, cuya jurisdicción abarca las Regiones VIII a XI, obteniéndose una muestra de 588 personas encuestadas.

El programa ha demostrado capacidad para allegar recursos de terceros provenientes de otras instituciones públicas, el cual ha sido de un nivel cercano al 24% en los primeros tres años de evaluación, bajando levemente a 20% el último año.

Respecto a lo percibido por concepto de costas, éste alcanza el 1,7% en el período.

El gasto de administración sobre el gasto efectivo total ha disminuido en un 14% en el período evaluado alcanzando en 2002 un 14,2%. Comparado con otras instituciones este gasto aparece relativamente alto siendo normal un gasto de administración que varía entre el 8% y el 10%.a nivel institucional, sin embargo estas cifras no son concluyentes debido a insuficiencias detectadas en las fuentes de información⁸.

2.5 Principales Recomendaciones*

Es opinión del panel y existe consenso entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso de entregar servicios de orientación y de defensa jurídica, que si bien existe necesidad de este servicio y que es necesario para el largo plazo, la forma de entregarla y la institucionalidad de respaldo debe ser modificada. Así, se han propuesto dos tipos de recomendaciones: las **operativas** que tienden a mejorar la forma actual de entregar los bienes o servicios y son de responsabilidad del programa, y las **estratégicas** que van al fondo de las situaciones conflictivas del sistema y cuyas soluciones dependen de agentes externos al Sistema, como puede ser modificar normas, leyes o definiciones políticas de nivel gubernamental.

a. Recomendaciones Operativas

1. Efectuar a nivel de consultorios una auditoría administrativa que permita conocer las unidades de análisis que se registran para cada uno de los componentes: beneficiarios, personas atendidas, casos y otros, de tal manera de establecer formatos únicos de captura de información de entrada o básica en el contexto de los sistemas de información actualmente vigente. Deben considerarse tanto para alimentar procedimientos manuales como electrónicos.
2. Efectuar una proposición que permita establecer en forma universal centros administrativos – contables. Estos pueden ser los Consultorios Jurídicos, que tengan una cobertura geográfica o poblacional determinada y que de ellos dependa cualquier otra unidad orgánica que sea necesario crear (Oficinas de Atenciones, Centros de Mediación, Centros de Víctimas, etc.). Luego se debe definir un nivel jerárquico de jefatura (Abogado Jefe por ejemplo) para dirigir estos Consultorios con capacidad para administrar un ámbito geográfico o poblacional mayor que el que posee actualmente.
3. Efectuar estudios que permitan definir la demanda de servicios jurídicos en población de escasos recursos, que considere los efectos que tendrá sobre dicha

⁸ las cifras entregadas por las CAJ no son exactas por cuanto al menos una de ellas determina los gastos de administración en forma estimativa (Valparaíso) y otra muestra gastos de administración por sobre el 30% (Norte), situaciones que hacen pensar que no existen centros de costos adecuadamente definidos

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

demanda la implementación de las reformas en implementación (procesal penal, Familia, etc.)

4. Traspasar todas las unidades operativas dependientes del PAJ a las CAJ respectivas, incluidos los recursos que las respaldan. Esto implica transformar al PAJ en una dependencia ministerial que tenga a su cargo todo lo relacionado con coordinaciones, aplicaciones de recursos (presupuestos), evaluaciones y análisis macro (estudios) de toda materia relacionada con el Sistema de Atención Jurídica Pública Gratuita. También le correspondería estudiar y promover nuevos modelos de atención en las CAJ.

5. Efectuar un estudio acerca de las competencias en materias de atenciones jurídicas que considere los roles que le corresponden a otros organismos. Tales como SENAME, SERNAM, tribunales de justicia (en relación a abogados de turno), municipalidades, ONG's y otros. Ello permitiría no sólo delimitar las funciones propias de cada uno sino promover convenios para potenciar la atención de los beneficiarios.

6. Desarrollar un programa de difusión pública orientado a promover la utilización masiva en el sector más vulnerable de la población para la utilización de las Resoluciones Alternativas de Conflictos (RAC). Es opinión del panel que los Centros de Mediación deben considerarse como un subcomponente de las RAC.

7. Realizar evaluaciones técnico económica en los siguientes casos: a) Para toda nueva inversión física o programas nuevos o sus ampliaciones, de forma que se tenga clara la conveniencia, justificación, financiamiento y sostenibilidad de la misma; b) para las diferentes líneas de acción implantadas actualmente: centros de mediación separados, consultorios móviles, centros de atención de víctimas.

b. Recomendaciones Estratégicas

1. **Elaboración de una Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que reordene la institucionalidad existente.** Es "urgente" que antes de adoptar cualquier innovación, se tenga un nuevo modelo legal de asistencia jurídica gratuita, que refleje la Política Pública sobre el Sistema.

Una alternativa válida que puede recoger la futura Ley del Sistema Nacional de Asistencia Jurídica Gratuita es la creación de un Servicio Nacional⁹ o de una Corporación Nacional de Asistencia Jurídica Gratuita, con 13 Subdirecciones regionales, en el que haya un núcleo atendido por lo público y el resto se derive a los privados.

2. **Redefinición del modelo de "asistencia jurídica y judicial gratuita".** Es necesario que el Ministerio de Justicia, y el Sistema en su conjunto, explicita claramente el significado de este término de acuerdo a la legalidad vigente, junto con los compromisos materiales y personales que ello conlleva.

3. **Profesionalización del Sistema,** Profesionalización del Sistema. Se debe propender a la máxima atención profesionalizada de los beneficiarios, en especial respecto a los abogados. La participación de los postulantes al título de abogado, como recurso humano relevante del Sistema debe ser disminuida permitiendo la participación de ellos en calidad de ayudantes o "alumnos en práctica", con la debida selección de los

⁹ Esta alternativa no sería válida en el caso de que se comprobara que pudieran existir conflictos de intereses con el Estado, al darse el caso de que el Servicio Nacional tuviera que litigar contra el Estado.

más capacitados. Pueden emplearse también a procuradores, debidamente pagados pero con responsabilidades más concretas en las tramitaciones judiciales. Para ello habría que modificar el Art. 523 del Código Orgánico de Tribunales, para que la práctica de los postulantes pueda ser efectuada en otras instancias, tales como tribunales de justicia o bufetes de abogados. Otra posibilidad es incorporar el concepto de voluntariado, de manera que abogados en ejercicio, puedan destinar parte de su tiempo a colaborar en las causas judiciales.