



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El acceso a la justicia a través de la gestión extrajudicial de conflictos

(Análisis comparado de políticas de mediación
en derecho privado entre Chile y Cataluña)

Javier Gustavo Wilhelm Wainsztein

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de investigación: derecho civil

Tesis Doctoral:

**El acceso a la justicia a través de la
gestión extrajudicial de conflictos**
(Análisis comparado de políticas de mediación en
derecho privado entre Chile y Cataluña)

Doctorando: JAVIER GUSTAVO WILHELM WAINSTEIN

Director y tutor: Dr. CARLOS VILLAGRASA ALCAIDE

“Las normas no son la respuesta a la confrontación, como parecía en ese enfoque adversarial que refleja un procedimiento judicial, sino que realmente son herramientas para construir la paz... si son asumidas libremente como reglas de una relación de soluciones compartidas, frente a los conflictos que siempre existen en cualquier modelo de coexistencia o de convivencia humana”

Carlos Villagrasa

“La principal fuente del malestar ciudadano hacia lo político no es tanto lo que hacen los políticos, sino lo que dejan de hacer, su falta de creatividad, su carácter reactivo”

Daniel Innerarity

RESUMEN

La mediación es una práctica profesional que lleva muchos años vigente en nuestro entorno. Las experiencias públicas de mediación han demostrado ser una opción única para la ciudadanía de las sociedades democráticas en la gestión de sus conflictos, cuyos beneficios abarcan desde la economía procesal hasta la horizontalización de la democracia. Como ciudadanos sabemos que la mayoría de los conflictos que surgen entre nosotros son inevitables, pero su tratamiento, gestión y resolución pueden hacer la diferencia. Una buena gestión del conflicto puede evitar las consecuencias negativas que éste podría provocar en nuestras vidas. Cuando la mediación deviene política pública se hace universal e implica el ejercicio del derecho a hablar y a ser escuchado, así como a negociar bajo parámetros de atención, confianza y seguridad para los involucrados. Y, a la vez, desde la administración pública se transmite y se apoya la idea de la capacidad ciudadana para la gestión de sus diferencias, sin la injerencia paternalista del poder público.

La finalidad de esta tesis es proponer una política pública para Catalunya estableciendo las líneas, objetivos y programas de intervención para que la mediación, como vía eficaz de resolución de conflictos, sea una realidad para toda la ciudadanía. Para hacerlo, esta tesis se divide en tres partes: Se comienza el trabajo con una profunda reflexión sobre el concepto de política pública y relacionándolo con la mediación y la resolución de conflictos. Posteriormente, en la segunda parte del trabajo se hace una exposición detallada del proyecto que el doctorando llevó a cabo por encargo de EUROsociAL+, la Agencia de Cooperación Europea con Latinoamérica, consistente en una asistencia técnica de apoyo a la implantación de un programa de gestión y promoción de iniciativas de resolución de conflictos locales enmarcada dentro de la reforma procesal civil de Chile. Finalmente, se da el salto a Catalunya y, con todo lo aprendido en el proyecto chileno, se establecen las bases para la creación de una nueva política pública en materia de mediación, proponiendo así un escenario posible y realista

para que esta comunidad autónoma vuelva a ser pionera en el desarrollo e innovación de la mediación.

RESUM

La mediació és una pràctica professional que porta molts anys vigent en el nostre entorn. Les experiències públiques de mediació han demostrat ser una opció única per a la ciutadania de les societats democràtiques en la gestió dels seus conflictes, els beneficis dels quals abasten des de l'economia processal fins a l'horitzontalització de la democràcia. Com a ciutadans sabem que la majoria dels conflictes que sorgeixen entre nosaltres són inevitables, però el seu tractament, gestió i resolució poden fer la diferència. Una bona gestió del conflicte pot evitar les conseqüències negatives que aquest podria provocar en les nostres vides. Quan la mediació esdevé política pública es fa universal i implica l'exercici del dret a parlar i a ser escoltat, així com a negociar baix paràmetres d'atenció, confiança i seguretat per als involucrats. I, alhora, des de l'administració pública es transmet i es dona suport a la idea de la capacitat ciutadana per a la gestió de les seves diferències, sense la ingerència paternalista del poder públic.

La finalitat d'aquesta tesi és proposar una política pública per a Catalunya establint les línies, objectius i programes d'intervenció perquè la mediació, com a via eficaç de resolució de conflictes, sigui una realitat per a tota la ciutadania. Per a fer-ho, aquesta tesi es divideix en tres parts: Es comença el treball amb una profunda reflexió sobre el concepte de política pública i relacionant-lo amb la mediació i la resolució de conflictes. Posteriorment, en la segona part del treball es fa una exposició detallada del projecte que el doctorant va dur a terme per encàrrec d'EUROSociAL+, l'Agència de Cooperació Europea amb Llatinoamèrica, consistent en una assistència tècnica de suport a la implantació d'un programa de gestió i promoció d'iniciatives de resolució de conflictes locals emmarcada dins de la reforma processal civil de Xile. Finalment, es fa el salt a Catalunya i, amb tot allò après en el projecte xilè, s'estableixen les bases per a la creació d'una nova política pública en matèria de mediació, proposant així un escenari possible i realista perquè aquesta comunitat autònoma torni a ser pionera en el desenvolupament i innovació de la mediació.

ABSTRACT

Mediation is a professional practice that has been placed for many years in our environment. Public experiences of mediation have proved to be a unique option for the citizens of democratic societies in the management of their conflicts, the benefits of which range from procedural economy to the horizontalization of democracy. As citizens we know that most of the conflicts that arise between us are unavoidable, but their treatment, management and resolution can make a difference. Good conflict management can avoid the negative consequences that this could cause in our lives. When mediation becomes public policy, it becomes universal and implies the exercise of the right to speak and be heard, as well as to negotiate under parameters of attention, trust and security for those involved. At the same time, the public administration transmits and supports the idea of citizens' capacity to manage their differences, without the paternalistic interference of the public authorities.

The aim of this thesis is to propose a public policy for Catalonia by establishing the lines, objectives and programs of intervention so that mediation, as an effective way of conflict resolution, becomes a reality for all citizens. To do so, this thesis is divided into three parts: The paper begins with an in-depth reflection on the concept of public policy, relating it to mediation and conflict resolution. Later, in the second part of the thesis, there is a detailed presentation of the project that the doctoral carried out on behalf of EUROsociAL+, the Agency for European Cooperation with Latin America, consisting of technical assistance to support the implementation of a program for the management and promotion of local conflict resolution initiatives within the framework of Chile's civil procedural reform. Finally, the leap is made to Catalonia and, with everything learned in the Chilean project, we establish the bases to create a new public policy on mediation, thus proposing a possible and realistic scenario for this region to, once again, be a pioneer in the development and innovation of mediation.

SUMARIO

RESUMEN.....	3
RESUM	5
ABSTRACT	6
ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN	16
AGRADECIMIENTOS	20

PRIMERA PARTE

PENSANDO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA A TRATAR EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE PENSAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUE LAS MISMAS SEAN EFECTIVAS Y EFICACES	22
1.1. Objetivos de la investigación en Chile para adecuar la propuesta de política pública dentro del marco de la reforma procesal civil.	27
1.2. Políticas públicas. Sueños y realidades eficaces que den cuenta de la necesidad de una respuesta integrada al tratamiento de los conflictos civiles de la ciudadanía.	28
1.2.1. Política pública multipuerta integrada desde una perspectiva sistémica e integradora de diversas metodologías alternativas en la resolución de los conflictos.....	32
1.2.2. Algunos conceptos de partida en el diseño de una política pública para el tratamiento de conflictos desde la proximidad: La justicia local.	34
1.2.3. Los métodos de resolución alternativa de disputas y la cultura de la mediación como un espectro más amplio que incluya diversas metodologías para responder a diferentes tipos de situaciones conflictivas.....	38

1.2.4. La Cohesión Social como eje central de un diseño de política pública que trabaje en post de en un programa de gestión de la convivencia.....	44
1.2.5. La Territorialidad como elemento fundamental para pensar en políticas públicas efectivas que determine que las mismas lleguen a cada rincón con un nivel de excelencia que promueva igualdad en el tratamiento de la ciudadanía.	50

SEGUNDA PARTE:

PENSANDO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA CHILENO

2. ALGUNOS APUNTES SOBRE EL SISTEMA JUDICIAL EN CHILE, NECESARIOS PARA ENTENDER UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL TRATAMIENTO DE CONFLICTOS LOCALES.	55
2.1. Los Juzgados de Policía Local (JPL) y su papel en la Reforma Procesal Civil en relación con el tratamiento de los conflictos de orden local.....	56
2.2. El papel y el protagonismo del Poder Judicial a través de los Tribunales Civiles Reformados (TCR) y su rol en la propuesta de la política pública multipuerta.	58
2.3. La relevancia de la función de las Corporaciones de Asistencia Judicial en el diseño de una política pública de gestión de conflictos civiles, entendiéndolas como eje vertebrador de la propuesta de política pública.....	60
2.4. Metodología de investigación utilizada para la elaboración de la propuesta de política pública para el Ministerio de Justicia de Chile. .	100
2.5. Elaboración de un plan de acción adecuado para entender y planificar una política pública eficaz y adecuada para el tratamiento de los conflictos civiles en la población chilena.	100
2.6. Objetivos que se plantearon para un primer diagnóstico, con el fin de aproximar a un esquema posible, que pudiera responder al planteamiento de una propuesta de política pública.	104

2.7. Diseño de la metodología de investigación in situ (en el territorio) con el objetivo que la eventual propuesta fuera atingente a la realidad del país y que, a la vez, sea co construida y legitimada con los operadores jurídicos que luego se encargaran de llevarla a cabo.....	105
2.8. Investigación bibliográfica para la elaboración del diagnóstico y para establecer un marco contextual a la propuesta de política pública.....	116
2.9. Análisis de la situación actual de la justicia en Chile para pensar en una política pública que pueda responder a las necesidades del país de forma que de respuesta las dificultades de acceso a la justicia que presentan.....	117
2.9.1. Discusión que sirva para poder entender y justificar las futuras propuestas en relación con la situación actual de la justicia en Chile.....	130
2.10. Aproximación a los principales problemas que se presentan en el acceso a la justicia local y la tutela judicial efectiva que un país debe reflexionar y decidir, sobre todo pensando en una gran cantidad de población en situación de vulnerabilidad.....	132
2.10.1. Discusión que sirva para poder entender y justificar las futuras propuestas en relación con la percepción del acceso a la justicia local por parte de los y las habitantes del país.	143
2.11. Oportunidades que creemos oportuno identificar ante la tramitación de la Reforma Procesal Civil en curso, y que responderían a necesidades jurídicas concretas de la población chilena.	147
2.11.1. Discusión promovida por la reflexión que las oportunidades que la Reforma Procesal Civil traería a Chile y sus ciudadanos a través de una política pública adecuada y que respondiera a la tutela judicial efectiva para su ciudadanía.	153
2.12. El papel de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la Reforma Procesal Civil como promoción desde la administración de metodologías que ofrezcan a la ciudadanía un abanico de posibilidades para la gestión de sus disputas.....	154
2.13. El rol de los Juzgados de Policía Local como organismo local inserto en los programas de acceso a la justicia, y visualizado como	

organismo protagonista del tratamiento de los conflictos locales por parte del poder político ministerial.	164
2.13.1. Marco legislativo, de los Juzgados de Policía Local atingente a esta propuesta de política pública, necesario para entender las posibilidades y limitaciones de dicho organismo dentro de la promoción del acceso a la justicia que dicha propuesta pretende explicitar.....	173
2.13.2. Discusión promovida por la reflexión, sobre la base jurídica de los Juzgados de Policía Local pensando en el supuesto protagonismo que éstos se visualizan como propuesta de política pública a desarrollar.	175
2.14. “Diario de abordó”: investigación-acción en el territorio chileno que se tramitó durante tres meses con el fin de adecuar la propuesta de política pública lo más cercana a la realidad a la que este tutorando pudo acceder.....	176
2.15. Ideas y sugerencias que han surgido en cada viaje, atingentes a la redacción de la propuesta de política pública, de acceso a la justicia local para la ciudadanía de Chile.....	183
2.16. El diagnóstico realizado sobre la situación del acceso a la justicia local en Chile, necesario para poder partir de un punto que ayude a la elaboración de una propuesta de política pública posible.	209
2.16.1. Descripción de la problemática percibida, para el acceso real a la justicia local, atingente a la realidad sobre la que se comienza a pensar en una propuesta de política pública.....	209
2.17. Objetivos identificados en la etapa diagnóstica en Chile, necesarios para lograr un escenario que pueda propiciar una política pública eficaz en el tratamiento de los conflictos locales, insertados en la Reforma Procesal Civil.....	217
2.18. Reflexiones después de la etapa diagnóstica atingentes a la creación de una política pública en el tratamiento de los conflictos locales.....	225
2.19. Propuesta de política pública al gobierno de Chile, para el tratamiento de los conflictos locales, desde las formas alternativas de resolución de disputas insertos en la Reforma Procesal Civil.....	229

2.19.1. Objetivos marco de la política pública de un sistema multipuertas integrado, atingente a la política pública a desarrollar para el tratamiento de los conflictos locales en Chile.....	235
2.19.2. Líneas de acción que responden a los objetivos de la política pública propuesta, con el objetivo de destacar ejes vertebradores de las actuaciones a desarrollar.	235
2.19.3. Propuesta de plan de implementación (coordinación mixta) de la política pública en el tratamiento de los conflictos locales, insertada dentro de la reforma procesal civil de Chile.....	238
2.19.4. Desarrollo y organización de los diferentes actores de la política pública, coordinados en función de las diversas actividades metodológicas deberán interactuar para la efectiva inserción de la mediación en el tratamiento de los conflictos de orden civil.....	248
2.19.5. Organización, coordinación e integración de la política pública, especificando roles y funciones de cada organismo para la efectividad y eficacia de la misma.....	257
2.19.6. Algunas indicaciones y reflexiones sobre la importancia de la evaluación continua de la política pública propuesta en el presente trabajo, con el objetivo que se retroalimente y adecue a una realidad viva y cambiante.....	262
2.19.7. Buenas prácticas en mediación de diversos países y realidades, que han servido de marco de referencia para enriquecer esta propuesta de política pública.....	266
2.20. La Reforma Procesal Civil en Chile, el acceso a la justicia, el ejercicio de la tutela judicial efectiva y la Mediación. Conclusiones a modo de resumen	279

TERCERA PARTE:

PENSANDO EN EL DERECHO PROPIO DE CATALUNYA Y LA MEDIACIÓN

3. EL SALTO A CATALUNYA, COMO APROVECHAMIENTO DEL APRENDIZAJE DE LA EXPERIENCIA EN CHILE, PARA EL DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA QUE HAGA EFECTIVA LA MEDIACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS CIVILES.....	285
--	------------

3.1. Marco y referencias normativas necesarias para legitimar una propuesta de política pública en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya.....	286
3.2. Algunos apuntes a modo de diagnóstico atinentes a la propuesta de política pública para Catalunya en la unificación de la mediación..	296
3.2.1. Discusión sobre el diagnóstico de la idoneidad de pensar en una política pública para el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya con métodos alternativos de resolución de conflictos.....	308
3.3. Propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya a través de métodos alternativos de resolución de conflictos, con un sistema integrado multipuertas.....	312
3.4. Objetivos para el desarrollo de una propuesta de política pública para el tratamiento de conflictos civiles en mediación en Catalunya en un sistema multipuertas integrando diversos organismos.....	313
3.5. Líneas de acción para el logro de los objetivos de la política pública (a partir del modelo chileno, se refuerzan los objetivos y las propuestas integradoras que se explican con posterioridad).....	314
3.6. Planteamiento de una metodología coordinada para llevar a cabo una propuesta de política pública atinente a esta tesis doctoral, en relación con el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya por medios adecuados de resolución de conflictos.....	317
3.7. Roles, objetivos, funciones y coordinación de los organismos atinentes a esta propuesta de política pública en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya.....	319
3.7.1. El rol y las funciones del Centro de Mediación de Derecho Privado de Catalunya – Departamento de Justicia – Generalitat de Catalunya....	320
3.7.2. El rol y las funciones de las diputaciones provinciales, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.....	336
3.7.3. El rol y las funciones de los juzgados de paz, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.....	350
3.7.4. El rol y las funciones de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, en el marco de la propuesta de política pública para el	

tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.....	351
3.7.5. El rol y las funciones de los colegios profesionales, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.	356
3.7.6. El rol y las funciones de las universidades, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.	357
3.7.7. El rol y las funciones de los cuerpos de seguridad: policías locales y autonómica, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.	361
3.7.8. El rol y las funciones del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.	366
3.7.9. El rol y las funciones de los servicios de orientación jurídica, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.....	368
3.7.10. El rol y las funciones del Instituto catalán de la Salud de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.	369
3.7.11. El rol y las funciones del Consejo superior de la cooperación, dependiente del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.....	372
3.8. Planteamiento de acciones complementarias para dar eficacia y eficiencia a la política pública planteada para lograr un real acceso a la justicia a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos para los conflictos civiles en Catalunya.....	374
CONCLUSIONES.....	377
BIBLIOGRAFÍA.....	392

ANEXOS.....	404
Anexo I: Documentos consultados para la elaboración de esta tesis..	404
Anexo II: Listado de instituciones y organizaciones participantes en el proceso de diagnóstico y de construcción de la política pública en Chile	405
Anexo III: Buenas prácticas identificadas para la propuesta de políticas públicas en Chile.....	406

ABREVIATURAS

ACC: Agencia Catalana de Consumo

ADR: Alternative Dispute Resolution

BOE: Boletín Oficial del Estado

CAJ: Corporaciones de Asistencia Judicial

CE: Consejo Europeo

CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

DIBA: Diputación de Barcelona

DOG: Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya

FESU o EFUS: Foro Europeo de Seguridad Urbana

JPL: Jueces de Policía Local

MAAN: Mejor Alternativa al Acuerdo a Negociar

MAAN: Mejor Alternativa al Acuerdo Negociado

MARE: Medidas Alternativas a la sanción administrativa, Reparadoras y Educativas

MASC: Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

MJYDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

ODR: On Line Dispute Resolution

OJV: Corporación Administrativa del Poder Judicial

OMICs: Oficinas Municipales de Información al Consumo

PJUD: Poder Judicial

RAD: Resolución Alternativa de Disputas

RPC: Reforma Procesal Civil

SITFA: Sistema Informático Tribunales de Familia

SMC: Servicio de Mediación Ciudadana

TCR: Tribunales Civiles Reformados

UCE: Unidad de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile

UE: Unión Europea

UJV: Unidades de Justicia Vecinal

INTRODUCCIÓN

A principio del año 2003 se puso en marcha el primer centro de mediación en el Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes. Recuerdo que cuando escuché al alcalde, Josep Antoni Blanco, hablar de la mediación ligada a la felicidad como política pública, no entendí a qué se refería, y creí no haber entendido lo que la mediación implicaba (técnicamente al menos). El alcalde explicaba que, cuando un vecino tiene la posibilidad de resolver amigablemente sus problemas con sus conciudadanos, esto seguramente provoca bienestar y felicidad, y que por esta razón él estaba convencido de la bondad y necesidad de poner en marcha un centro de mediación. Muchos años después, soy consciente de que ese fue el momento en que comencé a entender que la mediación no se ha de circunscribir a una norma, a una profesión, sino que puede tener un impacto mucho más grande en la sociedad si se la entiende como política pública.

La hipótesis de partida de este trabajo es que una adecuada política pública en mediación optimiza recursos y fortalece la vía ejecutiva de resolución de conflictos interpersonales, a la vez que ofrece un procedimiento valioso en relación con el compromiso cívico de la ciudadanía. Ahora bien, una norma no garantiza la efectiva implementación de la mediación: solo la complementariedad entre leyes y políticas públicas asegura el establecimiento de una práctica profesional a largo plazo. Las normas fundan, y las políticas públicas las hacen realidad.

¿Qué objetivos tiene este proyecto? La idea de la tesis viene a partir de la experiencia metodológica de investigación-acción que este autor realiza, en el año 2019, para EUROsociAL, en el marco de la cooperación internacional con la República de Chile. En ese marco se propuso como objetivo general planificar el diseño e implementación de una política pública en el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos locales. A partir de ese proyecto, y ya con la mirada en la realidad catalana, el subsiguiente propósito de este trabajo es proponer las bases de una política pública en materia de justicia local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos para Catalunya, cuyos ejes centrales sean el acceso a la justicia, la cohesión social y la territorialidad,

enmarcados en el Código Civil catalán y bajo las normas marco para la implementación de la mediación en Catalunya, España y Europa.

Después de más de 20 años de ejercicio profesional en el mundo de la mediación, y tras una formación y experiencia como mediador en alrededor de 70 mediaciones al año, se ha decantado en este doctorando la idea de que los modelos actuales de gestión de conflictos locales no tienen una respuesta homogénea ni universal en nuestro entorno, lo cual no responde a una de las premisas esenciales de la justicia: el acceso a ella.

El reto de pensar en posibilitar el acceso real a la mediación, ligado al acceso universal a la justicia, es la razón principal que impulsa a profundizar y embarcarse en este trabajo. Que los conflictos interpersonales en el ámbito convivencial lleguen a ser una realidad para la ciudadanía es el desafío afrontado aquí mediante el diseño de una política pública, tanto para Chile como para Catalunya.

La perspectiva desde la que se ha trabajado y elaborado esta tesis doctoral no se centra en una única visión académica, sino desde las aportaciones de diversas disciplinas (psicología social, derecho, antropología social, sociología, ciencias políticas, etc.) para darle una dimensión más transversal a la propuesta de política pública, de forma que responda a la realidad diversa de los destinatarios; lo cual nos hace pensar y plantear que la formación en mediación y otros mecanismos alternativos en resolución de conflictos, debería incorporarse a las diversas formaciones de grado como se plantea en el presente anteproyecto de impulso a la mediación español. Así mismo, desde nuestra experiencia como formador de mediadores y mediadoras, creemos que la formación específica y profesional para el ejercicio de esta se debería realizar en estudios de postgrado una vez los profesionales tengan algunos años de experiencia profesional y vital, para dar una respuesta más afín a las necesidades de la ciudadanía.

En la elaboración de la presente tesis se ha seguido una metodología de investigación profunda del sistema judicial y normativo de la República de Chile, juntamente con una metodología comparada entre este sistema y el sistema normativo de Catalunya. La investigación en Chile se llevó a cabo de forma

bibliográfica y presencial durante 6 meses, a través de una serie de viajes en los que se realizaron sesiones de trabajo y entrevistas con diversos actores participantes en el desarrollo de la Reforma Procesal Civil, con el objetivo de hacer las mejores propuestas para incluir y mejorar la institución de la mediación en esta reforma. Además, a lo largo del trabajo también se ha seguido una metodología dogmática, en consideración de las teorías más destacadas en la disciplina de la mediación tanto en España como en Chile. Respecto a los viajes que el doctorando llevó a cabo en Chile, varias de estas reuniones con académicos y profesionales que han intervenido en distintas experiencias de mediación en conflictos civiles sirvieron para conocer y entender mejor las prácticas mediadoras que se han desarrollado en el país hasta la actualidad y, a partir de ahí, se evaluó la eficacia de cada una de ellas. También se conocieron los diversos organismos dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como del Poder Judicial y de la Administración Local chilenos, organismos públicos que tienen un papel muy relevante en la nueva reforma normativa. Y todo esto, como se ha dicho, tenía el objetivo de diseñar una propuesta de política pública que pueda incorporar la mediación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos civiles dentro de la eventual Reforma Procesal Civil que Chile está llevando a cabo.

A continuación, a partir de lo aprendido en esta experiencia chilena, y considerando las dificultades de aplicabilidad en Europa de la Directiva Europea en Mediación, se analiza en este trabajo la viabilidad de una propuesta de política pública para Catalunya, teniendo en cuenta que esta autonomía cuenta con un Código Civil propio que propicia la gestión de los conflictos del ámbito del derecho privado a través de metodologías alternativas al sistema judicial.

Un aspecto importante de esta reflexión procede de advertir cómo, en el caso chileno, las normas establecidas, como las referentes a la mediación familiar, al no haberse tenido en cuenta las dificultades de implementación de la mediación, no resultaron suficientes para lograr ese fin, y lo mismo ha pasado en Catalunya. De ahí se llega a la conclusión de que, cuando se piensa en una política pública como la que aquí se pretende plantear, hay que atender la necesidad de la

unificación y homogeneización de la diversidad de leyes alrededor de la mediación.

Al poner la atención en la realidad catalana, se toma el Código Civil catalán como eje fundamental para el desarrollo de una propuesta de tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya, así como la sucesión de leyes desde el 2001 a la actualidad en el ámbito de la mediación. Por otro lado, hay que destacar que la experiencia, sin legislación explícita, de 14 años de política pública de llevada a cabo desde la Diputación de Barcelona en el programa de mediación ciudadana, ha sido todo un éxito. En contraposición a este hecho, cabe reconocer que la implementación de la ley de mediación en el ámbito del derecho privado de Catalunya del año 2009, y de la Directiva Europea de Mediación Civil y Mercantil del año 2008, aún no se han alcanzado los niveles esperados. La reflexión última sobre la eficacia de una (norma) sin la otra (política pública), conduce al planteamiento de la hipótesis que debe avanzarse un paso más para dar respuesta a temas como la resolución de la conflictividad social y la promoción de la convivencia y la paz ciudadana, que no están encontrando de momento los canales más eficaces.

Este trabajo pretende, pues, explorar y proponer la implementación efectiva y eficaz de la mediación para la gestión y resolución de conflictos civiles de la ciudadanía en Catalunya, teniendo en cuenta todas las acciones que se han llevado a cabo en Chile en este sentido y partiendo de la circunstancia objetiva en la que la realidad social se encuentra, y proponiendo para ella cambios que sean efectivos y duraderos.

Muchas veces los mediadores, como este doctorando, dicen ser especialistas en crear escenarios impensables. Pues bien, éste es quizás uno de ellos. No porque sea imposible, sino porque solo será probable si se da el ánimo de soñar en grande, y si el apoyo y compromiso de los cargos electos nos acompaña.

AGRADECIMIENTOS

Son muchos los agradecimientos que debo hacer en este momento de mi carrera profesional. Principalmente, a mi director de tesis, el Dr. Carlos Villagrasa, colega de profesión, amigo de viajes, el primer profesor que introdujo la mediación en los planes de estudios de derecho en la Universidad de Barcelona, y quien me ayudó y me acompañó en las diversas etapas de esta aventura doctoral.

También quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas que confiaron en que la mediación podía ser un espacio de construcción de la convivencia, y a las que entraron en una sala de mediación confiando en que les podía ayudar, sin saber muy bien donde entraban ni lo que allí acontecería; así como a mis estudiantes y colegas que sueñan con ser copartícipes de un mundo mejor.

A Josep Antoni Blanco, alcalde de Sant Pere de Ribes que me abrió las puertas para soñar y crear el primer centro de mediación en conflictos ciudadanos.

A Andrea Finkelstein y Miguel Cortés, que me introdujeron en el mundo de la mediación.

A María Munné, cocreadora de proyectos.

A Andreu Calvet, colega y pensador de sueños y proyectos.

A mi bisabuela Rebeca, que me enseñó el valor de la palabra y que hablando se vive más y mejor.

A Judy, Andrés y a Edgardo, compañeros de mi vida.

PRIMERA PARTE:

PENSANDO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA A TRATAR EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE PENSAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUE LAS MISMAS SEAN EFECTIVAS Y EFICACES

Hace tiempo que se piensa que el ejercicio de la mediación tiene una perspectiva y un compromiso políticos, que detrás de un programa de mediación hay una ética y una ideología. En tal sentido, este trabajo tiene como uno de sus objetivos colaborar en propiciar políticas públicas que conduzcan a las administraciones a salir de una perspectiva paternalista. Se trata de propiciar una propuesta de política pública desde la convicción de que la ciudadanía tiene la capacidad de gestionar y resolver sus conflictos a su medida; es decir, de que las personas son capaces y hay por tanto que reconocerles esta capacidad, creando espacios adecuados para su ejercicio.

Cuando una Administración no da respuesta a las necesidades de la gestión de la convivencia, está dando sin embargo un mensaje... pero cuando sí lo hace, lo que transmite es la importancia de invertir en la promoción de la paz y el diálogo, en la prevención de la escalada de la violencia, y en la idea de que una interacción positiva entre ciudadanos favorece también la seguridad. Cuando los/as vecinos/as saben que pueden contar con otro, no se sienten tan solos; cuando tienen vínculos positivos con los otros, refuerzan su sentimiento de pertenencia a su comunidad, a su barrio; y así también se implican en el sentido de lo que Enrique Pichón Rivière¹ nombraba “pertinencia”, como la acción que promueve la participación, el compromiso y la corresponsabilidad hacia lo que es a la vez propio y de todos.

¹ RIVIERE, P., & TARAGANO, F. (2012). *Teoría del vínculo* (número 159.964. 2). Nueva Visión.

RIVIERE, P. (1977). *La psiquiatría, una nueva problemática*. Nueva Visión.

RIVIERE, P. (1971). *Del psicoanálisis a la psicología social* (volumen 1). Buenos Aires: Galerna.

RIVIERE, P. (1946). Contribución a la teoría psicoanalítica de la esquizofrenia. *Revista de psicoanálisis*, 4 (1), paginas 1-22.

RIVIERE, P. (1997). *Proceso Grupal*. Nueva.

RIVIERE, P. (1978). Una Nueva Problemática para la Psiquiatría.

La experiencia de investigación-acción realizada en Chile ha permitido dar cuerpo a esta tesis doctoral, en la que se expone lo reflexionado y aprendido en el marco de la cooperación internacional, promovida por EUROsociAL+, con el Gobierno chileno, ante el reto de diseñar una política pública con objeto de insertar la mediación para los conflictos locales en la Reforma Procesal Civil que el país latinoamericano está desarrollando.

El objetivo de EUROsociAL+ es *“apoyar políticas públicas nacionales, en los países de América Latina, dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, y fortaleciendo también las instituciones que las llevan a cabo. Este apoyo se realiza mediante el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre administraciones públicas de la Unión Europea y de América Latina, así como entre administraciones públicas de América Latina, en un esfuerzo por afrontar problemáticas y cambios políticos semejantes en pos de la cohesión social”*².

El Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina³, EUROsociAL, aborda los siguientes ejes temáticos:

- i) políticas sociales;
- ii) políticas de gobernanza democrática;
- iii) políticas de igualdad de género.

Su ejecución se coordina por medio de un Comité de Coordinación y Programación, formado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Fundación del Sector Público (FIIAPP, F.S.P., España), Expertise France (EF, Francia), el Instituto Italo Latino Americano (IILA, Italia), y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).

² <https://eurosocial.eu> (consultada en junio 2020)

³ https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/01/Brochure_eurosocial_nov2018ESweb.pdf (consultada en junio 2020)

La presente acción se realizó desde la Unidad Técnica de Gobernabilidad Democrática. Esta Unidad Técnica, bajo la responsabilidad de la FIIAPP, F.S.P., desarrolla, entre otras, la **Línea de Acción “Acceso a la Justicia”**. Tal y como señala el Plan Estratégico del Programa (PEP) EUROsociAL+, la Línea de Acción “Acceso a la Justicia” fue una de las que más impacto generó en la fase anterior del programa. En la fase actual es una demanda constante y notable por parte de las instituciones del sector, que visualizan en buena medida el valor añadido del programa en esta materia, aportando conocimiento especializado para la mejor protección de determinados grupos vulnerables.

Esta Línea de Acción supuso una prioridad estratégica para Chile, “dentro de una política de Estado enmarcada a su vez en el proceso de modernización más general del sistema de acceso a la Justicia, que se inició en 2000 con la Reforma Procesal Penal. La Justicia Local y la gestión colaborativa de conflictos constituyen elementos estructurales de la reforma que se está impulsando también al proceso civil. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile ha expresado que estos ejes estratégicos permiten ampliar el acceso a la Justicia de aquellos ciudadanos que actualmente no alcanzan a participar del sistema de justicia civil, dados los elevados costos de transacción asociados, y que la regulación es muy antigua”⁴ (fue creada en 1903).

Asimismo, existe una tendencia generalizada en América Latina en orden a introducir componentes de gestión colaborativa de conflictos y justicia de paz en las reformas judiciales civiles y comerciales. De esta manera, el concepto de acceso a la Justicia que actualmente se ha extendido en la región tiende a ampliar la gama de opciones procedimentales, para que los ciudadanos que requieren solucionar un conflicto de relevancia jurídica puedan encontrar diversas vías de solución, de acuerdo con sus necesidades, intereses y expectativas.

En ese marco, y con el propósito de lograr la democratización del acceso a la Justicia, en beneficio de los ciudadanos, se ha contemplado el **desarrollo de un**

⁴ <https://eurosocial.eu/chile/> (consultada en junio 2020)

modelo multipuertas que se denomina Programa de Gestión de Conflictos Locales, Unidad Justicia Vecinal (UJV)⁵. Este Programa funcionó en Chile entre 2011 y 2017 con muy buenos resultados, proveyendo a 20 comunas de la región metropolitana de un dispositivo local y flexible para resolver conflictos comunitarios y vecinales. Dentro de este desarrollo, se realizaron diversos estudios de satisfacción de usuarios, análisis de procesos de trabajo, e impacto de las intervenciones, que finalmente arrojaron resultados positivos.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile está impulsando una reforma general del proceso civil, que integra una parte importante del modelo del programa de gestión de conflictos locales. Para lograr esto satisfactoriamente resulta fundamental poder contar con el apoyo de expertos que colaboren en desarrollar una política de justicia local. Esta propuesta será integrada en la Reforma Procesal Civil principal, ayudando significativamente a profundizar el impacto potencial de la regulación legal de la mediación y conciliación en el ámbito comunitario y vecinal.

En ese contexto, la acción se dirigió a lograr que Chile pudiera contar con instancias de resolución de conflictos, a nivel local, que permitieran mejorar el acceso a justicia de las personas y comunidades que presentan conflictos vecinales y comunitarios. Esto se llevó a cabo mediante la aplicación de mecanismos colaborativos de resolución de controversias, evitando el escalamiento de los conflictos, y promoviendo las redes efectivas entre los vecinos y vecinas, y entre éstos/as con su barrio. El objetivo final era el de generar cohesión social y mejorar la percepción de la comunidad en cuanto a la seguridad y la calidad de vida.

Además, en el marco de esta acción se previó la elaboración de un documento de política pública en materia de justicia local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos para Chile, cuyos ejes centrales fuesen el acceso a justicia, la cohesión social y la territorialidad.

⁵ QUINTEROS FLORES, C. (2016) El aporte de las Unidades de Justicia Vecinal en Chile. Revista de Trabajo Social, Montevideo, Uruguay

La acción estuvo claramente alineada con las líneas estratégicas de trabajo recogidas en el plan estratégico del programa de EUROsociAL+ "Reducción de barreras de acceso a la justicia".

Por otra parte, la acción mantuvo la coherencia con la estrategia regional de EuropeAID⁶ para América Latina con objeto de, por una parte, “promover la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la equidad social; y, por otra, reforzar la responsabilidad y la capacidad de las instituciones y administraciones públicas para prestar servicios públicos de alta calidad”.

Por su parte, el nuevo consenso europeo sobre desarrollo «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»⁷, aprobado en junio de 2017, proporciona una visión común de la política de desarrollo para la Unión Europea (UE) y los países de la UE. La declaración destaca que “La UE y sus estados miembros fomentarán sistemas de justicia eficientes, independientes, abiertos y responsables para promover el estado de derecho. Continuarán apoyando la reforma de la justicia a fin de promover el acceso a la justicia para todos, y en particular para los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad”⁸. El nuevo consenso destaca los vínculos entre el desarrollo y otras políticas, incluidas la paz y la seguridad, la ayuda humanitaria, la migración, y el clima, y subraya, entre otros, como elementos transversales, los siguientes: la juventud, la igualdad de género, la buena gobernanza, la democracia, el estado de derecho, y los derechos humanos.

Finalmente, la acción estuvo en línea con los objetivos de desarrollo sostenible, y en particular con el objetivo 16 de la agenda 2030⁹, destinada a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar el

⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/node/22_en (consultada en junio del 2020)

⁷ <https://n9.cl/s7p8> (consultada en junio del 2020)

⁸ CE (com 2016) Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, Cap. 3.4. Paz — sociedades pacíficas e integradoras, democracia, instituciones eficaces y responsables, el Estado de Derecho y derechos humanos para todos, Art.50, Estrasburgo.

⁹ <https://n9.cl/dau7> (consultada en junio del 2020)

acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Debido a ello, “se implementó una asistencia técnica para acompañar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile en la puesta en marcha de mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para aquellos ciudadanos y ciudadanas que requieran ser asistidos en la resolución de un conflicto de relevancia jurídica de carácter civil, comunitario o vecinal, en el contexto de la Reforma Procesal Civil”¹⁰.

1.1. Objetivos de la investigación en Chile para adecuar la propuesta de política pública dentro del marco de la reforma procesal civil.

Como objetivo general se planteó la creación de un documento de política pública, en materia de justicia local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos, para Chile, cuyos ejes centrales sean el acceso a justicia, la cohesión social y la territorialidad.

Se requirió, pues, establecer una metodología que permitiera diseñar los objetivos, componentes, indicadores y actividades, así como también identificar a los actores e instituciones involucrados, con el fin de disponer de una política pública de justicia local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos atinente a la realidad chilena y su reforma procesal civil. Asimismo, la intención fue que sirviera para contribuir a fortalecer la socialización y sensibilización en cuanto a los beneficios de integrar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en los sistemas de justicia, con particular énfasis en el ámbito civil, comunitario y vecinal.

Los objetivos específicos planteados los podemos concretar en los que a continuación se enumeran:

¹⁰<http://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/Proyecto-de-Ley-de-Nuevo-Codigo-Procesal-Civil.pdf> (consultada en junio del 2020)

- disponer de una instancia de sistematización de modelos de trabajo que orienten futuras implementaciones en Chile;
- contar con una política pública para Chile sobre justicia local y acceso a justicia, que integre los sistemas de resolución colaborativa de conflictos al resto de las políticas y programas existentes, y aplicable al contexto nacional;
- contribuir a potenciar el uso de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos en la sociedad chilena, contribuyendo a mejorar las condiciones de acceso a la justicia;
- proporcionar orientaciones técnicas, metodológicas y normativas para integrar armónicamente los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la reforma procesal civil, apoyando futuras implementaciones en los tribunales reformados;
- contribuir a la socialización y sensibilización de los actores del sistema de justicia local y comunidad en general, sobre la pertinencia de integrar una política pública de justicia local y mecanismos de resolución alternativa de conflictos en el sistema de justicia nacional de Chile.¹¹

1.2. Políticas públicas. Sueños y realidades eficaces que den cuenta de la necesidad de una respuesta integrada al tratamiento de los conflictos civiles de la ciudadanía.

Es de pensar que la incidencia de las políticas públicas en la gestión de los conflictos civiles, excluyendo temas penales, administrativos y otros, justifica esta tesis, por lo que en la línea del derecho civil aporta al programa de derecho y ciencia política. Se ha de tener en cuenta que la tesis se elabora desde una perspectiva interdisciplinar, por la necesaria confluencia en el asunto del derecho con la psicología.

En tal sentido, cabe hacer referencia a la cita del doctor Carlos Villagrasa al comienzo de este trabajo, en la que se expresa la idea de que las normas, de por sí, no son la respuesta más adecuada a la confrontación, tal como se

¹¹ <https://www.fiiapp.org/evento/presentacion-y-trabajo-sobre-la-propuesta-de-politica-publica-en-justicia-local-en-chile-y-de-la-reforma-procesal-civil/> (consultada en junio 2020)

visualiza el proceso judicial en el imaginario común; sino que es necesaria, citando al autor mencionado, una “herramienta para construir la paz”.

Es en busca de esta herramienta para la paz como se intenta aquí contribuir a pensar un sistema multipuertas capaz de dar respuestas diferentes a distintos problemas, de forma ajustada y complementaria. La idea no es sustituir un sistema por otro, sino crear un abanico de procedimientos que la administración de justicia ponga al servicio de la ciudadanía, de manera tal que las personas, informadas y asesoradas, puedan elegir la mejor vía para canalizar y resolver sus disputas.

En definitiva, la idea es que las políticas públicas en derecho civil deben contribuir a la corresponsabilidad de cada integrante de la sociedad en la construcción de la misma y, así, a la paz social.

Una **política pública** puede definirse como la utilización estratégica e intencionada de un conjunto de instrumentos por parte de las autoridades con el fin de desencadenar, impulsar, frenar o evitar un cambio o una serie de cambios en la sociedad.

Según el ‘Diccionario jurídico mexicano’¹², “Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, y no por los particulares, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido

¹² <http://diccionariojuridico.mx> (consultada en junio del 2020)

determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público? al menos parcialmente o como punto de partida? y en un horizonte temporal razonablemente definido”.¹³

Grecia Guzmán Martínez, psicóloga mexicana, en su artículo “Políticas públicas: qué son y cómo regulan nuestra vida social”, publicado en la revista electrónica “Psicología y Mente”¹⁴, destaca que el término “políticas públicas” se refiere a “la implementación de estrategias que impacten directamente a las situaciones definidas como problema colectivo”. Esta idea incide en el sentido de la aportación que con esta tesis se quiere hacer: que algo se modifique en las vidas de las personas y en la gestión de sus problemas cotidianos.

También vale la pena remarcar la definición del concepto de “lo público” “como un espacio común, donde **se generan tanto conflictos como soluciones**”, de manera que podemos decir que una “política pública es un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución a problemas que se consideran prioritarios en un contexto particular” (TAMAYO, 1997).¹⁵

En este sentido, se ha enfatizado el carácter dinámico y la naturaleza cambiante de las políticas públicas, que evolucionan continuamente, al modificar o sustituir sus objetivos o sus instrumentos, para adaptarse a cambios en el contexto o en las prioridades políticas. Se trata, por tanto, de intervenciones públicas *complejas*, que pueden desarrollarse en varios niveles administrativos (nacional, regional, local...) y diversos ámbitos (organizacional, sectorial...), y que son

¹³ <http://diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/> (consultada en junio del 2020)

¹⁴ <https://psicologiaymente.com/social/politicas-publicas> (consultada en junio del 2020)

¹⁵ TAMAYO, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Eds.). La nueva Administración Pública. Alianza Universidad: Madrid. Citado en VARGAS ARÉBALO, C (2007). Análisis de las políticas públicas. Perspectivas, (19),127-136. [fecha de Consulta 19 de febrero de 2020]. ISSN: 1994-3733. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4259/425942453011>(consultada en junio del 2020)

llevadas a cabo de manera *sistémica* con el fin de influir en una parte o en el conjunto de la sociedad.

La rápida y compleja evolución de la realidad social en los últimos años supone que, desde las instancias de gobierno, se deban replantear formas y mecanismos de actuación, con el fin de adaptarse a nuevas situaciones, ofreciendo nuevos parámetros mediante los que actuar a todos los niveles, para satisfacer las nuevas necesidades que plantea la ciudadanía.

Hay que pensar en nuevos procesos sociales que fomenten la participación y hagan sostenible la vida en sociedad, a la vez que establecer nuevas formas de hacer política, para que sea más cercana y sensible a las inquietudes y necesidades del ciudadano, siendo en este punto donde se enmarcan las llamadas políticas de proximidad.

El desarrollo de una política pública normalmente requiere combinar varios **instrumentos** de distinta naturaleza¹⁶, incluyendo los que a continuación se mencionan:

- la redacción de nuevas reformas legislativas, promoviendo cambios regulatorios y acciones administrativas delimitadoras de derechos u obligaciones;
- el trabajo en las modificaciones de normas, directrices, principios o prácticas organizacionales;
- el diseño de cambios en los objetivos;
- el diseño y/o las dotaciones presupuestarias de programas y proyectos;
- la inversión- aspecto fundamental- en la capacitación de los actores principales a operar en la política pública;
- la identificación de indicadores de la calidad de los servicios;

¹⁶ ASENJO RUIZ, C (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Doc. de trabajo número 45. Programa EUROsociAL. Cyan, Proyectos Editoriales, S.A. Madrid, España

- el diseño de procesos de evaluación continua que permitan la adecuación permanente de la política pública.

En este documento se reportan diversos aspectos de todo esto previamente enumerado, con el fin de contribuir a desarrollar políticas públicas que permitan que la mediación y la resolución alternativa de conflictos sean una realidad palpable para la población tanto chilena como catalana. A sabiendas de que lo que aquí se proponga ha de ser un punto de partida de algo que se tendrá que ir contrastando y trabajando permanentemente. Pues lo que en definitiva se entiende es que una política pública ha de ser un “organismo vivo” y en permanente revisión, cambio, evaluación y mejora.

1.2.1. Política pública multipuerta integrada desde una perspectiva sistémica e integradora de diversas metodologías alternativas en la resolución de los conflictos.

“Dada la diversidad de políticas públicas existentes y la heterogeneidad de los instrumentos empleados, existe una gran variedad en cuanto a los efectos e impactos generados, así como respecto a los actores involucrados, los recursos necesarios y el horizonte temporal de cada una de ellas.

Por este motivo, en contraposición con otros niveles de intervención más simples como los *programas* o los *proyectos*— cuya *teoría de cambio* puede en algunos casos resumirse como la *cadena de resultados* secuencial que vincula los recursos empleados con las actividades realizadas y los resultados obtenidos— el análisis de las políticas públicas debe abordarse desde una **perspectiva sistémica**, teniendo en cuenta no solo las relaciones de causalidad directas que se establecen entre dos variables (por ejemplo, entre las actividades realizadas por el programa y los servicios brindados a la población beneficiaria), sino también cómo esas relaciones afectan a otras variables (por ejemplo, a la provisión de otros servicios o a la satisfactoria ejecución de otros instrumentos de la política) y *al conjunto del sistema*.”¹⁷

¹⁷ ASENJO RUIZ, C (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Doc. de trabajo número 45. Programa EUROsociAL. Cyan, Proyectos Editoriales, S.A. Madrid, España, página 24.

Los diferentes conceptos que se trabajan a continuación sirven de ejes principales para el desarrollo de la construcción de la política pública. De estos conceptos eje, nos parece oportuno destacar cuatro, que deberemos incluir en el estudio y posterior propuesta:

- el acceso a la justicia local¹⁸, necesidad a la que la política pública debe responder;
- el diseño de diversos sistemas y metodologías colaborativas de resolución de conflictos en el ámbito ciudadano;
- la finalidad de la cohesión social, perseguida y alentada desde la cercanía;
- la agilidad y rapidez en la respuesta para que la(s) mismas(s) sean certeras, eficaces y eficientes.

Lo que en definitiva se busca es hacer de la territorialidad una realidad. Es decir, que se plantea la necesidad de trabajar desde el conocimiento del entorno en el que se desarrollarán las propuestas, y realizando un “traje a medida” adecuado a sus circunstancias y características.

¹⁸ Es interesante remarcar los aportes de JOHN RAWLS (1971) en su Teoría de la Justicia, ya que ha sido el autor que ha enmarcado el rol de la justicia en las ciencias sociales, remarcando la imparcialidad y quitando los factores naturales y sociales para asegurar un tratamiento equitativo de las distintas concepciones que él llama “del bien”. Es interesante remarcar como objetivo principal de su concepto de justicia en relación con la “distribución de derechos y deberes por parte de las instituciones que conforman la estructura básica de la sociedad”. Creemos interesante remarcar dos principios básicos del autor en relación con el concepto de justicia: el de igualdad (accesible para todos) como un derecho universal; y principio de diferencia, en el sentido que, a pesar del concepto de igualdad, ha de adaptarse a las diferentes realidades de la ciudadanía. Cuestión de la que nos ocuparemos especialmente en esta tesis cuando nos refiramos a que las propuestas sean eficaces, pensando que diferentes personas necesitarán diversas metodologías para la gestión de sus conflictos civiles, de acuerdo con la naturaleza de este, de la realidad en la que se inserta y el recorrido futuro del resultado afectando a personas directa e indirectamente. A la vez, es fundamental aportar algunas ideas de JON ELSTER (1994) cuando se refiere a conectar el concepto de justicia local con el de bienestar y, nos aporta cuatro proposiciones sobre el mismo: la maximización de éste, la flexibilidad necesaria para que llegue a todos, el ejercicio de libertad de aquellos que quieran apartarse de sus propuestas y el principio de no apoyar a las personas identificadas en la renuncia del bienestar si se debe a una serie de privaciones; así introduce su noción de equidad anticipando la diferencia con el de igualdad.

1.2.2. Algunos conceptos de partida en el diseño de una política pública para el tratamiento de conflictos desde la proximidad: La justicia local.

La justicia local y la gestión colaborativa de conflictos constituyen elementos estructurales de la reforma que se está impulsando el proceso civil en Chile. De lo que se trata es de la aplicación de mecanismos colaborativos de resolución de controversias, evitando el escalamiento de los conflictos, y promoviendo las redes efectivas entre los vecinos/as, y entre éstos/as con su barrio, generando cohesión social y mejorando la percepción de la comunidad en cuanto a seguridad y calidad de vida.

El desafío de la justicia local está en trabajar e incentivar la corresponsabilización de las personas en la gestión de la convivencia con los otros, posibilitando la transformación de la mera coexistencia en convivencia saludable. Por otra parte, la intervención de la justicia en la ciudad fortalece las relaciones sociales y la democracia, al permitir la participación y al fomentar el pacto social entre los ciudadanos inmersos en cualquier problema de convivencia vecinal.

La finalidad perseguida es crear en el ámbito local condiciones que hagan accesible la Justicia a todo el mundo, y por lo tanto defender y apoyar la conclusión de un marco legislativo de acceso a la Justicia en tanto que un derecho de todos/as los/las ciudadanos/as y una obligación de los poderes políticos.

Así, la política pública en justicia local puede promover diversos objetivos:

“Fomentar la convivencia entre ciudadanos y hacerlos co-responsables y participes en la gestión de sus diferencias, trabajar para mejorar el diálogo entre las personas y colectivos aceptando el hecho que el conflicto tiene una perspectiva positiva, incrementar la aceptación de las diferencias de percepciones y opiniones, fomentando la igualdad y el respeto hacia los otros, diseñar actuaciones que respondan al incremento de la participación de los ciudadanos en los hechos colectivos y trabajar para la construcción social a

través de la gestión y resolución de estos, y establecer las bases para generar nuevas relaciones y reglas sociales”.¹⁹

El régimen punitivo, como recurso común que, hasta el momento, se ha dispuesto para abordar las situaciones de conflicto, no resulta eficaz, dado que sólo se dirige a la sanción, pero no trata el origen del conflicto ni se encamina a la búsqueda de soluciones que ayuden a mejorar las relaciones interpersonales y a modificar las situaciones en que el conflicto se produjo.

Un conflicto no resuelto o mal gestionado es un conflicto en crecimiento. El profesor Carlos Giménez explica la diferencia entre las relaciones basadas en la hostilidad, en la coexistencia, o en la convivencia, siendo esta última definida como "una relación armoniosa entre gentes que viven juntos, en buena armonía con los demás. Convivencia es vivir en compañía. Convivencia es tanto la acción de convivir como la relación entre quienes conviven. Es, además, la interrelación entre personas distintas, procedentes de una gran variedad de orígenes, formas, ritmos. Admitimos que la convivencia implica generar un sincronismo nuevo para dichos elementos, y que es posible establecer acuerdos comunes, en donde múltiples perspectivas son puestas en juego como aportes a los valores del grupo, colectivo o barrio que convive (o que busca la convivencia).”²⁰

En muchos textos se hace referencia al acceso a la Justicia²¹, que enmarca una serie de conceptos e ideas propicias para la convivencia ciudadana. Pero ¿y si, dando la vuelta a la reflexión, pensamos que la Justicia también puede acercarse

¹⁹ WILHELM, J y ACUÑA, C (2010) " Aportaciones de la Mediación al futuro de la convivencia en las ciudades. La experiencia de la Red de pueblos y ciudades por la mediación y la convivencia, y la experiencia de Getafe"

²⁰ GIMÉNEZ, C. (2005) "Convivencia: Conceptualización y sugerencias para la praxis". Cuadernos *Puntos de Vista*, Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

²¹ En diciembre de 2012, la Asamblea General aprobó por unanimidad los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal (resolución 67/187), el primer instrumento internacional sobre el derecho a la asistencia jurídica.

<https://n9.cl/0d5w> (consultada en junio del 2020)

<https://n9.cl/9wxw> (consultada en junio del 2020)

al ciudadano?, o mantener un vínculo con doble dirección, no solo de abajo arriba, sino también en dirección contraria. De manera tal que la Justicia sea la que acceda al ciudadano para saber qué necesita, qué le preocupa, de qué sufre.

Esta propuesta inversa habla de un sistema que huya del paternalismo clásico en las relaciones entre ciudadanía y sistemas de Justicia de las administraciones públicas; implica huir del camino del ciudadano al “palacio de Justicia” (siempre con grandes escaleras para entrar en enormes edificios en los cuales el habitante se siente una hormiga frente al *Poder Judicial*), para pensar en cambio en programas en los que los agentes de esa misma Justicia bajen a los barrios y a las calles en las que habitan esas personas, y encuentren espacios de consulta o atención en los que se transmita una preocupación del sistema por lo que le ocurre a la gente, lo que le preocupa a la ciudadanía.

Se trataría, pues, de crear espacios de encuentro en los que nadie se sienta inferior, y en los que la persona vea que esa administración de Justicia también le pertenece, está diseñada para él, de modo que pueda reconocerla como propia.

Desde esta perspectiva se puede pensar en programas de prevención de la escalada de la conflictividad, del fomento de la seguridad urbana, de la promoción de la convivencia responsable.

El profesor Ricard Zapata explica que “las políticas públicas tienen la responsabilidad de incidir en el proceso de socialización, estableciendo pautas y criterios, marcos referenciales y orientaciones en el sentido de entender a los conflictos interpersonales como "socializadores", crear espacios, ámbitos, oportunidades de encuentro con el otro.”²²

Así se establece como función de estas políticas públicas el "proporcionar instrumentos y recursos para que (los implicados) desarrollen capacidades",

²² ZAPATA, R.- (2007) “Multiculturalidad. Conceptos políticos en el contexto español. Barcelona” Ed. Síntesis

como personas plenas, en su actitud cívica de compromiso con la sociedad en la que viven, y desde un espíritu crítico con la realidad que comparten con los otros.

Así mismo, el profesor Zapata se refiere a una “serie de competencias a desarrollar en la población, mediante las políticas públicas de incidencia en lo local, de manera de ejercer ciudadanía (pensándola más en el sentido sociológico que jurídico del término)”, que se concretan en seis vectores o parámetros relevantes o competencias a fomentar pensando en la autonomía. Esta autonomía es entendida como la capacidad de elegir, ligada al desarrollo personal: al elegir autónomamente, en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, la persona se educa en actitudes y comportamientos cívicos, y se desarrolla como tal ciudadano/a.

Se ha de promover, pues, la corresponsabilización en las acciones llevadas a cabo por personas en afectación de otras con las que han de convivir en un mismo barrio. Es decir que la práctica de la ciudadanía se hace realidad cuando se tiene en cuenta el contexto en el que las personas viven y conviven, en el que se han de generar espacios adecuados de participación, donde las personas puedan expresar ideas y malestares, propuestas y dificultades. Para ello, la construcción de la confianza y la seguridad en el sistema será esencial.

Esta propuesta parte del convencimiento de que la cultura de la mediación señala en el sentido de horizontalizar la democracia, de manera sistémica y equilibrada, de manera que todas las personas tengan capacidad de gestión, y la administración de Justicia les reconozca esa capacidad y posibilidad en el sentido de un poder y de un saber propios (huyendo de modelos paternalistas).

En estos países que aquí se consideran, Chile – España, en los que se ha pasado por períodos relativamente recientes de dictaduras y de un paternalismo exacerbado, con una cultura también promovida por las instituciones eclesióásticas (cercanas al poder); sociedades, pues, en las que al ciudadano no se le trataba como tal, sino como alguien que debía someterse al orden imperante; en tales sociedades, en fin, promover un cambio hacia una

democracia más horizontal es un movimiento necesario que requiere tiempo, paciencia y acompañamiento.

"Según la tradición republicana de ciudadanía, la corresponsabilidad significa que todos los ciudadanos que constituyen una comunidad asuman como legítima y necesaria la participación en la consecución de los fines compartidos, que se traducen en mayores oportunidades de bienestar individual y colectivo" ²³

1.2.3. Los métodos de resolución alternativa de disputas y la cultura de la mediación como un espectro más amplio que incluya diversas metodologías para responder a diferentes tipos de situaciones conflictivas.

Al tratar de métodos de resolución alternativa de disputas o de conflictos, tradicionalmente se consideraba una serie de procedimientos que podían aplicarse de forma alternativa, unos u otros, en razón del conflicto, los implicados, la materia, o el lugar donde los hechos ocurrían. Sin embargo, en los últimos años, la experiencia ha enseñado que, en cuanto a esa aplicación de unos u otros métodos, se ha de cambiar la palabra "alternativa" por "adecuada", y que comenzar por un método no supone no poder pasar a otro, o pensar en alguna combinación posible de ellos, como por ejemplo el med-arb, entre otros sistemas combinados.

La conclusión a que está llegando el profesional, como este doctorando, que interviene en conflictos interpersonales, es que debe entender cuál es su paradigma de trabajo.

El concepto de "cultura de mediación", desarrollado originalmente por María Munné²⁴, ofrece pensar en un abanico de intervenciones en las que el acento está puesto más en la estrategia que en la técnica. Es decir, que es tan importante analizar el conflicto, y saber qué se quiere lograr, como al mismo

²³ PETTIT, P. - "Republicanism". Barcelona (1999) Ed. Paidós

²⁴ MUNNÉ, M y MAC-GRAGH, P. (2006). - Los 10 principios de la cultura de mediación. Editorial Grao, Barcelona, España

tiempo identificar de qué manera los protagonistas están dispuestos a implicarse y participar.

De este modo, dentro de este “paraguas”, un/a profesional de los métodos de resolución alternativa de disputas, ha de tener una formación amplia en diversas metodologías, y debe ser capaz de analizar y evaluar la mediabilidad del caso y de las personas involucradas en él.

En este sentido, resulta oportuno citar algunos elementos que un profesional de la mediación debe tener en cuenta en su quehacer profesional. Estos elementos son los que Carlos Villagrasa expone, en el desarrollo de la ley de mediación catalana, como 10 elementos éticos que cualquier política pública en mediación debe incorporar: “Estimular a que las partes encuentren la solución (por ellas mismas), velar por el equilibrio en el pacto, garantizar el interés superior de los hijos menores o discapacitados, ser imparcial, rechazar mediaciones incompatibles con sus interés personales o profesionales, no ejercer otras actividades profesionales diferentes a la mediación con las partes, mantener el secreto profesional, no percibir retribuciones por la derivación de las partes a otros profesionales, no percibir dinero de las partes que tengan reconocido el derecho a gratuidad, aceptar las normas del centro de mediación familiar (así nombrado hasta 2009)²⁵ sobre tramitación de expedientes”²⁶

Y en las conclusiones del capítulo, Villagrasa recuerda que “siempre es más coherente una solución adoptada por los mismos interesados sobre su propia vida que una decisión impuesta por un tercero ajeno a la relación que, en sede judicial, irá seguida, más rápido de lo deseable, por el incumplimiento sistemático de resoluciones que las partes consideran injustas y desequilibradas al no adecuarse en su situación personal.”²⁷

²⁵ A partir de la ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito privado de Catalunya, el centro de mediación de familia pasó a llamarse centro de mediación en derecho privado de Cataluña.

²⁶ VILLAGRASA ALCAIDE, C. (coord.) (2004). *La mediación. La alternativa multidisciplinaria en la resolución de conflictos*. Pòrtic. Capítulo 2, páginas. 47-48.

²⁷ *Ibidem* pág. 51.

Cabe destacar la reflexión de Villagrasa sobre la potencialidad del método de mediación, en comparación con un proceso adjudicativo en el cual pueden devenir una serie de incumplimientos frente a una sentencia impuesta para una parte, pero seguramente y, a la vez, que no responda a las necesidades tampoco de la otra implicada en el conflicto; lo cual no resuelve ni para una ni para otra. Por lo que una “solución adoptada por los propios interesados” la hará más certera, legitimada y eficaz.²⁸

La mediación y los métodos de resolución alternativa de disputas ofrecen al ciudadano/a la oportunidad de comunicarse directamente entre ellos, en un espacio privado y confidencial, donde discutir y pensar estrategias de solución de sus problemas para una salida mutuamente provechosa.

En los conflictos interpersonales, la implicación emocional puede limitar la capacidad de pensar, tanto objetiva como creativamente, ante la situación planteada. La actuación del profesional que trabaja desde la cultura de la mediación ayuda a los involucrados a ir más allá de los arrecifes creados por estas emociones, disponiéndolas a la tarea de una resolución exitosa del conflicto.

La mediación puede ser reparadora, al ofrecer la oportunidad a los implicados de hablar cara a cara de las afectaciones personales y profesionales. Las actuaciones preventivas, y las intervenciones directas desde la cultura de la mediación, cambian la percepción negativa de la vivencia de la situación de conflicto, y abren una puerta a la confianza al permitir una situación reparadora de las relaciones.

²⁸ Cabe recordar lo que la profesora LETICIA GARCIA VILLALUENGA (2012) indica en el sentido de “la seriedad, el reconocimiento y la consolidación de la propia institución de la mediación dependen de que las personas que la ejerzan están idóneamente preparadas para desempeñar tal función, por lo que es una preocupación constante de gobiernos e instituciones” la misma. Así mismo el programa de evaluación de certificación del International Mediation Institute <https://www.imimmediation.org> (consultada en junio del 2020), destacan: la experiencia de la persona mediadora, los conocimientos teóricos en el área, las habilidades, la transparencia del programa formativo, la integridad del programa formativo, el seguimiento de los mismos y el compromiso con la diversidad.

El pacto o acuerdo en mediación es un momento de cambio en un ambiente vivo y dinámico. La suma de acuerdos o pactos positivos, mejoran el clima y el rendimiento de la organización. El protagonismo de los implicados ayuda a plantear soluciones creativas de futuro y cambio dinámico en la relación de los implicados y en la repercusión en el contexto.

Cualquier conflicto que comience en un nivel bajo de conflictividad se puede solucionar en el mismo escalón con la menor interferencia burocrática, salvando así los costes económicos y personales. De este modo, disminuye la incidencia, la intensidad y el impacto de los conflictos en otros.

La intervención desde la cultura de la mediación facilita la detección de errores y dificultades en los procesos y en las estructuras. Además, devuelve la responsabilidad del control de la situación a las partes que la han generado.

Trabajar desde la cultura de la mediación implica pensar acciones simultáneas en diversos sentidos: intervenir para la **prevención** de la escalada de la conflictividad y la agresividad en las relaciones entre personas; actuar en la **gestión y resolución** de las disputas; promover espacios de **encuentro y participación** para cohesionar socialmente a la gente; y trabajar en la **sensibilización** hacia el otro, el conflicto del otro y las emociones que generan en el otro mis propias acciones. Este conjunto de acciones, más que un procedimiento único y unívoco de mediación, es lo que más ampliamente define los programas que se piensan desde la cultura de la mediación.²⁹

²⁹ Por lo que señalamos la importancia de la formación seria en estas metodologías y estrategias, con el fin de que los profesionales pueden ejercer diversas técnicas, a la vez que formarse permanentemente para poder innovar e investigar en el campo formas diversas que den respuestas a nuevos desafíos. La profesora Francisca Fariña en prensa ha clasificado diversas funciones en las que los mediadores y mediadoras debe entrenarse; a saber: la autogestión de sus decisiones y sus emociones, percepciones y sesgos; la función que la profesora llama acogimiento, en cuando a aprender a aceptar a los consultantes en un ambiente de confianza y cooperación; la función de saber informar e instruir sobre el encuadre del dispositivo, la capacidad de análisis del conflicto, de la interacción de las partes para evaluar la mediabilidad del caso, la función de planificación para construir una agenda de trabajo, organizar una estrategia y los pasos que las personas mediadoras deberán transitar, tener el desarrollo en la función de dinamización para organizar y motivar a los implicados en el proceso, frente al conflicto y sus dificultades en la consecución de un acuerdo mutuamente satisfactorio,

Se entiende que la convivencia es el objetivo principal por el que se opera en la ciudad como núcleo de lo "local". Se trata de establecer el marco adecuado para generar relaciones basadas en la aceptación del pluralismo y la diversidad social. Para ello hay que implantar el diálogo como forma de resolución de conflictos, no solo para actuar en el momento de la resolución de las disputas, sino promoviendo e impulsando la convivencia, mediante el vínculo y la cohesión social.

Evidentemente la convivencia requiere de una construcción activa en la que todos/as participen. De ahí que se identifique la cultura de la mediación como la forma de horizontalizar democráticamente el tratamiento de los conflictos, pues hace de la implicación y la acción de sus actores el motor principal de su quehacer.

Tal como dice Maturana: "*Lo genético no determina lo humano, solo funda lo humanizable*"³⁰, entendido en el sentido de las posibilidades de desarrollo en la convivencia con los otros. En tal sentido precisamente se identifica el potencial de las herramientas mediadoras para vehiculizar "lo humanizable", con ese valor de la palabra de "canal" adecuado para la gestión de la vida en la convivencia pacífica.

así como la función de confirmación para mentalizar la percepción que los implicados tienen sobre sus posibilidades y oportunidades, también remarca la función de incitación empática con el fin de ayudar a conocer los problemas e interpretar el conflicto con perspectivas diversas, para comprender al otro y a si mismo en la relación con este otro, la función de la clarificación para identificar y visualizar intereses, anhelos y posibilidades dentro y fuera de la mediación; se suma la función de la gestión emocional para favorecer al expresión de sentimientos orientando hacia escenarios posibles de salida; la función de la gestión de equilibrio en las posibles asimetrías que toda relación, y sobre todo las conflictivas, evidencian; y la profesora finaliza remarcando la función de la ética en cuanto a responsabilidad sobre la gestión del procedimiento teniendo en cuenta el cumplimiento de los principios y valores de la mediación. En ROSALES ÁLAMO, M y GARCÍA VILLALUENGA, L. (coords.). (2020) "Las competencias para la formación de la persona mediadora", CUEMYC, Santiago de Compostela, páginas 34 - 36

³⁰ MATURANA, H.- (2004) "Transformación de la convivencia"-J.C. Sáez editor, Santiago de Chile

Y Maturana agrega: "Si pertenecemos a sociedades que validan con la conducta cotidiana de sus miembros el respeto..., la honestidad.... esa será nuestra forma de ser humanos y la de nuestros hijos". Este es el valor pleno social de la mediación como aprendizaje de gestión pacífica y dialogada de disputas. Pues los efectos pedagógicos de una buena experiencia en la resolución de un conflicto con otros, en el marco de la ciudad, se han de acabar de ver y evaluar en el tiempo.

“La creciente demanda legislativa por la Judicatura Local... ...amerita un cambio trascendental en las formas procesales, de manera de hacerlas accesibles al justiciable mediante la introducción de principios y formas procesales adecuadas a una tramitación expedita, eficiente y eficaz, por lo cual, la delimitación de procedimientos claros y breves, logran una mayor inmediatez en la solución del conflicto, y la introducción de sistemas alternativos de resolución de los mismos, en un trabajo fusionado con los juzgados podrá mejorar el servicio judicial en cuanto a su celeridad, economía procesal y eficiencia administrativa en aras de lograr un camino a la paz social, partiendo por las cuestiones menores que son las que más aquejan a la población.”³¹

Entre los objetivos principales a realizar se aprecian la agilidad, la cercanía, la diligencia, y la participación de las personas y sus conflictos. Es decir que lo que se persigue es que el acceso a la Justicia sea fácil, y que la gente lo viva como propio, de tal modo que se generen sentimientos de pertenencia y pertinencia (implicación).

Dicho de otro modo, se trata de producir sistemas autocompositivos, en los cuales las personas participen y se impliquen, y así se corresponsabilicen de una manera activa, generadora de más compromiso que cuando la decisión viene impuesta desde afuera, lo cual, al contrario, genera poca responsabilidad.

³¹ GUERRA CERRÓN, J. María Elena. -(2015) “Justicia de pequeñas causas”, Ceja América, Lima, Perú

Así, la participación ciudadana y la resolución de conflictos confluyen en el punto de dar relevancia al cambio, visto entonces como positivo, como una oportunidad para mejorar; cuestión que se sabe difícil en una sociedad que ha vivido hasta aquí el conflicto como algo malo, vergonzoso, que hay que ocultar, y de lo que no conviene hablar.

La participación ciudadana y la mediación también parten ambas del paradigma de la necesidad de escuchar y trabajar en común con los demás implicados/as, cooperando en buscar soluciones y en mejorar la forma de relacionarse. Asimismo, se trata, pues, de procesos formativos, en los que la colectividad aprende.

Mediante la participación la gente aprende a explicar sus ideas, a escuchar las de los demás, y a darse cuenta de que el otro y sus planteamientos no coinciden con las ideas preconcebidas sobre ellos. Mediante la participación se aprende a debatir y negociar, a intentar ganar y a saber perder, y a hacerse corresponsable de lo decidido. Todo desde una postura de respeto, integración y colaboración.

El mismo proceso de participación debe ser por tanto un proceso educativo para todos/as, donde los/as participantes adquieran información, se sensibilicen con determinadas temáticas, aprendan a entender los que piensan diferente, y aprendan, en definitiva, a participar democráticamente.

1.2.4. La Cohesión Social como eje central de un diseño de política pública que trabaje en post de en un programa de gestión de la convivencia.

EUROsocial³² es un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea, que busca contribuir a la mejora de **la cohesión social en los países Latinoamericanos**, así como al fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas. La Unión Europea plantea francamente la cohesión social como principio orientador

³² <https://eurosocial.eu> (consultada en junio 2020)

de sus políticas de desarrollo, en particular en los países de renta media y especialmente en América Latina³³ .

Se exponen aquí en cita una serie de conceptos recogidos en el estudio nº9 de EUROsociAL sobre la cohesión social en América Latina:

“Cohesión social equivale a integración social mediante el acceso garantizado legalmente a diferentes recursos sociales que provee el Estado. La idea de cohesión social remite, sobre todo, a la de igualdad de oportunidades (concretada en derechos sociales) de los individuos y grupos más desfavorecidos, pero de otro lado, también parece evocar un significado nuevo y diferente de aquél, un significado en el que se introducen contenidos que no suelen relacionarse con la igualdad de oportunidades y los derechos sociales, al menos directamente, tal y como son las políticas fiscales o las políticas de equilibrio territorial. Así pues, en la práctica, cohesión social ha venido significando derechos sociales, pero también obligaciones; ha tenido una dimensión subjetiva/individual, pero también objetivo/institucional; y todo ello ha ido configurando un contenido proteico del concepto pero que, en cualquier caso, no se identifica sin más con la idea tradicional e intuitiva que remite la idea de cohesión social al campo semántico de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la exclusión”.

Hablar de igualar oportunidades no quiere decir pensar a todas las personas como idénticas, sino todo lo contrario: implica entender que todos somos diferentes, pero necesitamos ser tratados igualitariamente desde una tutela judicial (o administrativa) efectiva³⁴, que reconozca el derecho a convivir con los otros sin tener que renunciar a nuestra identidad personal, grupal o ideológica.

³³ ZAMORA, I (comp.). - (2015) “La cohesión social en América Latina”. - estudio nº9. Programa EUROsociAL, Madrid, España

³⁴ Recogida en el artículo 24 de la Constitución Española, donde la define en dos puntos: “1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con

Y siguiendo con la cita de los conceptos recogidos en el estudio nº9 de EUROSociAL sobre la cohesión social en América Latina³⁵:

“Y cohesión social implica, por último, un equilibrio de bienes y servicios públicos dentro del mismo territorio estatal, con independencia de donde se resida, ya sea campo o ciudad, ya sea centro de la ciudad o periferia. Así pues, cohesión social podría interpretarse, desde el punto de vista jurídico-constitucional como un principio que obligaría a los poderes públicos a reconocer y garantizar los derechos sociales, a establecer un sistema fiscal potente y progresivo que sirva como redistribuidor de rentas y a configurar mecanismos o técnicas de redistribución territorial. Porque sólo a través de estas tres vías podría alcanzarse el ideal constitucional de una sociedad cohesionada, de una sociedad democrática sostenible, sin fracturas sociales intolerables. Cohesión social significa igualdad de oportunidades, pero también mayor participación social y pública. Remite a la cláusula del Estado social, pero también a la del Estado democrático y, por supuesto, a la del Estado de Derecho, condición necesaria de las otras dos”.

Como se puede apreciar, aquí el acento está puesto en la cercanía de la administración al ciudadano, de manera que acceder a servicios y ejercer derechos sea fácil y ágil. Si pensamos esto referido a un país como Chile, en el que las grandes distancias son una característica para tener en cuenta, y es sabido que hay muchos puntos que quedan prácticamente aislados, donde acudir a hacer un trámite o solicitar ayuda requiere, por lo costoso de los desplazamientos, de recursos económicos considerables; en un país así, pensar en trabajar por la cohesión social tiene más sentido que nunca.

todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco y secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

³⁵ http://sia.eurosoci-al.eu/files/docs/1423562120-E9_EUROSOCIAL_web_df.pdf
(consultada en junio 2020)

Uno de los objetivos de la propuesta de política pública en Justicia Local es crear para la sociedad chilena un escenario que integre un mapa de recursos y metodologías, legitimados institucionalmente, que permita actuar en los conflictos locales. La finalidad es, como se viene insistiendo, pero aquí además con este particular énfasis, incidir en las disputas vecinales y comunitarias de esa forma participativa que confiera una mayor cohesión y consenso social. Lograr esta mayor cohesión pasa de manera importante por tener presente la existencia particular del conflicto en el seno de la sociedad, con el fin de gestionarlo de manera positiva y poder llegar a una mayor armonización de las relaciones ciudadanas a todo nivel.

Según Munné y otros (2011)³⁶ “sintetizar y enmarcar el papel de la mediación en el ámbito local, se define por ser un ámbito transversal y al mismo tiempo para tener un campo de actuación propio. Esta dualidad es fruto de la problemática social y de la estructura administrativa que recibe las quejas del/la ciudadano/a en la mayoría de los ámbitos que afectan su convivencia y que no tienen una respuesta definida y operativa”.

Una sociedad entendida como un espacio natural para la comunicación y la convivencia es una sociedad mediadora. Un país que incorpora en sus políticas, servicios, programas y acciones, mecanismos que ayuden a garantizar los derechos y deberes de sus ciudadanos/as y, a la vez, facilita modelos claros y transparentes de gestión para ayudar a alcanzar aquellos valores comunes, normas y costumbres necesarias para la convivencia, es un Estado que apuesta firmemente por la convivencia y la cohesión social. Una política de justicia local mediadora es la que tiene como clave y eje vertebrador un programa que promueva una cultura de paz.

En el entendimiento del conflicto y el consenso como dos caras de la misma moneda, uno de los nuevos retos de las políticas actuales es buscar mecanismos de consenso, tanto para establecer políticas futuras, como para afrontar y

³⁶ CASANOVAS, P. (2011). *Libro blanco de la mediación en Cataluña*. Generalitat de Catalunya, Departamento de Justicia., Bloque III, capítulo 6

prevenir conflictos en el seno de la sociedad. El objetivo es la mayor cohesión y consenso social, y, para lograrlo, es importante tener siempre presente la existencia del conflicto en el seno de la sociedad, a fin de gestionarlo de manera positiva, que posibilite una mayor armonización de las relaciones ciudadanas a todo nivel.

Se parte en este trabajo de la definición de paz social "como tranquilidad pública, estado de tranquilidad o quietud no turbado por fácticos, molestias...". Es esta una demanda social tradicional y que desde las diferentes instancias de gobierno se ha intentado garantizar.

Álvaro Márquez-Fernández en su artículo "El derecho a la paz por una sociedad sin violencia"³⁷ nos aporta algunas reflexiones a tener en cuenta:

"La posibilidad de vivir en paz y para la paz, requiere de una sensible reflexión sobre el concepto político de poder, Estado y derecho con el que se origina la sociedad moderna. En sociedades en las que se ha privilegiado el uso del poder, la violencia o la guerra, como instancia de socialización de las conductas humanas, todos los códigos sociales pasan por la aplicación de valores y normas cuyos contenidos es el de la obligación, la regulación o el control de las relaciones humanas. Hay una pérdida de la libertad, sobre todo de la libertad para dialogar acerca de los problemas y sus posibles soluciones. Nos encontramos, pues, frente a una sociedad en la que se le rinde culto a la violencia de todo tipo, a la exclusión social y a la marginalidad. Y, al parecer, el Estado es impotente para producir una solución que permita disminuir la permanente conflictividad en la que se desarrolla la vida ciudadana."

Por eso es tan importante pensar en metodologías y propuestas técnicas de gestión de la convivencia. Y, a la vez, éstas han de pensarse atravesadas por una postura ética que promueva que el ciudadano se apropie de su protagonismo real, que no lo delegue en otros. Y de manera que esa corresponsabilidad implique elegir la manera de gestionar sus disputas con los

³⁷ MÁRQUEZ-FERNÁNDEZ, A. (2008) Scriptorium El derecho a la paz por una sociedad sin violencia en Frónesis v.13 n°3 Caracas, Venezuela

otros, sabiéndose empoderado para escoger de forma adulta y consciente. Una vez más volvemos al concepto de ciudadanía como un elemento a integrar en democracias jóvenes que están signadas por años de patriarcado y paternalismo.

El profesor Márquez- Fernández continúa diciendo que “Por estas razones consideramos que deben cuestionarse las bases políticas, jurídicas y axiológicas de las sociedades modernas, muy orientadas por la economía del mercado y su modelo universal de crecimiento económico, donde la competitividad de la producción y del consumo genera toda una idiosincrasia con la que se identifican la mayoría de los pueblos, pensando que esa es la vía para resolver sus genuinas aspiraciones y lograr una vida humana más satisfecha y plena.

La convivencia social está llena de altos grados de violencia directa e indirecta y de agresiones, que van profundizando la enemistad, los egoísmos, las luchas por el poder entre los seres humanos, y estimulan el enfrentamiento y el combate para imponer sus creencias y valores”.

El capitalismo salvaje también es una forma de sometimiento y delegación de libertades y poder, al hacer creer al ciudadano que es libre porque puede adquirir objetos, a la vez que lo esclaviza a una serie de conductas restrictivas que le restan libertad y capacidad de elección. Así genera situaciones de malestar que, si no está bien canalizado, puede desembocar en acciones de escalada de la conflictividad. La frustración y la impotencia son emociones complejas que no aportan nada a la paz social y a la convivencia ciudadana.

Desde el conocimiento de esta circunstancia, se sabe que cada vez que trabajamos por políticas que apuesten por la promoción de la paz, el mismo entorno lleva implícita la resistencia. Dicho desde una perspectiva sistémica: cada vez que avanzamos hacia un cambio, coexiste la resistencia al mismo. Hay que tener en cuenta este hecho en la implementación de cualquier política pública, sobre todo para aprender a sobrellevar la frustración que se generará al tener que afrontar la distancia entre lo deseable y lo posible, entre lo ideal y lo real.

1.2.5. La Territorialidad como elemento fundamental para pensar en políticas públicas efectivas que determine que las mismas lleguen a cada rincón con un nivel de excelencia que promueva igualdad en el tratamiento de la ciudadanía.

Un modelo de política pública de concepción territorial, como el que aquí se expone, consiste en un enfoque de intervención que pretende involucrar a toda la comunidad en un diálogo preventivo y de intervención en las causas, en las modalidades y en las soluciones de las situaciones de conflicto, con el objetivo de resolverlas desde la misma comunidad. Al contrario de otros enfoques más tradicionales, el enfoque comunitario incide en la intervención a nivel primario, es decir, la optimización de las condiciones de vida de todos los/as ciudadanos/as, interesándose especialmente en los aspectos preventivos. Pero, a la vez, incluye la intervención de los propios afectados, favoreciendo la participación de toda la sociedad, en todas sus diversas formas de organización.

La idea desde y por la que se trabaja es que las políticas públicas exitosas en su implementación en el conjunto del territorio lo son por tener un elemento añadido, que es la proximidad. Cabe insistir en que cuando se habla de proximidad se quiere incidir en el objetivo de que la propuesta llegue a cada habitante en cada ciudad o pueblo del país. Y este objetivo se va a hacer efectivo siempre y cuando tengamos presentes una serie de elementos fundamentales, como son los que a continuación se establecen:

- espacios reales de participación, adaptados a horarios y a posibilidades de conciliación de la vida laboral y la social;
- cercanía y agilidad, de manera que las personas den pronto con esos espacios volcados en la tarea de gestionar su convivencia y sus conflictos con los otros;
- horizontalidad participativa de estos espacios, reflejada en el trato igualitario en todos los aspectos (tiempo, atención, dedicación)
- coordinación de los servicios, generadora de claridad y seguridad, y mediante la que se evita duplicar pasos y trámites.

A propósito de estos aspectos, conviene matizarlos con algunas reflexiones. En primer lugar, en cuanto a la agilidad de los procedimientos, es de tener en cuenta que un conflicto al que no se le da acceso rápido genera frustración y desgasta la paciencia de las personas para tolerar lo que les molesta. En segundo lugar, en cuanto a la horizontalidad igualitaria del procedimiento, hay que apreciar que ésta actúa como un reflejo de la imparcialidad del mismo y de los profesionales que lo conducen. Y, en tercer lugar, a propósito de la buena coordinación de los servicios, se ha de considerar que la economía procesal y la optimización de recursos posibilitan la sostenibilidad de la administración pública.

Por otra parte, como reflexión general a propósito, no puede olvidarse que, cuando la persona no encuentra respuesta satisfactoria en un servicio, suele probar otros, y así se da la paradoja de que una misma persona está siendo atendida por diversos profesionales que, al no tener espacios de coordinación, van dando respuestas diferentes y, a veces, contradictorias, con el consiguiente mal uso del dinero público.

En cuanto a este último y fundamental aspecto, se quiere añadir aquí una reflexión particular. Partimos de la idea de que el conflicto, en sus diversas manifestaciones, es un fenómeno inherente a las relaciones personales y/o sociales y, por tanto, desde una óptica político social hay que asumir la existencia del mismo para poder afrontarlo y gestionarlo de la manera más adecuada. En la tradicional democracia representativa, en la que los ciudadanos delegan en el estado la conducción de sus relaciones, los poderes públicos son los únicos competentes para decidir, gestionar y actuar. La optimización de recursos deviene así en un objetivo primordial, de modo que las políticas públicas han de estar encaminadas a aprovechar y optimizar las instancias que ya existen, para enmarcarlas dentro de la propuesta innovadora.

La rápida y compleja evolución de la realidad social en los últimos años supone que desde las instancias de gobierno se deban replantear las formas y mecanismos de actuación con el fin de adaptarse a estas nuevas situaciones,

ofreciendo nuevos parámetros desde los que actuar a todos los niveles, para satisfacer las nuevas necesidades que plantea la ciudadanía.

A pesar de los esfuerzos, no siempre se logra dar una respuesta adecuada a las nuevas demandas sociales y, por otro lado, el/la ciudadano/a -como sujeto de derechos y deberes- es cada vez más exigente. Es desde este parámetro desde el que se habla de una crisis del modelo de democracia representativa.

Decimos crisis porque muchas veces el/la ciudadano/a tiene una sensación o percepción de distanciamiento entre su realidad cotidiana y las instancias de poder y decisión política entendidas en sentido amplio, es decir, políticos, parlamentos, partidos, gobiernos.

Esta sensación es lo que los estudiosos denominan "desafección política"³⁸. Así pues, el/la ciudadano/a escoge democráticamente a quien desea que lo represente (por valores, creencias, principios, programas concretos de actuación...), pero en la práctica tiene la sensación de que, una vez efectuada la delegación de poder, no siempre tiene la respuesta esperada. Este desencanto por parte de la ciudadanía se traduce a menudo en una falta de implicación en lo colectivo, en una débil cohesión social.

Ante esta realidad, a nivel político hay que pensar en nuevos procesos sociales que fomenten la participación y hagan sostenible la vida en sociedad. Y a la vez hay que establecer nuevas formas de hacer política, para que sea más cercana y sensible a las inquietudes y necesidades de la ciudadanía, siendo en este punto donde se enmarcan las llamadas políticas de proximidad.

Es oportuno traer aquí a colación la siguiente cita: "Compartimos la idea de que una ciudadanía activa es la mejor garantía para que una democracia

³⁸ MARDONES A, R (2014). - La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política. Papel Político, vol. 19 n°1 enero-junio 2014, páginas 39-59. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

sobreviva.”³⁹ Así pues, que la gente participe no debería ser una preocupación, sino al contrario, pues esto genera una mayor implicación de la ciudadanía, y una mayor cohesión entre la Administración y la ciudadanía.

Ahora bien, hay que ser también realistas y tener en cuenta que, si bien el proceso que aquí se piensa, enmarcado dentro de la Reforma Procesal Civil, es una oportunidad, no es menos cierto que se trata de un proceso complejo y largo. Pues si tal proceso supone un cambio de paradigma y, por lo tanto, la adaptación tanto de los/las implicados/as (políticos/as, técnicos/as, y ciudadanos/as) como de la propia estructura organizativa de la administración (transversalidad y globalidad), esta adaptación ya es también a su vez un proceso en sí misma.

Pensar una política pública que sea efectiva en la gestión de la convivencia y de la cohesión social, implica tener previstas propuestas de participación; métodos y medios para dar respuestas rápidas y cercanas a la gente; proyectar la necesaria transversalidad entre las diferentes administraciones (en este caso poder ejecutivo y Poder Judicial); pero también llevar a cabo la preparación necesaria dentro del mismo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y, en fin, actuar localmente, pero con un pensamiento estratégico global.

³⁹ BENEDICTO, J y MORÁN, ML (2002). - La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes. Instituto de la Juventud. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, España.

SEGUNDA PARTE:

PENSANDO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA CHILENO

2. ALGUNOS APUNTES SOBRE EL SISTEMA JUDICIAL EN CHILE, NECESARIOS PARA ENTENDER UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL TRATAMIENTO DE CONFLICTOS LOCALES.

El Poder Judicial⁴⁰ en Chile se encuentra constituido por una Corte Superior de Justicia denominada Corte Suprema, situándose bajo ella distintas Cortes de Apelaciones, de quienes dependen los Juzgados de Primera Instancia o de fondo.

1. Poder Judicial: Es el poder del Estado que en Chile se encuentra regulado por el capítulo VI de la Constitución Política de la República, que en la primera parte del artículo 76 dispone que “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”.

Por tanto, la función del Poder Judicial, esto es, de los tribunales que lo componen, es la de conocer, resolver y hacer ejecutar lo juzgado en los casos que se someten a su conocimiento.

2. Corte Suprema: Es el máximo tribunal de Justicia del país. Es colegiado, y su sede se encuentra en la capital de la República. Se encuentra integrado por 21 miembros, nombrados, desde la reforma de la Constitución Política de la República, realizada en el año 1997, por el presidente de la República, quien, en cada caso, los elige de una nómina de cinco personas propuesta por la Corte Suprema, de entre los que la elección del presidente debe contar con el acuerdo del Senado. A la Corte Suprema le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, con excepción del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, y los Tribunales Electorales Regionales.

3. Cortes de Apelaciones: Existen 17 Cortes de Apelaciones, ubicadas en las distintas regiones del país. Las Cortes de Apelaciones se sitúan jerárquicamente bajo la Corte Suprema, y sobre los Juzgados de Primera Instancia. A las Cortes

⁴⁰ <https://www.pjud.cl/home> (consultada en junio 2020)

de Apelaciones se les denomina también de Segunda Instancia. Se trata de tribunales colegiados que funcionan en sala y, excepcionalmente, en pleno. El número de sala depende de cada Corte de Apelaciones, y es el tribunal, por llamarlo de una forma coloquial, de apelación.

4. Juzgados de Primera Instancia o de fondo: En Chile hay 465 Tribunales de Primera Instancia, distribuidos por todo el territorio nacional. Estos Tribunales se dividen en: Juzgados de Cobranza; Juzgados de Familia; Juzgados de Garantía; Juzgados de Letras de Competencia Civil; Juzgados de Letras de Competencia Común; Juzgados de Letras de Competencia Común de dos jueces; Juzgados de Letras del Trabajo; Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

Existen en Chile otros tribunales que no integran el Poder Judicial, pero cuyas resoluciones son conocidas, en caso de haber recursos judiciales en su contra, por las Cortes de Apelaciones, la respectiva en cada caso, y por la Corte Suprema.

2.1. Los Juzgados de Policía Local (JPL) y su papel en la Reforma Procesal Civil en relación con el tratamiento de los conflictos de orden local.

Los Juzgados de Policía Local (JPL) “Son tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial, sin embargo, se encuentran, por mandato legal, sometidos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la corte de apelaciones respectiva, la que sí integra el Poder Judicial”.⁴¹

Los jueces de Policía Local, como el personal que forma parte de estos juzgados, pertenecen presupuestaria y orgánicamente a la dotación municipal, lo que significa que quién remunera y evalúa a este equipo de trabajo es la

⁴¹ CELEDÓN BAEZA, A. E. (2015) Comisión: Derecho Procesal Civil y Comercial. Tutela de Usuarios y consumidores. Ponencia en XXVIII Congreso Nacional de Derecho Procesal “Modelos de Justicia. Estado actual y reformas procesales” Jujuy, Argentina.

municipalidad respectiva. Son, pues, las municipalidades las que regulan o fijan los recursos y el personal de estos juzgados.

El juez de Policía Local es un tercero a las partes, llamado a resolver el conflicto de su competencia puesto bajo su conocimiento. Ahora bien, al ser las multas impuestas por este juez, según lo dispuesto en el artículo 55 y 60 de la ley 15.231, en beneficio exclusivo de la municipalidad, en el juez podría generarse un interés en favor de este ente, habiendo al fin subjetividad y una falta de imparcialidad en la solución del litigio.

Resulta interesante incluir aquí la siguiente cita, en corroboración de lo expuesto: “Se debe recordar que los jueces de policía local son funcionarios municipales y que los Juzgados de Policía Local dependen económicamente de la municipalidad, tanto en las remuneraciones de sus jueces y de los otros funcionarios del tribunal, como en la implementación del juzgado para su funcionamiento, según prescribe el artículo 56 de la ley 15.231”⁴²

Si bien se trata aquí de un tribunal especial ajeno al Poder Judicial, se le ha de aplicar el mismo principio o idea matriz que a los tribunales pertenecientes a dicho poder, y se debería por tanto cuidar celosamente que los jueces de policía local gocen de la independencia e imparcialidad necesaria en la resolución de los asuntos de su competencia.

Por otro lado, salta a la vista que el artículo 8º de la ley N° 15.231⁴³, en su primer inciso, se inspira en las bases y principios que emanan de la Constitución y las leyes ya señaladas. Este principio de legalidad se traduce, en primer término, en que debe ser la ley la que establezca los tribunales, su organización, atribuciones y procedimientos. En segundo término, los jueces, tanto durante la tramitación de los procesos como en el dictado de sus fallos, deben actuar con estricta sujeción a la ley.

⁴² BUSTOS BUSTOS, D (2013) “los Juzgados de Policía Local: organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial”. Tesis de pregrado, Universidad Austral, Argentina.

⁴³ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28104>

Juan Pablo Lucio Ahuad dice que “no pueden los Juzgados en cuestión, ser tribunales de la república, ya que el hecho de pertenecer a la planta de la municipalidad genera una dependencia indebida, que le impediría ejercer sus funciones ajustándose a los principios de independencia e imparcialidad, propios de todo ente que imparta justicia en el territorio jurisdiccional que la ley establezca.”⁴⁴

2.2. El papel y el protagonismo del Poder Judicial a través de los Tribunales Civiles Reformados (TCR) y su rol en la propuesta de la política pública multipuerta.

Los Juzgados de Letras chilenos (224 en total) están integrados por uno o más jueces, pero siempre actúan de manera unipersonal. Además, cuentan con un secretario abogado y una planta de empleados de secretaría, para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones.

Según lo dispuesto por el Código Orgánico de Tribunales, existen dos tipos de Juzgados de Letras: los Juzgados Civiles o Juzgados de Letras en lo Civil (en proceso de implementación de 76 nuevas comunas, con 650.000 nuevos usuarios beneficiados), y los Juzgados de Competencia Común (a veces llamados Juzgados Mixtos). El territorio jurisdiccional de cada uno de los Juzgados de Letras es una comuna o agrupación de comunas.

Son de competencia de los Juzgados de Letras las siguientes causas:

- las causas civiles (en única o primera instancia, según sea la cuantía del asunto);
- las causas de comercio (en única o primera instancia, según sea la cuantía del asunto);

⁴⁴ LUCIO AHUAD, JP. - (2011) “visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local”. Universidad de Chile, Santiago de Chile.

- las causas de minas, o sea, en las que se ventilan derechos regidos especialmente por el Código de Minería (en primera instancia);
- los actos judiciales no contenciosos (en primera instancia);
- las causas del trabajo y de familia, cuyo conocimiento no corresponda a los Juzgados de Letras del Trabajo y de Familia respectivamente (en primera instancia);
- y los demás asuntos que las leyes les encomienden (conociendo de todos los asuntos no entregados a otros tribunales, siendo depositarios de la generalidad de la competencia).

El ministro de Justicia y Derechos Humanos ha anunciado⁴⁵ que la “nueva Justicia Civil” entra en trámite parlamentario al Congreso como proyecto de ley, con objeto de poder dar respuesta a todos los ciudadanos del país allá donde vivan, en ciudades pequeñas o grandes. La Justicia Civil abarca casi el 60% de los juicios que ingresan en los tribunales de justicia cada año.

La Reforma Procesal Civil anunciada traerá procedimientos más expeditos, orales, con menor costo para las personas, y gratuita en algunos casos. Será “un proceso más elaborado y cercano con los ciudadanos en temas relacionados con justicia civil”, según el ministro Larraín.⁴⁶ Con ese fin, se dispondrá de unidades de atención al público, dentro de los tribunales civiles, para que los/as usuarios/as sepan qué acciones deben emprender con relación al asunto que quieran dirimir.

De acuerdo con esa misma filosofía, se ha anunciado la mediación prejudicial sin costo. El objetivo es, según el ministro de Justicia y DDHH, “que tanto el demandado como el demandante, lleguen a un mutuo acuerdo, en un plazo breve y de manera dialogada. En caso de no llegar a acuerdo en mediación, pasarán a la vía adjudicativa simplificada”. También se ha estipulado que profesionales de diversos orígenes universitarios podrán ser mediadores; y se

⁴⁵ En julio del 2019. Fecha importante para tener en cuenta en relación con los cambios que la República de Chile está viviendo en los últimos meses, en los que el gobierno va cambiando de personas en sus respectivos ministerios, aunque a la fecha de febrero del 2020 el ministro Hernán Larraín sigue en su cargo.

⁴⁶ <https://n9.cl/7ijj> (consultada a 19/2/2020)

contará con una figura que resolverá casos en una audiencia, y sin la necesidad del patrocinio jurídico.

2.3. La relevancia de la función de las Corporaciones de Asistencia Judicial en el diseño de una política pública de gestión de conflictos civiles, entendiéndolas como eje vertebrador de la propuesta de política pública.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial chilenas merecen una descripción exhaustiva, ya que tienen un papel preponderante en la propuesta de política pública. En cuanto a su definición, son organismos públicos encargados de proveer de defensa judicial gratuita a quienes no puedan costársela, en cumplimiento del mandato del artículo 19.3 de la Constitución Política de Chile, que garantiza un acceso igualitario a la Justicia a todos los ciudadanos⁴⁷.

Administrativamente dependen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que las provee de los fondos para su funcionamiento⁴⁸. Inicialmente, estas corporaciones resolvían colaborativamente asuntos de familia. Sin embargo, con la reforma de este orden jurisdiccional, acontecida en el año 2004, a través de la ley núm. 19.968, se establece un sistema de mediación familiar licitado, de ingreso voluntario⁴⁹, en el que las Corporaciones de Asistencia Judicial perdieron su participación, viéndose obligadas a redirigir su oferta colaborativa a otros focos de conflictividad, como fueron el ámbito penal y el comunitario, con importantes aportes económicos de la Unión Europea a través de los Programas de Cooperación y Asistencia Técnica.

En 2008 se produce una nueva reforma de la Judicatura de Familia, con la ley número 20.286, que elimina la voluntariedad en el acceso, asegurando que los conflictos de mayor frecuencia (como son los relativos a alimentos, cuidado personal y visitas) deben asistir de manera obligatoria a una mediación de

⁴⁷ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (consultada en junio del 2020)

⁴⁸ WILHELM, J y CASADO, C (2014) Modelo Unificado de Atención Especializada en Mediación Penal de Adultos (23-04), edit. EUROsociAL, COMJIB, Viña del Mar, Chile

⁴⁹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557> (consultada en junio del 2020)

manera previa a la judicialización del conflicto, exigiéndose una certificación de los resultados del proceso como requisito de admisibilidad procesal.⁵⁰

En el año 2018 se ha presentado una nueva conceptualización de las líneas de atención que ejecutan las Corporaciones de Asistencia Judicial, que pone énfasis en el acceso a la Justicia de las personas en situación de vulnerabilidad⁵¹, entendiéndolo como la facultad que todo ciudadano de un sistema de derecho tiene de acceder a los medios que posibiliten la resolución de conflictos, proveyéndole de defensa jurídica o de otros mecanismos alternativos, según corresponda.

Por tanto, “el derecho de acceso a la Justicia, que se materializa a través de estos servicios, busca incorporar otras fórmulas de resolución de conflictos de carácter extrajudicial, así como de asesoría previa para diagnosticar situaciones socio jurídicas de un modo preventivo. Los ejes centrales de esta línea de servicio son las condiciones que debe cumplir la atención a las personas para dar respuesta a los objetivos planteados, materializando los principios que fundan la actividad de la asesoría jurídica”.

En síntesis, estos ejes centrales de atención de la línea de Orientación e Información en Derechos son los de pertinencia y flexibilidad, respeto y empatía, reserva, oportunidad, modernización, eficacia y eficiencia, y enfoque de género. Esta línea debe proporcionar, pues, orientación e información pertinente al motivo de consulta planteado por el usuario, en forma clara, completa y veraz.

La perspectiva jurídica del conflicto tiene contornos delimitados, y no siempre visualiza las consecuencias económicas, sociales, personales y emocionales que genera en las personas la situación. Por esta razón, el enfoque social del servicio apunta a generar un diagnóstico integral, contemplando, en la orientación que se proporciona, asesoría respecto de la red institucional disponible, generando las derivaciones pertinentes.

⁵⁰ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=277775> (consultada en junio del 2020)

⁵¹ “Manual de Asesoría Jurídica CAJ” (2019). - Ministerio de Justicia y DDHH. Santiago de Chile

Todo ello se puede traducir en programas especiales para la atención de ciertas problemáticas o necesidades específicas de grupos vulnerables, como la población indígena, las personas mayores, los niños/as y adolescentes, las víctimas de violencia de género, los sectores rurales en cuanto a asuntos como la protección de los derechos de agua o los de propiedad, etc., de acuerdo con las necesidades diagnosticadas en cada localidad.

El usuario inmerso en un conflicto jurídico ve afectada muchas veces su dignidad o su integridad, tanto personal como familiar. Ello debe considerarse en la atención que se le presta, la cual debe procurársele con el respeto, empatía y confidencialidad que la situación amerita, a fin de generar un clima de confianza que permita transmitir, de forma asertiva y correcta, la información y orientación requerida en cuanto a los derechos en cuestión.

Las gestiones y atenciones realizadas por parte de los funcionarios de las Corporaciones son de carácter esencialmente reservado, conforme a lo dispuesto en la ley N° 16.298⁵² sobre Protección de Datos de Carácter Personal. Esta reserva se extiende como deber a todos los funcionarios y postulantes al título de abogado que se encuentren realizando su práctica profesional en la institución, que se encuentran así impedidos de difundir a terceros, por cualquier medio y en cualquier época, información relativa a los antecedentes personales del usuario y a cualquier información aportada por éste, a la materia consultada, y a los documentos presentados, salvo las excepciones que autoriza la ley. Finalmente, el registro de la intervención que se efectuó debe cautelar la reserva de la información entregada, destinándola exclusivamente a los fines del servicio.

La línea de Orientación e Información debe procurar una entrega oportuna de la atención comprometida, en los horarios y días informados. Asimismo, las respuestas o gestiones que de su acción se deriven deben enmarcarse en los plazos establecidos a través de los procedimientos y normativas internas,

⁵² <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=232911> (consultada en junio del 2020)

teniendo presente lo dispuesto en la ley N° 19.880⁵³, que establece las bases de los procedimientos administrativos.

El acceso a la Justicia debe incluir, en todos sus aspectos, la tecnología disponible para proporcionar información, orientación y servicios jurídicos que faciliten y hagan efectiva, para todas las personas, la garantía de la igual protección de la ley. Este eje supone un esfuerzo de mejora continua, a la par con el desarrollo informático que facilita tanto medios como vías de comunicación entre el servicio y sus usuarios.

En cuanto a la calidad de los servicios que se prestan, su análisis se concreta en los siguientes parámetros: La calidad en la gestión pública implica cumplir con el principio de **eficacia**, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano. La gestión pública debe seguir el principio de **eficiencia**, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

El servicio de asesoría jurídica debe actuar, pues, en función de sus objetivos, para lograr el resultado esperado en forma eficiente y eficaz. Es decir, en definitiva, para obtener el mejor resultado con un uso óptimo y racional de los recursos en pos de las necesidades del usuario y la comunidad.

Por otra parte, el servicio de Orientación e Información en Derecho debe entregar una atención que favorezca la equidad de género, es decir la igualdad en el ejercicio de derechos y oportunidades de hombres y de mujeres, procurando eliminar y sancionar judicialmente toda forma de discriminación arbitraria debido al sexo o de la orientación sexual.

De forma paralela, la mediación ha ido ganando terreno a nivel legislativo e institucional, instalándose como vía de resolución de conflictos en asuntos

⁵³ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676> (consultada en junio del 2020)

laborales, de salud, educativos, etc., a través de diversas fórmulas de implementación de servicios de prestación pública, privada y mixta.

La Corporación de Asistencia Judicial, en definitiva, es un servicio público, descentralizado y sin fines de lucro, cuya misión es proporcionar orientación y asesoría jurídica a todas las personas que así lo requieran, y patrocinar judicialmente de manera profesional y gratuita a quienes no cuenten con los recursos para hacerlo. Por otra parte, en ellas se aportan los medios para que los egresados y licenciados en Derecho puedan realizar su práctica profesional, mediante la que obtener su título de abogado.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial contemplan los siguientes servicios⁵⁴:

- la orientación e Información en Derechos para los ciudadanos que no pueden pagar un abogado privado,
- el acceso a un mecanismo de solución colaborativa de conflictos, con la consiguiente prestación en instancias prejudiciales de mediación, negociación, arbitraje y conciliación,
- la representación y patrocinio judicial en procesos judiciales,
- el patrocinio jurídico gratuito,
- los trabajos y programas de educación, promoción y difusión de derechos,
- el desarrollo de redes sociales locales y de estrategias de trabajo comunitario para la prevención de conflictos y la intervención intersectorial,
- una línea de servicio en relación con la atención integral a víctimas de delitos,
- y, en general, acciones tendientes a facilitar y asegurar la prevención y solución de conflictos jurídicos, y un expedito, eficiente y oportuno acceso a la Justicia.

De esta manera, el acceso a la Justicia, como una vertiente del acceso al cumplimiento de los derechos, tiene dos dimensiones:

⁵⁴ <http://www.cajmetro.cl> (consultada en junio 2020)

Asesoría Jurídica, cuyo objeto es otorgar a todas las personas, independientemente de su condición económica, información jurídica relevante para abordar un conflicto puntual, o una problemática presente o futura, a través de una prestación profesional de carácter individual o colectivo. Para esto, se cuenta con estas dos líneas de Orientación e Información en Derechos, y de Prevención de Conflictos y Promoción de Derechos.

Asistencia Judicial, que comprende los servicios de carácter resolutivo, a través de los cuales se intenta reconocer y/o ejercer un derecho, poniendo fin a una situación de abuso a través de una sentencia ejecutoriada y, en algunos casos, obtener la reparación del mal causado producto de esta vulneración.

Así, la Asistencia Judicial comprende el Patrocinio Judicial, el servicio de Solución Colaborativa de Conflictos a través de la mediación colaborativa (cuya solución generalmente es homologada en sede judicial); y el apoyo integral a la niñez y la adolescencia. Este apoyo comprende la atención integral a víctimas de delitos violentos, y la representación jurídica de niños/as y adolescentes insertos en situación de cuidado alternativo, (en programas de reinserción social), incorporada como una nueva línea de atención especializada desde el año 2018⁵⁵. La labor de esta institución es materializar el derecho del acceso a la Justicia, prestando un servicio de calidad y profesional accesible, cercano y gratuito.

Los servicios que otorga la Corporación de Asistencia Judicial son los que siguen:

- la prevención y promoción de derechos, empoderando a las personas para el ejercicio efectivo de sus derechos;
- la orientación e información jurídica;
- un programa de asesoría y patrocinio judicial;

⁵⁵ <http://www.cajmetro.cl/atencion-a-victimas-de-delitos-violentos/> (consultada en junio del 2020)

- una serie de sistemas de resolución alternativa de conflictos (mediación, conciliación, etc.);
- la atención integral a víctimas de delitos violentos.

En cuanto a las principales materias que atiende la Corporación de Asistencia Judicial, se trata de cuestiones relacionadas con disputas de los órdenes siguientes:

- familia (divorcio, pensión de alimentos, régimen comunicacional, adopción, etc.),
- asuntos laborales (despido injustificado, prestaciones adeudadas, fuero maternal, etc.),
- materias civiles (arrendamiento, posesiones efectivas testadas, recursos de protección, etc.)
- y la atención a víctimas de delitos violentos (homicidios, delitos sexuales, secuestros, lesiones graves o gravísimas, robos con violencia).

Hoy día las Corporaciones de Asistencia Judicial tienen una cobertura territorial del 94,2% de las 346 comunas con las que cuenta Chile; y el 100% de las regiones están cubiertas por esta línea de prestación, contando con 258 Consultorios Jurídico-Sociales, 24 Consultorios Móviles, 12 Centros de Mediación, 21 Centros de Atención a Víctimas, y 37 Oficinas de Defensa Laboral.

Es de destacar que, en los últimos tres años, el nivel de satisfacción en la línea de Solución Colaborativa de Conflictos es de un 75%. Y en el caso de los Centros de Mediación ronda un 71,6% en temas de justicia local. Y 2.000.000 de causas de mediación de familia han sido atendidas en los últimos 12 años, de la que un 69% de las mismas llegaron a soluciones acordadas.

En el año 2014, desde EUROsocial II, y a través de la COMJIB⁵⁶, este autor diseñó un modelo unificado⁵⁷ para que las diferentes Corporaciones de

⁵⁶ Conferencia de ministros de justicia de los países Iberoamericanos <https://comjib.org>

⁵⁷ <http://sia.eurosocial-ii.eu/documento.php?id=2344> (consultada en junio del 2020)

Asistencia Jurídica del país estuvieran alineadas en un modelo común de trabajo y prestación, de manera de minimizar las diferencias entre la ciudadanía, más allá de dónde vivieran, así como de asegurar un acceso uniforme a los mismos servicios con equivalencia en la calidad de la prestación de estos.

En este modelo, trabajado en 2013 y ratificado en un taller en 2014 con los responsables de las diferentes corporaciones del país y sus mediadores, se exponían algunos ejes conceptuales y técnicos que a continuación se exponen:

Cuando hablamos de la mediación pública nos referimos a un nuevo sistema para ayudar al ciudadano a resolver los conflictos generados en el seno de la estructura social, del barrio, de la propia comunidad. Se trata de la creación de un espacio de servicio público que trabaja para la prevención de la violencia y para la mejora de la calidad de vida comunitaria.

Cabe recordar que la mediación no tiene por objeto reemplazar el sistema judicial. Se trata de una apuesta diferente que aprovecha el potencial transformador de los conflictos. También se debe tener en cuenta que muchas situaciones de conflicto interpersonal o grupal se originan por incumplimiento de la normativa (cerramientos, aires acondicionados, ocio nocturno, mal uso del espacio público, etc.). En estos casos, el proceso de mediación deberá tener como marco de referencia esa normativa vigente, con objeto de asegurar que los acuerdos a los que lleguen las partes implicadas la respetan íntegramente.

La mediación comunitaria contribuye no sólo a procurar soluciones a los problemas, sino también a reforzar las relaciones entre las personas, así como a dinamizar los diferentes grupos que configuran el tejido social en la ciudad (personas recién llegadas, asociaciones, grupos de jóvenes, etc.).

Así pues, los Servicios de Mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial de Chile (CAJ) tienen como premisa y finalidad el fomentar la cohesión social y la armonía, lo que se traducirá necesariamente en un aumento de la calidad de vida.

Valores y elementos claves que deben tenerse en cuenta para un Centro de Mediación Comunitaria

Pedagogía interna de la mediación

El éxito de las mediaciones tiene que ver con algo más que la capacidad del mediador/a, o la bondad de la técnica utilizada. Es muy difícil que la mediación pueda dar los frutos deseados si las partes en conflicto no comparten la esencia de la mediación.

El paso previo para que las partes puedan asumir esta nueva óptica es que el propio Estado reconozca claramente la mediación como un valor social de cambio. Así, es necesario que trabajar previamente para transmitir los paradigmas de la mediación en el seno de la Administración, tanto en el plano de los técnicos como en el plano político.

El cambio conceptual que implica la mediación obliga a un liderazgo político fuerte que asegure una unidad de criterio en la aplicación de la mediación. Si el servicio de mediación es una apuesta aislada corremos el riesgo de perder la visión transversal que la mediación comporta.

La implementación de un servicio de mediación requiere, pues, la sensibilización previa de los cargos electos para que asuman los valores e implicaciones que este servicio conlleva. Pero, en la otra línea mencionada, también es importante facilitar a los técnicos unos criterios de derivación adecuados. En este sentido será necesario asegurar una formación permanente dirigida a los diferentes actores de la organización.

La formación para la derivación deberá ir dirigida a aquellos trabajadores/as que por las características de su puesto de trabajo puedan ejercer "de antenas de recepción y derivación de casos". Será entre estos profesionales "derivadores" que habrá que dar a conocer la "resolución alternativa de conflictos", y establecer

contacto con las diversas áreas y agentes concretos para darles a conocer el servicio.

La gestión alternativa de los conflictos es una herramienta de resolución de disputas innovadora. Por ello resulta imprescindible formar en estas herramientas a los trabajadores municipales en contacto más cercano con el Centro de Asistencia Jurídica, así como a las fuerzas de seguridad del entorno: policías, bomberos, etc. De tal forma, el trabajador/a municipal contará con nuevas formas de afrontar los conflictos que podrá utilizar en los que vaya encontrando en el ejercicio de sus responsabilidades.

También hay que considerar que, a menudo, el trabajador municipal, incluyendo al de las fuerzas de seguridad, es el primer contacto que el ciudadano tiene con la mediación, por lo que es conveniente que estas personas tengan los conocimientos y criterios suficientes para efectuar la derivación y dirigir al usuario/a al servicio de mediación.

Establecimiento de objetivos realistas

Para que la mediación pueda implementarse y perdurar en las ciudades es básico evaluar de forma realista el equilibrio entre recursos y usuarios/as.

No se ha de olvidar que, aunque los procesos de mediación ahorran tiempo a sus usuarios/as y a los tribunales, requieren dedicación por parte de los profesionales que lo aplican, y pueden ser más rápidos o largos en función de la complejidad de los asuntos a tratar. Y trabajar sin determinar previamente las posibilidades reales de cada caso, puede jugar en contra de la mediación.

En este sentido, es interesante definir los ámbitos de actuación del programa de mediación comunitaria desde dos perspectivas:

- **Ámbito temático:** la mediación comunitaria es un concepto que se está construyendo hoy en día. Los ámbitos de aplicación pueden ser muchos y se siguen ampliando. En función de la realidad de cada municipio se deberá

escoger en qué ámbitos aplicar la mediación, y definir si se trabajará con comunidades de vecinos, en temas interculturales, o escolares, o de interés general.

- **Ámbito territorial:** A la hora de decidir el ámbito de aplicación del servicio de mediación, será importante tener en cuenta la cantidad de población, la distribución en los barrios, las diferencias geográficas de cada municipio. Podemos encontrar zonas donde sea más fácil implementar un servicio de mediación y otras que quizás necesiten programas específicos, adaptados a realidades particulares concretas.

Formalización de la mediación.

La mediación supone- ante otras alternativas, como la vía judicial- un camino menos pautado y más flexible de resolver los conflictos. Esto no implica, sin embargo, que no necesite una cierta "formalización" a la hora de establecer determinados protocolos de trabajo. De hecho, para que la ciudadanía pueda percibir los servicios de mediación como instituciones confiables, es importante crear un encuadramiento profesionalizado.

La improvisación y la creatividad jugarán un papel muy importante en las sesiones de mediación, y serán elementos básicos que ayudarán a resolver los conflictos. Ahora bien, hemos de trabajar con rigor y escurpulosidad para llegar a estas sesiones en condiciones de ser creativos. Dicho de otro modo, trabajamos para crear un espacio amable donde la gente pueda crear nuevas soluciones compartidas; pero este espacio amable no se puede crear sin un encuadramiento previo, improvisadamente.

Así, en un **Servicio de Mediación** se tienen que afinar y componer algunos **instrumentos** que nos ayuden a la necesaria "formalización" de la prestación, como son un reglamento y un código de ética del centro de mediación. Por su importancia, estos instrumentos, que habrá que establecer en documentos concretos, serán tratados de forma más amplia en anexos posteriores. Conviene, sin embargo, destacar en este punto algunos conceptos:

Primero, que un mediador no es un juez, ni un árbitro, ni un abogado, ni un informador, ni un psicólogo, ni un concejal, ni un trabajador social. Este concepto, que es fundamental para el ejercicio de los mediadores, no es suficientemente conocido por la ciudadanía.

Segundo, que los criterios de derivación claramente establecidos son un asunto sumamente importante para el éxito del servicio, pues la derivación interna (con el apoyo del correspondiente protocolo de derivación) es clave en la implementación de un servicio de mediación.

Tercero, que se deben considerar los diferentes criterios objetivos en relación con toda la documentación necesaria, tanto genérica (por ejemplo, las ordenanzas y normativas municipales que afecten al ámbito de actuación en el entorno de cada población), como específica del servicio concreto (tales como la hoja de solicitud de mediación, un modelo de carta, un modelo de acuerdo previo, y un modelo de cierre del procedimiento que se haya utilizado).

Cuarto, la disponibilidad de un espacio adecuado para las necesidades de la mediación, que suele ser uno de los aspectos más difíciles de satisfacer, pese a ser fundamental para una buena atención y respuesta.

(En cuanto a esta última cuestión del espacio ad hoc para la tarea, es interesante hacer un par de indicaciones esenciales: la necesidad de contar como mínimo con una sala grande (con mesa redonda u ovalada y habilitada para los actos de mediación), que garantice la máxima privacidad a las partes; y la conveniencia de que haya otra sala alternativa, donde trabajar en el momento en que en la primera se halle ocupada en una reunión. También es necesario que el espacio del servicio sea un espacio neutral, que no genere ninguna duda sobre la imparcialidad y objetividad de la mediación. Y, por último, es de destacar la importancia de que sea un espacio protegido, es decir, que garantice la confidencialidad, así como el silencio, de modo que asegure la tranquilidad al conjunto de actores.)

Identificación del mapa del conflicto en el territorio

Conviene saber cuáles son aquellos conflictos que preocupan a la ciudadanía y cuáles aquellos que más preocupan a la Administración Pública. Esto es importante para establecer líneas de actuación y de evaluación: si se tiene claro, desde antes de empezar la actividad, en qué conflictos actuar, no se doblarán las ofertas dirigidas a los mismos destinatarios/as, y se optimizarán los recursos municipales.

Dinamización externa

Es necesaria la identificación de los espacios para realizar tareas de difusión y de prevención, esto es: escuelas; asociaciones; clubes; agrupaciones barriales; sociedades de fomento; equipamientos para niños, adolescentes y jóvenes; escuelas de adultos; comerciantes; entidades culturales; hogares de ancianos; y lugares específicos para la realización de charlas y otras actividades de divulgación encaminadas a dar a conocer el Servicio de Mediación Comunitaria.

En definitiva, se tratará de acercar la "gestión alternativa de conflictos" y la mediación a la ciudadanía, dirigiéndose a los diferentes agentes sociales del municipio.

Los objetivos en este punto serán los que a continuación se enumeran:

- dar a conocer el servicio de resolución alternativa de conflictos y mediación;
- trabajar para sensibilizar y fomentar la cultura de la paz y la comunicación entre personas, grupos e instituciones;
- fomentar la participación democrática y responsable;
- implicar a todos los agentes sociales "receptores" de conflictos y a toda la ciudadanía en general;
- y, fundamentalmente, conocer los conflictos que la ciudadanía percibe como más frecuentes, y las formas en que suelen afrontarlos.

Difusión del Servicio

En la necesidad de dar a conocer el Servicio, para asegurarse de que el mensaje llegue a la ciudadanía, será conveniente el diseño y la realización de diferentes acciones de divulgación, de las que aquí se mencionan las principales:

- campaña de comunicación,
- trípticos,
- folletos del Centro,
- documentación de sensibilización en redes sociales,
- contactos con los medios de comunicación locales: radio, prensa y televisiones locales.

Esta información ha de desarrollarse tanto dentro como fuera de la estructura ministerial, pero también serán necesarias estas campañas de difusión sobre la mediación, como estrategia inicial frente al conflicto. De modo que las campañas habrán de incluir charlas permanentes a entidades comunitarias, con objeto de intentar implicar directamente a la propia ciudadanía a participar en la actividad del Centro de Mediación.

Se sabe por experiencia, como la de este doctorando, que los usuarios/as son los mejores derivadores de casos, y los legitimadores del servicio más fuertes que podemos encontrar. Una vez más hay que dar el protagonismo a los ciudadanos/as.

Transversalidad

Cuando hablamos de "transversalidad" en el ámbito de la mediación comunitaria, lo hacemos en un doble sentido: por un lado, un servicio de mediación necesita de la transversalidad para ofrecer un buen servicio. Por el otro lado, un servicio de mediación fomenta la transversalidad dentro de la estructura ministerial,

pudiendo convertirse en una herramienta para cohesionar equipos y tratar asuntos locales de una manera integral.

En cuanto al **primero de los aspectos, es decir la transversalidad del servicio de mediación**, ya se ha remarcado en otras partes de este texto la importancia de una buena derivación interna. Actualmente, la mayoría de los servicios dependen de este tipo de derivación, por su funcionamiento cotidiano. Esto implica un esfuerzo en los equipos, pues no se trata sólo de formar los diferentes departamentos en mediación, sino de buscar complicidades con otros servicios; se trata de ir adaptando la forma de trabajar a las necesidades y a las particularidades de la ciudad.

Así, el trabajo de derivación interna no se produce en un momento determinado, sino que es un aspecto que hay que ir afinando a medida que el Servicio de Mediación evoluciona en su finalidad de proporcionar a los ciudadanos el tratamiento más adecuado a sus necesidades. La comunicación con los diferentes mandos y responsables debe ser periódico, incrementando la colaboración con aquellos departamentos con los que encontramos más sinergias, y clarificando y enmarcando el grado de colaboración con aquellos con los que tengamos menos.

En este punto resulta importante articular consistentemente en nuestro Centro la red de derivación externa, así como la red de derivación interna, desde los consultorios jurídicos, dependiente de la corporación de asistencia judicial. Y también diseñar, implementar y legitimar este servicio en el seno de la institución, para lo que se ha de contar con una unidad de resolución de conflictos y mediación dentro de la corporación de asistencia judicial. Para todo ello es importante contar con el apoyo de las autoridades políticas y técnicas y, obviamente, también con el de el/la directora/a de las corporaciones de asistencia judicial.

Y aquí es donde aparece **el segundo aspecto, es decir la transversalidad dentro de la estructura ministerial**. Esta colaboración continuada, necesaria por cuanto muchos procesos de mediación, debido a su complejidad, implican

diversos departamentos y diferentes puntos de vista, puede derivar en la producción de innovaciones y soluciones creativas a la hora de afrontar nuevos proyectos. Y puede dar lugar también a una mayor precisión a la hora de entender y atender las necesidades específicas de los ciudadanos. Todo lo cual ha de redundar al fin en la definición de políticas más acordes con la concreta realidad local.

Estas nuevas soluciones creativas y ajustadas, por tanto, no lo serán ya sólo de conflictos conocidos y existentes, sino que principalmente habrán de servir también para trabajar en la prevención de nuevos conflictos que vayan surgiendo en el futuro. Pues debemos evitar el riesgo de que, si avanzamos sólo en el objetivo de hacer consciente a la población sobre la gestión positiva de los conflictos, es posible que la necesidad de prevenirlos y evitarlos acabe por quedar en un segundo plano. Y es necesario aquí insistir en que una de las principales virtudes de la mediación es la de utilizar la capacidad transformadora del conflicto para mejorar la sociedad.

La costumbre confrontativa de la sociedad hace difícil a las personas entender y hasta soportar que el otro también obtenga una ganancia de un conflicto. Se ha educado tanto en que para que uno gane el otro debe perder que, por desconocimiento y falta de costumbre en la colaboración y en la convivencia, este cambio de paradigma suele generar resistencias. Llegar a entender al fin la mediación como una oportunidad, que se aprovecha o pasa, impulsa la voluntariedad de la persona en cuanto a la posibilidad de la mediación, al sentir así además reforzarse su protagonismo en el proceso que emprende.

Conviene aquí señalar **otros valores que se trabajan desde la cultura de la mediación** en las Corporaciones de Asistencia Judicial:

Uno muy principal es el empoderamiento, por el que la persona se ve fortalecida en el momento de enfrentarse a su problema, y en su encuentro con quienes se halla eventualmente en disputa. Es importante remarcar el valor del empoderamiento, ya que devuelve al ciudadano su protagonismo y su voz en la gestión de sus diferencias con los otros, así como le permite la participación

activa⁵⁸ en los procedimientos de comunicación y pacificación social. El empoderamiento ofrece, pues, una doble cara, pues mediante él se trabaja también el fomento del respeto por las decisiones del otro.

Ahora bien, a partir de ahí es necesario tomar en consideración otros valores, de los que aquí ofrecemos ahora una rápida enumeración:

- promover una cultura del diálogo y de la escucha, más que la de la imposición de ideas vividas unívocamente o meros monólogos sin escucha activa;
- trabajar para la desjudicialización de los conflictos y de la vida cotidiana y llevar a los juzgados aquello que realmente sea necesario para el ámbito adjudicativo;
- fortalecer la horizontalización de la democracia, haciendo corresponsable de la misma a cada persona en la convivencia con los demás;
- transmitir desde la Administración Pública el reconocimiento de la capacidad personal para relacionarse adecuadamente con los otros;
- trabajar en general el concepto de ciudadanía adulta y activa;
- promover la autonomía y la creatividad de los involucrados en sus relaciones con el entorno;
- entender la mediación como un servicio universal para todos los ciudadanos/as (y no sólo para esa parte considerada, por un lado, vulnerable y, por otro, más susceptible de conflictos, cuando es sabido que el conflicto es inherente al ser humano y a lo social);
- promover el interés superior de los menores, discapacitados y personas mayores en todas las actuaciones mediadoras (perspectiva intrínseca al código ético del trabajo de las personas mediadoras).

⁵⁸ Remarcamos aquí el concepto de “participación activa” que, aunque parezca redundante no lo es ya que implica un estilo de participación en el que el compromiso es un valor agregado que la diferencia de otras modalidades de la misma. Una de las características que queremos poner en valor es la co-responsabilización de la ciudadanía en el quehacer de sus actos y en el tratamiento de sus conflictos con otros, por lo que la “actividad” en la participación será determinante para que esto pueda acontecer.

El perfil del Mediador Comunitario

Otra cuestión recogida en la propuesta de nueva política pública, y que se pidió volver a considerar en su implementación, fue la del perfil del profesional de la mediación que ha de encargarse de los conflictos de la ciudadanía:

En cuanto a su definición, un mediador es un profesional facilitador que guía un proceso de negociación entre personas. Su tarea es pues asistir a las partes de un conflicto para generar movimientos que las lleven hacia una comunicación eficaz y, en definitiva, a un acuerdo mutuamente satisfactorio.

Se puede, pues, definir la mediación como un proceso en el que un tercero entrenado, formado e imparcial, trabaja con las personas para ayudarlas a ver un problema que tienen en común, considerar e identificar opciones al respecto, llegar a soluciones mutuamente aceptables, y ponerlas por escrito en un acuerdo final.

Los mediadores son profesionales que han sido entrenados en técnicas de negociación colaborativa, comunicación asertiva y mediación. Además, han de tener un perfil personal adecuado para la mediación. En cuanto a este entrenamiento y perfil, hemos de destacar, por un lado

las competencias técnicas, que se desglosarían en las capacidades y habilidades en:

- planificación y realización de procesos de mediación;
- facilitación de procesos de diálogo, decisión y negociación;
- sensibilización y difusión de la mediación;
- diseño, planificación y realización de un programa de mediación;
- investigación y reflexión sobre la propia tarea, y sobre los efectos de la misma en la sociedad, con el fin de la mejora continua.

Y por otro lado se han de destacar

las competencias y conocimientos transversales, que se desglosarían en las capacidades y habilidades en:

- gestión de conflictos;
- promoción y guía de la negociación colaborativa;
- análisis y resolución de problemas interpersonales;
- diseño de diferentes técnicas frente a diversos conflictos (creatividad e innovación);
- comunicación y empatía (habilidades y herramientas de comunicación);
- transmisión de confianza en las personas;
- autocontrol de las emociones;
- liderazgo y dirección de personas;
- organización del trabajo para su evaluación en vista de su progreso permanente;
- trabajo en red;
- y optimización de recursos (fundamental en el trabajo en la administración pública)⁵⁹.

Pero aún cabe mencionar otras habilidades importantes que los mediadores deben tener, como serían las que a continuación se enumeran:

- visión para valorar el grado posible de colaboración de las partes;
- visión para valorar, antes de iniciar el procedimiento de mediación, los costos emocionales de sentar juntas a las personas;
- habilidad para conducir un proceso hacia el objetivo del entendimiento entre las partes;
- habilidad para mediar guiando a las partes a negociar colaborativamente, evitando la dinámica del regateo competitivo;
- discreción y reserva para preservar la confidencialidad de la información

⁵⁹ Basado en el proyecto COMMED. (2008) Definición del perfil del mediador y diseño de metodologías de evaluación y desarrollo de competencias. - Universidad de Barcelona, Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya

obtenida en las sesiones;

- objetividad, imparcialidad y equidistancia;
- independencia respecto de la resolución del conflicto, eludiendo inclinarse hacia soluciones, opiniones ni valoraciones, para ganarse la confianza de los implicados;
- capacidad de interrelación, trabajo en equipo y coordinación.

Comentario y desarrollo de las diversas competencias para el ejercicio del rol.

Tras el anterior desglose y enumeración de las diversas habilidades y conocimientos necesarios a un mediador profesional, resulta conveniente hacer un breve tratamiento de las principales competencias antes mencionadas, a lo que se dedican las siguientes páginas de este trabajo.

Posicionamiento como mediador (no como intermediario)

Ante un conflicto, al mediador no le corresponde la capacidad de decidir, ni de asesorar, ni de pasar información de una parte a otra. Muchas veces este posicionamiento necesario decepciona a los usuarios, ya que muchos esperan que la figura del mediador sea la de un intermediario entre las partes, que convenza a una del punto de vista de la otra, o que resuelva, en el mejor de los casos, el problema que las convoca.

Los mediadores deben entender que una de las claves de la mediación es el cambio cultural que lleva implícito, es decir el del cambio de una cultura paternalista a otra cultura en la que el ciudadano tiene el poder de opinar, decidir y comprometerse con su conflicto y su resolución.

Compromiso

Es muy importante para la actividad del mediador el sentirse integrado en una organización, y sentir como propios los objetivos del centro de mediación donde trabaja, en sintonía con los objetivos generales de la institución. Esto le permitirá

apoyar e instrumentar decisiones del equipo o de la coordinación, así como diseñar herramientas de seguimiento y control de la tarea y de los casos.

El mediador debe escuchar a cada persona con el nivel de empatía necesario para "utilizar" la confianza que el usuario le otorga de modo que el dispositivo funcione.

Un profesional comprometido se siente orgulloso de ser parte de algo diferente y nuevo en la administración, cómplice de una actividad transformadora.

Adaptabilidad al cambio

La gestión del conflicto tiene la particularidad de tratar con una "materia viva": el cambio. Las situaciones de cambio son constantes, y hacen que las partes en conflicto se sientan paralizadas ante lo inesperado, temido y, a veces, incluso ante lo deseado, que la misma situación de conflicto aporta.

Es el mediador quien debe acompañar a las partes en este tránsito incierto que es la gestión de la disputa con otro. Así, una de sus funciones será dar seguridad a las partes en los momentos de confusión. Y la forma de hacerlo será controlando el proceso, no a las personas implicadas en él.

Cabe esperar que las personas confíen en el profesional, hablen, reflexionen, y reconstruyan su visión de la historia particular que les ocupa, para traducirlo en cambios respecto a la propia forma de percibir la situación. Para que haya una garantía de cumplir esta función, el mediador buscará crear un espacio diferente para que las personas puedan resolver su disputa y puedan reconocer su implicación.

Es necesaria la capacidad de adaptarse y modificar estrategias de acción cuando surgen dificultades, nuevos datos, o cambios entre lo dicho y lo hecho. Es en esta capacidad de modificar estrategias y técnicas ante las personas y los conflictos donde encontramos una de las claves de un buen profesional de la

mediación. El mediador debe poder actuar con versatilidad y rapidez, dirigiendo con firmeza el proceso al ofrecer a la vez apoyo a las personas implicadas.

Es aquí donde aparece el único poder real que ostenta el mediador: en la forma de dirigir el proceso adaptándose a los cambios.

Legitimidad

Estar formado profesionalmente es básico para estar legitimado en cualquier lugar de trabajo y, evidentemente, también en el ámbito de la mediación. También es esencial tener un profundo sentido de la responsabilidad, una ética profesional, y una conciencia de la fragilidad y complejidad que representa la gestión del conflicto para las personas que confían en nosotros.

La legitimidad no sólo la otorga la organización que nos contrata, sino que se gana a medida que somos confiables para las personas que nos trasladan sus problemas, y que están dispuestas a sentarse a una misma mesa con los que consideran sus "enemigos". No podemos minusvalorar la ansiedad que ello supone para las partes implicadas.

Si no conseguimos esta cuota de legitimidad, muy probablemente los usuarios nos reconocerán apenas como intermediarios, más que como mediadores.

Flexibilidad

Un mediador debe tener la capacidad de adaptarse a los diferentes compañeros con los que trabaja. Es decir, la capacidad para cooperar, para intervenir conjuntamente e interactuar a la vez con otros profesionales, trabajando en red y optimizando los recursos.

El mediador debe ejercitar su capacidad de cambiar de estrategia de acuerdo a las necesidades del caso, puesto que cada conflicto es único, como lo son las personas involucradas. Un mediador flexible desarrolla constantemente la

creatividad en las propuestas de acción, está abierto a alternativas innovadoras, y puede advertir la necesidad de los cambios.

Parece obvio, pero no está de más recordar que trabajar con personas requiere la capacidad de incorporar nuevos esquemas cognitivos. Hay que tener una mente abierta ante las diversas formas de vivir. Esta es la razón por la que, en definitiva, el profesional mediador deberá ser flexible y abierto, dispuesto a aceptar nuevas formas de entender y abordar la realidad.

Capacidad de aprender permanentemente

Un profesional ha de interesarse y preocuparse por incrementar y renovar constantemente su formación, es decir que será permeable a nuevas técnicas de trabajo que la cambiante realidad del día a día irá imponiendo.

No se debe olvidar que la mediación como profesión tiene menos de treinta años de historia en América Latina, y que el aprendizaje constante y la reflexión crítica son las mejores condiciones para su desarrollo y consolidación.

Dinamismo y energía

El título de este apartado se refiere a la habilidad para trabajar en situaciones adversas y cambiantes- como lo son los procesos de mediación-, sin que ello afecte nuestro nivel de actividad. Las personas implicadas en un conflicto nos aportan su versión (visión) del mismo. Pero, durante el proceso de mediación puede haber cambios inesperados: las vidas siguen su curso, y los acontecimientos no esperan por la mediación ni por la acción del mediador.

Es por ello por lo que el profesional debe estar preparado para trabajar con personas y situaciones en constante cambio: el conflicto mismo, y los propios protagonistas.

Pensamiento crítico y capacidad analítica

Como quiere indicar su título, este apartado se refiere a la capacidad de identificar problemas, de reconocer la información significativa en una entrevista, de leer entre líneas, de advertir e identificar aquellos elementos del discurso del otro que permiten entender la particular implicación de las partes en el asunto, o los detalles que alertan sobre cuestiones subyacentes. En definitiva, la capacidad de diferenciar lo importante de lo banal, pero también de descubrir que, en ocasiones, es en hechos aparentemente banales donde se encuentra la clave del conflicto.

Entre las estrategias de pensamiento crítico que ayudan a los participantes a profundizar en el diálogo y su comprensión se incluyen herramientas como las preguntas de espectro total, el hacer conexiones, y el reconocer múltiples perspectivas. Con estas herramientas, el mediador podrá imprimir una dimensión más profunda al diálogo.

Las estrategias para enfocar el diálogo (como pueden ser: identificar la dirección, ordenar las ideas según su relevancia, y concentrarse en puntos clave) son muy útiles si el diálogo pierde orientación, se hace demasiado largo o prolijo o se vuelve denso y confuso.

Por otra parte, un mediador también debe poder elaborar informes de gestión, elaborar datos estadísticos, analizar, organizar y presentar datos cualitativos y cuantitativos.

En esencia, pues, el pensamiento crítico se refiere a la capacidad para reflexionar sobre un caso en particular y/o en cada uno de sus protagonistas.

Iniciativa

Esta competencia es la de poder actuar rápidamente ante las menores o mayores dificultades que conllevan los casos. Se trata de poder actuar proactivamente con autonomía, proponiendo mejoras permanentemente,

evitando demoras en el trabajo y, por tanto, el agravamiento de los problemas a causa de no tomar las decisiones necesarias en cada momento.

Esta capacidad debe estar complementada por un equipo con buena disposición hacia la escucha de nuevas propuestas, innovaciones y cambios.

Tolerancia a la presión

La tarea cotidiana del mediador se desarrolla en situaciones de mucha exigencia, de modo que la capacidad para responder y resolver eficientemente diversas tareas que convergen al mismo tiempo es un desafío para cualquier profesional de la mediación.

La flexibilidad ante situaciones límite, la actitud positiva, la templanza, para no exteriorizar dilemas emocionales íntimos, son cualidades propias de la profesionalidad exigible a un mediador, y elementos esenciales de esta competencia.

La co-mediación

Desde un punto de vista descriptivo, la co-mediación se caracteriza por ser una situación de mediación en la que operan simultáneamente dos o más mediadores.

Cuando un profesional afronta un conflicto, se enfrenta a un conjunto de posiciones divergentes, por lo que es inherente al proceso de mediación el encontrarse con la presencia concurrente de diferentes caras de un mismo problema.

W. Barnett Pearce, en su análisis de la comunicación, pone en el trance de pensar en las conversaciones de una manera diferente. Según este autor, durante el proceso de mediación estamos “inmersos en muchas conversaciones

simultáneamente”⁶⁰. Es decir que los mediadores no estamos fuera de ellas, sino que en la mesa de negociación somos cruzados por diferentes esquemas de comunicación.

“Entender las conversaciones de esta manera es una manera de comprendernos a nosotros mismos y a las partes que plantean el conflicto.” Desde el punto de vista de los participantes (convocantes y convocados) es importante remarcar que en la co-mediación los miembros de un equipo cooperan entre sí en función de una tarea. De tal forma, en una mesa de mediación, dos o más personas (los mediadores) se complementan puntuando diferentes aspectos de un mismo discurso.

Lo ideal para la formación de una pareja o un equipo co-mediador será conseguir que el acoplamiento entre sus miembros sea flexible, cómodo y, a partir de ahí, pueda contar con la posibilidad de ejercer y desarrollar la espontaneidad.

Es, pues, necesario que los co-mediadores compartan una similar concepción en cuanto a las funciones de ambos, a sus roles a cumplir, a cómo debe operar la mediación ante el conflicto interpersonal, a los objetivos de la tarea. Y es también necesario que compartan una similar capacidad para hacer un análisis y una evaluación del conflicto y de las posibilidades que ofrece a una eventual mediación.

La mirada de dos mediadores puede enriquecer la intervención de tal forma que se puedan trascender más fácilmente las posiciones, los intereses particulares circunstanciales. Así, dos personas que tuvieran cosmovisiones opuestas o incompatibles harían muy difícil la conducción conjunta de una mediación.

⁶⁰ PEARCE, W. B. (1994). Nuevos modelos y metáforas comunicacionales: el pasaje de la teoría a la praxis, del objetivismo al construccionismo social y de la representación a la reflexividad. *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, páginas 265-83.

PEARCE, W. B., & PEARCE, K. A. (2001). Diálogo comunitario: Implementación de la teoría del manejo coordinado del significado. *Sistemas Familiares*, 17(2), páginas 130-145.

Conviene aquí considerar otros importantes beneficios que, para los propios mediadores, comporta la co-mediación:

El primero sería que la co-mediación permite un medio de aprendizaje único para el mediador principiante, ofreciendo la posibilidad de una presencia progresivamente mayor, y con un papel diferente al del mero observador. El novato comenzará poco a poco a comprender, pensar y actuar en función la situación de conflicto que todavía está en proceso de asimilar.

Por otra parte, siendo dos, los mediadores están en mejores condiciones para observar y evaluar objetivamente los hechos que se producen en el proceso, y las reacciones de las partes, y las suyas propias.

Y, por último, en las mediaciones en disputas con más de dos partes implicadas en la mesa de mediación, la co-mediación ofrece también la posibilidad de tratar la situación con mayor contacto personal, y sin poner en peligro la neutralidad.

En conclusión, presentar en la mesa de la mediación dos o más profesionales capacitados, ofrece un espectro más amplio de posibilidades para trabajar.

Autocontrol

Se trata aquí de la capacidad de controlar las propias emociones, de modo que estas no interfieran en una determinada tarea.

En mediación, esta habilidad se pone a prueba constantemente. Es la capacidad que permite mostrarse equidistante de las partes implicadas en un conflicto, garantizando el actuar con neutralidad ante lo que nos comentan, nos provocan o nos sugieren, incluso en el caso de que la ideología, mentalidad o forma de hacer de alguna de ellas no nos cause ninguna simpatía. Pero, en cualquier caso, el autocontrol nos permite no dejarnos llevar por los sentimientos del momento. Y nos permite reconocer en una crisis lo que es circunstancial y lo que es perdurable.

Es posible que en un proceso de mediación las personas provoquen enojo al profesional mediador, pero es evidente que si este se dejase llevar por el sentimiento del momento estaría actuando de forma irresponsable respecto de su rol y función, al perder, con los papeles, la confianza y la legitimidad necesarias.

El mediador no puede permitirse convertirse en una parte más del conflicto. Esta habilidad del autocontrol supone, pues, también, un permanente autocuidado personal de cada profesional y del equipo, que redundará en una mejor marcha del mejor proceso y del servicio. Es evidente que ayudar genuinamente a otros/as a resolver sus disputas depende de la resolución previa de los propios conflictos personales.

Tipología de servicios que prestan las corporaciones de asistencia jurídica en todo el territorio de Chile

Conflictos propios de la mediación

Al plantear un modelo unificado para los Centros de Asistencia Jurídica, dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hay que definir qué tipología de casos civiles serán asumidos en la mediación; y cuáles en cambio se consideran ajenos a la prestación de este servicio. A esto procederemos en los dos siguientes apartados, de una forma general y básica.

La definición esencial de la que partir es que serán conflictos entre privados (ámbito civil) dentro del territorio del servicio. Dicho esto, se puede empezar por especificar que, en función de la realidad de cada territorio y su dotación profesional, se pueden abarcar más o menos campos, de los que se puede hacer el siguiente desglose:

- conflictos comunitarios y/o vecinales o de propiedad horizontal, es decir, los de personas con algún tipo de relación de amistad o de vecindad (la mera relación vecinal, las juntas de vecinos, los clubes deportivos, etc.);

- conflictos entre ciudadanos e instituciones privadas (universidades, escuelas, tiendas, comercios, clubes, empresas, etc.);
- conflictos derivados de la convivencia en comunidades de vecinos (morosidad, deudas, cambios en alquileres y/o estatutos de comunidad de vecinos, injurias y calumnias, usos indebidos de infraestructuras comunitarias, problemas de lindes, medianeras, filtraciones, cuestiones derivadas del cuidado de animales domésticos, basura, higiene en el espacio común, cerramientos y conflictos urbanísticos, ruidos y obras, etc.);
- conflictos propios del ámbito educativo y escolar, entre alumnos, o vinculados a profesores y apoderados, o dentro del claustro de profesores, etc.;
- conflictos del ámbito civil o del derecho privado, ligados a repartos de herencias, al nombramiento de tutor–curador de personas, comodatos, temas patrimoniales, incumplimiento de contratos, reclamaciones por temas de consumo, arrendamientos urbanos, deudas entre personas o entre personas y entidades bancarias, indemnizaciones (por daños o perjuicios), deslindes y cerramientos en el entorno edificable, etc.;
- conflictos de convivencia en el entorno penitenciario, relacionados con la convivencia en el interior de los recintos carcelarios o de internamiento.
- conflictos del ámbito familiar, entre personas que tengan o hayan tenido algún vínculo familiar, convivencia entre cónyuges, concubinatos, problemas familiares en el seno del hogar, o derivados del régimen patrimonial de los cónyuges, continúen o no en situación de matrimonio o pareja estable, etc.

Se definen como conflictos no mediables

En primer lugar, hay que dejar establecido que se consideran no mediables los conflictos familiares que, de acuerdo con la ley número 19.968 de Tribunales de Familia, deben ser sometidos a un proceso de mediación previo obligatorio,⁶¹ pues por instrucciones del Ministerio de Justicia las Corporaciones de Asistencia Judicial no deben ofrecer servicios de solución cooperativa de conflictos en el ámbito de competencia de esos centros de mediación familiar previa mencionados:

⁶¹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557> (consultada en junio del 2020)

“Se excluyen del ingreso al servicio de conciliación y mediación, los conflictos de relevancia jurídica de cualquier naturaleza, cuyas materias no sean disponibles según la ley. Por ejemplo, el estado civil de las personas, la violencia intrafamiliar, el maltrato de niños y niñas, etc.

Asimismo, se excluyen los conflictos familiares que, de acuerdo con el artículo 106 de la ley de tribunales de familia número 19.968, deben ser sometidos a un proceso de mediación previo”^{62 63}

A partir de aquí, se consideran no mediables los conflictos cuando se dan las condiciones y circunstancias que a continuación se refieren:

- Cuando hay riesgo para algunas de las partes o funcionarios del centro.
- Cuando hay falta de voluntad de alguna de las partes, o están ilocalizables.
- Cuando uno de los implicados tenga un problema grave de salud mental (psicosis, psicopatías, alcoholismo, etc.).
- Cuando hay límites en la capacidad de aceptar al otro como un interlocutor válido.

(Esta última circunstancia se explica técnicamente como una “falta de plasticidad psíquica”⁶⁴, tal como se describe en la siguiente cita, según la cual se produce

⁶² Sin perjuicio de lo anterior, en el contexto de una causa judicializada por cuidado personal, relación directa o regular y/o alimentos, podrá intentarse la mediación cuando las partes voluntariamente accedan al ofrecimiento de consultorio jurídico en el intertanto de la realización de audiencias respectivas. Asimismo, podrá ofrecerse el servicio de mediación en casos de incumplimiento. esta excepción en materia de alimentos no opera respecto de la oficina internacional de la corporación de asistencia judicial de la región metropolitana, la que, al ser autoridad remitente e institución intermediaria de Chile para la aplicación del convenio sobre obtención de alimentos en el extranjero, efectuada en Nueva York el 20 de junio de 1956 posee un procedimiento colaborativo propio para el tratamiento de estas materias, el cual no se rige por lo establecido en este modelo. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (junio 2015). - modelo de atención: línea de solución colaborativa de conflictos, capítulo 2.9, páginas 13-14

⁶⁴ ARÉCHAGA, P y BRANDONI, F (2005). La Trama de Papel. Sobre el proceso de mediación, los conflictos y la mediación penal. Buenos Aires, Argentina

esa falta cuando no se tiene “la capacidad de tolerar nuevas hipótesis, salir de la certeza de la propia versión y entendimiento o interpretación para entrar en el terreno de la duda, la admisión de la ambivalencia de los sentimientos y de ideas contradictorias, y la posibilidad de abandonar la explicación única”.)

Entrando ahora en una determinación y análisis técnicos, los **servicios brindados por el Centro de Mediación** en el ámbito comunitario se dividen en tres modalidades:

1. **Gestión y resolución de conflictos:** las tareas propias de un centro de mediación.

La estrategia seguida en cada caso de mediación depende del análisis y diagnóstico realizado por los profesionales del centro. Abordando casos micro, donde la mediación es la mejor técnica, pero también abordamos casos macro, donde por el volumen de personas involucradas, es menester utilizar otras técnicas más participativas (facilitación, diálogos, mediaciones multi partes)

2. **Prevención:**

Son las acciones tendentes para prevenir la escalada del conflicto y de la violencia social, que dan lugar a programas desarrollados dentro de los ámbitos asociativos, deportivos, escolares.

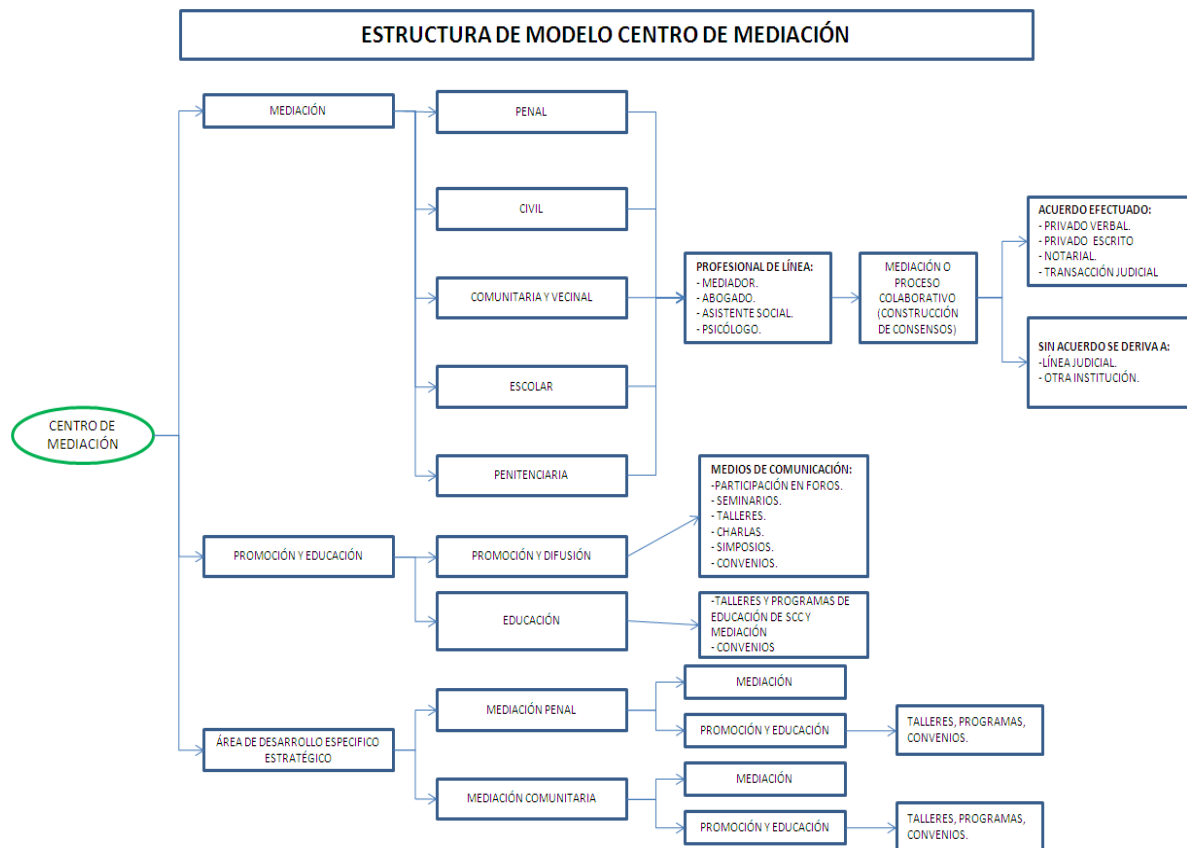
3. **Difusión y formación:**

Son las tareas ligadas a hacer conocer la mediación y la cultura del diálogo y de la paz a la población, que también se pueden llevar a cabo a través de programas de mediadores naturales.



Este cuadro de autoría propia muestra las tres líneas en las que cualquier modelo público de mediación debe plantearse, planificar y ofrecer a la ciudadanía.⁶⁵

⁶⁵ El tratamiento alternativo de conflictos no lo podemos concebir solo desde su resolución; la gestión es fundamental ya que no siempre es el momento indicado para resolverlo, aunque muchas veces, si se puede gestionarlo para que se pueda dilucidar en una etapa ulterior, las partes no siempre están preparadas. Remarco aquí el concepto de conflicto situacional de BLEGER, J, citado en BERNARDI, R. (2009). ¿Que Metapsicología necesitamos? Vigencia de J. Bleger. *Revista Uruguaya de Psicoanálisis*, 108, 223-248; en el que se entiende que la dinámica de estos y que el momento en que se lo analiza o se interviene es uno, pero que éste irá cambiando. También señalamos en este cuadro otras dos variantes de intervención en modelos alternativos de resolución de conflictos, como son la prevención de la escalada de la violencia y que se puede desarrollar en variadas actividades que permitan el conocimiento de los efectos de la misma en las relaciones interpersonales en diversos ámbitos en los que las personas se socializan, y la difusión y sensibilización a través de diversos canales para que los MASC sean conocidos y la gente pueda hacer uso de ellos conociendo sus beneficios y sabiendo que no hay solo una manera de gestionar las disputas inter personales.



Fuente: <http://sia.eurosocial-ii.eu/actividad.php?id=1378> programa Eurosocial+. Es importante señalar este cuadro, ya que nos muestra como la mediación está indicada como centro del modelo, desde el que se derivan diversas líneas de actuación con sus respectivos servicios.

Protocolo y tratamiento de casos

El protocolo para aplicar en los programas de mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial se explica en un anexo de este documento que incluye ese reglamento, pero de momento diremos que el mismo cuenta con los siguientes contenidos: En primer lugar, unos “criterios de mediabilidad”, ya que, como acabamos de ver unas páginas más arriba, no todos los casos son mediables, ni todas las personas tienen capacidad para estar en una mediación.

Hay que considerar que los profesionales mediadores han de poder evaluar la mediabilidad del caso, y el sentido de oportunidad de este en el estado en que el conflicto les llega. En atención a esto y a la buena marcha subsiguiente del

proceso, se establecen una serie de etapas (que son las que recoge aquel protocolo) desde la entrada del caso hasta su salida del servicio.

Se incluye, pues, un procedimiento estandarizado dentro del cual se distingue una primera etapa de recepción, que se formaliza mediante una solicitud de servicio. Esta solicitud consta de una fecha y sellado de registro, por si ulteriormente alguna de las partes debiera exponer ante otras instancias su disponibilidad al paso por el procedimiento de la mediación. Esto parece de suma importancia, ya que a veces la otra parte no accede a mediar, de modo que el caso llega a sede judicial, y es importante entonces poder mostrar que, en lo que a uno respecta, se ha intentado la mediación. Esta buena disposición debe poder ser contrastada, y solo un documento de entrada y registro podrá justificarla, dado que los profesionales mediadores, en razón de la confidencialidad del procedimiento, no deben emitir ningún tipo de informe.

A continuación, el profesional, tras pasar por la etapa de evaluación de mediabilidad del caso, realizará una entrevista con la persona que ha pedido la mediación. Es esta una etapa, que llamamos de premediación, en la que el mediador escucha a la parte y sus pretensiones e ideas, y en la que informa sobre lo que la mediación implica. En esta etapa de premediación, el profesional mediador deberá también preparar a la parte para su encuentro con el otro, así como sobre lo que debe esperar de la sesión conjunta. Seguidamente entrevistara a la otra parte con el mismo propósito y procedimiento, pero con el agregado de procurar implicarlo en el proceso, que muchas veces esta otra parte no ha solicitado.

Es importante que el mediador pueda explicar a la persona que pide el servicio que la mediación es una oportunidad para tratar los temas que interesan, pero es igualmente importante que logre explicarlo también a la otra parte, de manera que esta igualmente vea lo provechoso que puede ser para sus propios intereses.

A partir de estas dos entrevistas el profesional vuelve a hacer una evaluación de mediabilidad, y procura estimar si es conveniente hacer una sesión conjunta. En

el caso de verla viable, se convocará esa primera sesión conjunta, con la que se iniciará un seguido de sesiones privadas y conjuntas de acuerdo a lo que el/los profesional/es estimen conveniente.

El procedimiento finalizará con la firma o no de un acuerdo. Se estima conveniente, especialmente en el caso de asuntos que implican situaciones de convivencia, recoger documentalmente si se ha llegado a un acuerdo o no, y en qué términos, es decir si se ha conseguido una mejora de la relación entre las partes o no. Muchas veces no se ha llegado todavía al momento adecuado para acordar, pero en cambio sí se puede haber trabajado y mejorado la relación entre las partes, a través del reconocimiento y la revalorización del otro y del conflicto que los liga, lo cual no es baladí. En esa tesitura, habrá casos para los que se podrá estipular un seguimiento pautado con los participantes.

CÓDIGO DE ÉTICA⁶⁶

Es importante aquí destacar que este “modelo unificado” para las Corporaciones de Asistencia Jurídica, del que se viene aquí tratando, también incluye un Código de Ética, pensado y propuesto para ser incorporado en la política pública actual. De este Código Ético trataremos en las siguientes líneas.

Preámbulo

Las normas contenidas en este código tienen por objeto establecer reglas de conducta para las personas mediadoras, con el fin de garantizar a las partes en mediación un proceso con estricta sujeción a la ética, de modo de poder promover la mediación al público como un sistema confiable de resolución de disputas.

⁶⁶ El presente reglamento de ética ha sido elaborado tomando como referencia los códigos éticos de diversas organizaciones, entre ellas las siguientes: Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile, Asociación Equilibrio & RC (Bolonia, Italia); Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR), American Arbitration Association (AAA)

La mediación es un proceso voluntario, en el que un tercero neutral e imparcial ayuda a las partes a resolver su diferencia. El rol de la persona mediadora consiste en facilitar el diálogo entre las partes promoviendo el entendimiento. El mediador ayuda a las partes a identificar sus intereses, y a indagar en forma creativa las distintas posibilidades para lograr un acuerdo satisfactorio para todas ellas.

Las normas éticas contenidas en este código coinciden con esta definición de la mediación, y son de obligado cumplimiento para todas las personas componentes del servicio de mediación, es decir los propios mediadores, pero también su personal administrativo, y cualquier persona que presencie las mediaciones.

A continuación, se procede al desglose y enunciado de los **artículos componentes de este Código Ético**.

Artículo 1. - Ámbito de aplicación. -

El presente código de ética será de obligada aplicación tanto por los mediadores profesionales como por los mediadores voluntarios/as, así como por los mediadores en prácticas, que formen parte del equipo del Servicio de Mediación.

Este código de ética establece las normas y principios que en su actuación deben seguir las personas que ocupan los cargos mencionados. Estos principios son los de confidencialidad o reserva, equidistancia o imparcialidad, empatía, e independencia.

Artículo 2. - Principio de confidencialidad. -

Las personas mediadoras deberán ejercer su cargo sin divulgar información alguna que tenga relación con los casos asignados. Este principio de confidencialidad no tiene excepción alguna, de manera que en ninguna circunstancia los mediadores podrán hacer uso de la información a la que hayan

tenido acceso. Salvo que las partes, de común acuerdo, por escrito y expresamente, renuncien a este principio.

Artículo 3. - Principio de imparcialidad o equidistancia. -

Las personas mediadoras deberán en todo momento mantener una posición de imparcialidad frente al caso asignado. En consecuencia, no podrán adoptar posturas que manifiesten un interés personal en el caso asignado, o cualquier interés respectivo al asunto que sea materia del conflicto.

Con tal fin, los mediadores deberán manifestar, antes de asumir el caso, cualquier causa que pueda restarles neutralidad o imparcialidad respecto al mismo. O, una vez asumido el cargo, de sobrevenir alguna causa que pudiera mermar esa imparcialidad, deberán manifestarlo a la dirección del Servicio de Mediación, que procederá, de considerarlo necesario, a la designación de otro profesional que se haga cargo del caso.

Las personas mediadoras deben evitar cualquier conducta discriminatoria o de preferencia hacia alguna de las partes, incluyendo sus características personales, etnia, género, nacionalidad, condición u otros motivos cualesquiera.

Artículo 4. - Principio de empatía. -

Las personas mediadoras deberán actuar en todo momento con la mejor disposición posible a fin de solucionar el conflicto, procurando en todo momento actuar con diligencia, celeridad y eficiencia en las tareas encomendadas.

Artículo 5. - Principio de independencia. -

Las personas mediadoras han de ser y actuar con plena independencia de las partes, y de terceras personas ajenas al conflicto. Por lo tanto, no aceptarán ninguna influencia externa respecto a la resolución de los conflictos, basándose en su conciencia y honestidad.

Artículo 6. - Autodeterminación de las partes. -

Las personas mediadoras deben reconocer y respetar la autodeterminación de las partes en el proceso hacia la resolución de su diferencia. Esto implica el reconocimiento y respeto de la facultad de las partes para llegar a un acuerdo libre y voluntario, o de abandonar la mediación en cualquier momento antes del acuerdo, si lo estiman conveniente.

La aplicación de este principio, por otra parte, no obvia ni limita el hecho de que son las personas mediadoras, sin embargo, quienes están facultadas para conducir el proceso de mediación.

Artículo 7. - Competencia de la persona mediadora. -

Aun cuando se la haya designado en principio para una mediación, la persona mediadora deberá analizar el conflicto y determinar si está efectivamente capacitado para dirigir el proceso, de modo que, de reconocer alguna causa que le inhabilite para conocer el asunto, pueda cumplir su deber de excusarse por propia iniciativa de realizar la mediación.

Artículo 8. - Conducción del proceso de mediación. -

Cuando reciben una mediación, y durante todo el proceso, las personas mediadoras, atendiendo a la naturaleza del conflicto y la situación de las partes, deberán determinar si la mediación constituye o no un sistema de resolución de conflictos adecuado a ese caso en particular. Si en cualquier momento descubren que la mediación no es el método adecuado, deberán comunicarlo al centro y a las partes y poner fin al proceso.

Cuando inician la mediación, las personas mediadoras deberán informar a las partes sobre el proceso de mediación, sus características, reglas, ventajas, desventajas; así como de la existencia de otros mecanismos de resolución de disputas.

Asimismo, las personas mediadoras deberán explicar a las partes el rol de la persona mediadora, así como el papel que las partes mismas desempeñan en el proceso, ellas y sus respectivos representantes legales, si los hubiera.

Las personas mediadoras deberán estar abiertas a atender y resolver cualquier inquietud de las partes, asegurándose de que éstas hayan comprendido y aceptado toda la información que les soliciten y proporcionen a tal efecto.

Las personas mediadoras deberán abstenerse de hacer promesas o dar garantías sobre los resultados de la mediación.

Las personas mediadoras deberán emplear un lenguaje adecuado, que por sí mismo ya invite a las partes al entendimiento.

En la co-mediación, las personas mediadoras intercambiarán información y velarán por no mostrar discrepancias de opinión frente a las partes.

Las personas mediadoras deberán disponer la celebración del número de sesiones que sea adecuado para la resolución de la disputa, o llegar al convencimiento de que hay otras vías para obtenerla.

Las personas mediadoras procurarán que las sesiones duren un tiempo prudente, y no aceptarán actitudes de demora procedentes de las partes o de sus representantes.

Las sesiones podrán ser conjuntas o privadas, es decir que las personas mediadoras convocarán a unas u otras o sendas partes, según lo estimen adecuado para una eficaz conducción del proceso.

Las personas mediadoras podrán llamar a sesión privada a los representantes legales de las partes que se encuentren participando en la mediación.

Las personas mediadoras deberán velar por que se encuentren representados en el proceso los intereses de todas las personas que guarden relación con la

diferencia y, que, por tanto, pudieran resultar afectadas por los resultados de la mediación. En caso necesario, la persona mediadora sugerirá que estas personas se incorporen a la mediación.

Artículo 9. - Asesoramiento profesional. -

Queda prohibido a las personas mediadoras brindar a las partes consejo o asesoría legal, técnica o de otra índole, en relación con un asunto sometido a mediación.

Si fuera necesario, las personas mediadoras procurarán que las partes obtengan estos asesoramientos de quien las partes elijan, con el objeto de procurar más información a las partes para la celebración de un acuerdo serio y realista⁶⁷.

Las personas mediadoras no podrán recomendar a ninguna persona como experto/a para que asesore a las partes.

Está prohibido a las personas mediadoras prestar servicio profesional directa o indirectamente a las partes durante la mediación.

Tampoco podrán prestar esos servicios a ninguna de las partes durante los dos años siguientes a la finalización de la mediación.

Artículo 10. - Disposiciones generales. -

Cualquier indicio de infracción a las normas éticas contenidas en este código, por parte de cualquier miembro del Servicio de Mediación, implicada en un

⁶⁷ Algunas normas, como la ley 15/2009 de 22 de julio de mediación en el ámbito privado de Catalunya ya recomiendan la consulta con abogados de partes, antes y durante el proceso de mediación, en los artículos 18, 19.3 en los que refiere a la participación de estos durante el redactado del acuerdo final de mediación. Así, como en el reglamento de esta (decreto 135/2012 de 23 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de la ley 15/2009 de 22 de julio de mediación en el ámbito de derecho privado de Catalunya (DOGC de 25 de octubre de 2012) en el que en el artículo 36.3 menciona el rol de los abogados para facilitar el acuerdo final de la mediación, el artículo 38.2 que explicita el rol de los letrados al trasladar los acuerdos para que sean ratificados y aprobados por la autoridad judicial competente.

determinado procedimiento, será objeto de examen por parte del Servicio de Mediación y, si quedara comprobada, se aplicarán las sanciones correspondientes.

El Servicio de Mediación está facultado para dar de baja del Servicio a las personas mediadoras, u otros miembros del Servicio de Mediación, que incurran en una infracción que así lo justifique.

2.4. Metodología de investigación utilizada para la elaboración de la propuesta de política pública para el Ministerio de Justicia de Chile.

A partir del encargo de EUROsociAL+ de una *“asistencia técnica para apoyar la implantación de un programa de gestión de conflictos locales y la promoción de iniciativas de resolución de conflictos a nivel local enmarcada dentro de la Reforma Procesal Civil de Chile”*, se elaboró un plan de trabajo para esa implantación.

Esta asistencia solicitada contó con un plan de acción, una serie de actividades de investigación, y un trabajo colaborativo de consenso para la presentación de la propuesta de política pública.

De ese plan de acción, y de esas actividades y metodología de investigación, trataremos en las siguientes páginas.

2.5. Elaboración de un plan de acción adecuado para entender y planificar una política pública eficaz y adecuada para el tratamiento de los conflictos civiles en la población chilena.

La acción propuesta supuso el planteamiento del desarrollo de las siguientes actividades:

- Elaboración de un plan de trabajo inicial de toda la acción, incluyendo la metodología de trabajo.

- Elaboración de una propuesta de diagnóstico de la situación actual de la Justicia Local en Chile, y de la Reforma Procesal Civil que está impulsando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile.
- Realización de una serie de viajes a Chile (tres, en tres meses sucesivos)⁶⁸ para el levantamiento de información sobre el terreno, que incluyeron entrevistas y visitas presenciales con actores del sistema de Justicia Local, así como la realización de una serie de talleres participativos con actores del sistema de Justicia Local, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, académicos, y mediadores vinculados directamente con estos temas.
- Elaboración y presentación de un diagnóstico general sobre la situación de acceso a la Justicia del sistema de Justicia Local de Chile. El diagnóstico identificaría las principales problemáticas y retos que afronta Chile para lograr un acceso efectivo a la Justicia en cuanto a controversias de índole civil, comunitario y vecinal.
- Identificación de buenas prácticas europeas y/o de América Latina, en el desarrollo de políticas públicas en materia de justicia local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos, que resultaran atingentes a la realidad chilena.
- Elaboración y presentación de la propuesta de la política pública en materia de Justicia Local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos para Chile, cuyos ejes centrales sean el acceso a justicia, la cohesión social y la territorialidad.

La propuesta metodológica se preveía que fuera construida de forma coordinada y participativa con los profesionales de la Unidad de Estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile.

⁶⁸ Que se explicarán y desarrollarán más adelante en esta tesis

Como se mencionó antes, se realizaron tres viajes a Chile⁶⁹ para, mediante la metodología establecida y las diversas actividades planificadas, lograr los objetivos planteados. Todas las actividades fueron coordinadas con el programa EUROsociAL+, a través de la Unidad Técnica de Gobernanza Democrática.

El trabajo inicial formó parte de toda una intervención global destinada a prestar el servicio de asistencia técnica, y contempló distintas etapas, con sus propios objetivos y actividades que fueron prediseñadas en base a reuniones previas entre el experto internacional y el equipo contraparte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, con el fin de establecer un programa a medida de las necesidades del encargo.

Así se planteó un trabajo planeado para realizarse en diversas etapas con sus correspondientes estadas en la República chilena, etapas y estadías que a continuación se comentan:

Una primera etapa fue de diagnóstico de la situación de la Justicia Local en Chile, así como del estado de la Reforma Procesal Civil, y de indagación sobre la situación del acceso a la Justicia desde la perspectiva del sistema de Justicia Local en ese país.

En esta primera etapa y estancia en Chile se desarrollaron actividades de análisis de documentación (normativa, estudios e investigaciones previas, y publicaciones sobre el acceso a la Justicia Local), y también entrevistas con expertos chilenos del mundo académico, jurídico y judicial, así como con mediadores con amplia experiencia. Asimismo, se desarrollaron actividades de relevamiento de datos, y encuentros con actores clave, identificados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile.

Esta etapa finalizó con la identificación de los puntos clave de la Reforma Procesal Civil, y un estudio comparativo con otras experiencias relevantes en el mismo asunto en otros países de América Latina y de Europa.

⁶⁹ Abril, mayo y junio del 2019

La segunda etapa del estudio se planificó orientada al fin de elaborar y presentar una propuesta de lineamientos de la política pública en materia de Justicia Local. Esta tarea se llevó a cabo a través de una serie de reuniones y talleres realizados con las figuras relevantes que ya habían participado en la primera etapa. En estas reuniones se les presentó a esos profesionales y expertos el diagnóstico realizado en la etapa anterior, con objeto de compartir impresiones, confirmar hipótesis y, finalmente, pre diseñar conjuntamente un esquema de una política pública adaptada a las necesidades del país.

Para este doctorando fue desde el principio muy importante que los destinatarios de esta propuesta y responsables de llevarla adelante se vieran implicados y fuesen partícipes de esta, pues esto contribuirá a legitimarla y a que sea vivida como propia por quienes la han de realizar.

La tercera etapa, correspondiente al último viaje que con este fin se realizó, se concretaba como la de adaptación final de la propuesta. El plan que en ella se llevó a cabo comportó realizar una serie de reuniones con los expertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y con el gabinete del ministro de Justicia.

Este trabajo en común con las personas del Ministerio y su máximo responsable condujo a la participación y presentación conjunta, de este investigador y el ministro de Justicia, de un seminario internacional, sobre el acceso a la justicia local, ante el Poder Judicial, académicos expertos en la cuestión, mediadores de distintas partes del país, y la prensa.

Por otra parte, se realizó un trabajo en equipo, con la participación de otros expertos nacionales, con el fin de darle una forma más co-construida, y también de planificar el eventual seguimiento y evaluación de la implementación de la propuesta.

2.6. Objetivos que se plantearon para un primer diagnóstico, con el fin de aproximar a un esquema posible, que pudiera responder al planteamiento de una propuesta de política pública.

Al realizar el primer diagnóstico sobre la cuestión, los objetivos perseguidos fueron los que a continuación se desglosan y comentan:

- conocer los antecedentes de la presente asistencia técnica, mediante la recopilación y el análisis de la documentación al respecto, los estudios de investigación y relevamiento de la situación de sistema procesal civil anterior a la nueva ley, en relación con las propuestas que el nuevo proyecto aporta;
- identificar y considerar las oportunidades que la reforma procesal civil ha de traer para la gestión de los conflictos locales;
- estudiar y conocer el actual sistema chileno de acceso a la Justicia, con objeto de elaborar las bases de un diagnóstico útil al requerimiento de asesoría y colaboración en la elaboración de una política pública para la República de Chile;
- identificar actores y espacios para el desarrollo e implementación de los nuevos programas de resolución de conflictos locales.

Para este último objetivo, que se consideró también prioritario, se tuvieron en cuenta, al menos, dos escenarios posibles: el sistema multipuerta, que ha sido desarrollado en varias comunas con un alto nivel de éxito; y el sistema de Juzgados de Policía Local promovido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, teniendo en cuenta el papel de esos Juzgados de Policía Local, entidades que el ministro identificaba como centrales para implementar la mediación a nivel local en todo el país.

En esta fase, un objetivo fue presentar un mapa de la situación en la que se habría de insertar un nuevo programa de gestión de los conflictos a nivel local. Para la elaboración de dicho mapa situacional se tuvo en cuenta la información recabada en la primera visita a Chile; los informes del equipo contraparte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile; la documentación de referencia; la experiencia de la Unidad de Justicia Vecinal (UJV); y diversas

experiencias exitosas, en relación con la resolución de conflictos locales, en Latinoamérica y Europa.

Para la elaboración de una propuesta de partida, este investigador planteó diversos lineamientos de políticas públicas en materia de justicia local. Esto se llevó a cabo en la segunda etapa, durante el 2º viaje a Chile, en que se trabajó sobre una propuesta técnica de implementación de programas de políticas públicas en los conflictos locales, de acuerdo con los lineamientos de la reforma procesal civil chilena.

Este segundo viaje ofrecía la posibilidad de contrastar la propuesta y rediseñarla juntamente con los expertos correspondientes, quienes, al conocer profundamente el país y sus posibilidades, contribuyeron con su colaboración a darle forma a una propuesta final a partir de la que trabajar.

Así, este documento de política pública en materia de Justicia Local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos para Chile contaría con objetivos, metodologías, etapas de implementación, y mecanismos de evaluación del proyecto. Y todo ello enmarcado en los valores principales de dicha política pública: acceso a la justicia, cohesión social y territorialidad.

2.7. Diseño de la metodología de investigación in situ (en el territorio) con el objetivo que la eventual propuesta fuera atingente a la realidad del país y que, a la vez, sea co construida y legitimada con los operadores jurídicos que luego se encargaran de llevarla a cabo.

El objetivo de esta etapa fue estudiar las prácticas mediadoras y modelos en la cuestión de la resolución de conflictos aplicados en Chile en el pasado, para poder determinar cuáles de entre esas prácticas y modelos habían funcionado correctamente y cuáles no, con el fin de evaluar esas experiencias y aprendizajes y obtener de todo ello oportunidades de mejora.

La metodología se basó en la realización de una serie de acciones en relación con fuentes de investigación primarias: sesiones de trabajo en Chile, y entrevistas con diversos actores de la Reforma Procesal Civil, así como con actores y profesionales partícipes de experiencias previas); y secundarias: revisión y análisis documental elaborado previamente a este asesoramiento.

En el cumplimiento de dichas acciones, durante 5 meses se mantuvieron una serie de reuniones virtuales entre este consultor y el equipo contraparte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile. En estas reuniones se recabó información sobre el funcionamiento de los Juzgados de Policía Local (que desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile se percibía como el organismo idóneo para la implementación de la mediación a nivel local), a propósito de su funcionamiento, recursos humanos y técnicos, formación y dotación del personal, etc.

Mientras tanto, se fue a la vez realizando el análisis y revisión de la documentación previa localizada. La información recabada para el diagnóstico inicial también se obtuvo de la revisión de bibliografía sobre diagnósticos precedentes de instituciones y organizaciones de la sociedad civil identificados por el experto; de la documentación y publicaciones facilitadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile; y del análisis de leyes, protocolos y otras normas jurídicas actualmente vigentes a nivel nacional, o proyectos de ley en curso, que regulan esta materia, ya fueran identificadas por el experto, ya facilitadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Chile.

En relación con la revisión bibliográfica, una vez ordenada la información obtenida de los textos consultados, interesa destacar 5 apartados sobre los que es importante reflexionar:

- problemas actuales del acceso a la Justicia en Chile,
- problemas en Justicia Local sobre los que es urgente actuar,
- oportunidades de futuro que la reforma procesal civil trae consigo,
- mecanismos de resolución alternativa de disputas en Chile,

- y el rol de los Juzgados de Policía Local.

En cuanto a los textos que se utilizaron para el estudio diagnóstico, lo fueron de los ámbitos y asuntos que a continuación se enumeran:

- estudios sobre las Unidades de Justicia Vecinal, y entre ellos los programas de estas UJV (conocidos como programas de gestión de conflictos locales), que hacen relación a sus funciones, competencias y atributos⁷⁰;
- el texto, en fase de borrador, de la Reforma Procesal Civil del gobierno de Chile a fecha de abril del 2019, “La unificación de jurisprudencia pretendida por el recurso extraordinario. Ventajas y problemas” en la Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte⁷¹;
- una ponencia sobre “El rol del juez de policía local en la organización judicial chilena como primera base de acceso al sistema judicial”, del juez y profesor Andrés Celedón Baeza, presentado en el XXIX Congreso Nacional de Derecho Procesal (2017);
- un estudio basado en una “Encuesta de conflictividad vecinal y/o comunitaria”, realizada por la empresa Activa Research (2013)⁷²;
- un estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución, realizado por Collect. GfK, empresa de investigaciones de mercado (2011),
- un informe sobre el programa de acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina⁷³, a considerar comparativamente con el caso chileno;
- el documento de Brasilia sobre las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad (2008 – actualización en 2018)⁷⁴;

⁷⁰ ACTIVA RESEARCH (2013) Encuesta de conflictividad vecinal y/o comunitaria

⁷¹ DELGADO CASTRO, J y DÍAZ GARCÍA, L. (2011). La unificación de jurisprudencia pretendida por el recurso extraordinario. Ventajas y problemas. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, Coquimbo, Chile.

⁷² GfK Collect Investigaciones de Mercado (2011). Estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y/o comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución.

⁷³ <https://url2.cl/FByrT h> (consultada en junio del 2020)

⁷⁴ <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/4763> (consultada en junio del 2020)

- un informe sobre la Red Federal de Centros de Mediación Comunitaria que pone el acento en promover el acceso a la Justicia, trabajar la cohesión social, la gobernanza, y la sostenibilidad (del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina – 2019);
- y un estudio de “Buenas prácticas en mediación comunitaria” de Patricia F. Castelanelli [et al.]. editado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018)

La metodología de “focus groups”.

Por otra parte, se puso en práctica la técnica de **focus groups**⁷⁵ (“grupos de discusión”). Esta metodología de trabajo grupal consiste en organizar una reunión de grupo de entre seis y quince personas, más un moderador, que será el encargado de hacer las preguntas y dirigir el encuentro. El objetivo de dicha metodología es tratar de un tema específico, promoviendo la participación y evitando que los integrantes se alejen del tema convocante.

Se recogen aquí citados algunos trechos del texto de Gil Flores (1993) que ilustran esta metodología de trabajo puesta en juego en esta investigación:

“Los términos “grupos de discusión” o “discusión en grupo” pueden encontrarse con frecuencia en la literatura sobre investigación en ciencias sociales, aludiendo a una diversidad de experiencias grupales con finalidades y funcionamiento muy variado...

...entendemos el grupo de discusión como una técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos, durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre determinado tópico propuesto por el investigador...

... Una vez determinado el tema o la realidad sobre la que interesa conocer las perspectivas de los sujetos estudiados, las decisiones fundamentales en relación

⁷⁵ GIL FLORES, J. (1993). La metodología de investigación mediante grupos de discusión. *Enseñanza*, 10-11, páginas 199-214.

con el diseño de investigación mediante grupos de discusión”⁷⁶ irán en relación con el tema central que convoca la tarea grupal.

En cuanto a “El uso del *focus group* en la investigación cualitativa... .. el mayor campo de aplicación actual de la técnica del *focus group* lo constituye la investigación de mercado. En el mundo del marketing, las sesiones de grupo son una herramienta muy importante para recibir retroalimentación de diversos temas, en particular se utilizan para detectar deseos y necesidades en cuanto a empaque, nombres de marcas o test de conceptos. Esta herramienta da información invaluable acerca del potencial de un concepto y/o producto en el mercado. Como explican Kotler y Armstrong (2001), en el marco de un redescubrimiento del valor de la técnica, ante un excesivo énfasis en la tradicional investigación cuantitativa o basada meramente en números; la corriente moderna acepta mucho más el auge de lo cualitativo, y en muchos casos se prefiere la combinación de ambos paradigmas.”

“Como afirma Gavin, las entrevistas de grupo son ventajosas en tanto pueden entregar información confiable con costos mucho menores que los de las herramientas de investigación tradicionales, como las grandes encuestas o los relevamientos masivos de información. Tal vez sea esta una de las razones principales por las cuales su uso se ha ido incrementando con el tiempo” ⁷⁷.

En efecto, el empleo de los *focus group* ofrece un campo más amplio de información que otras estrategias de investigación más cuantitativas y con preguntas cerradas ya determinadas de antemano. Además, como explican Kotler y Armstrong, “la interacción propia de los grupos de discusión puede generar nuevas ideas o conexiones en base a comentarios que en un primer momento podrían parecer azarosos, y que pasarían desapercibidos en modelos cuantitativos de preguntas cerradas”. ⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem*, páginas 200, 201

⁷⁷ GAVIN, H. (2008). *Understanding research methods and statistics in psychology*. Sage Publications Ltd, London.

⁷⁸ KOTLER, P y ARMSTRONG, G. (2001). *Marketing*. Prentice Hall, England

Por su parte, Edmund (1999) indica que el gran aporte de la metodología del *focus group* reside en ser una poderosa herramienta de investigación sobre cómo las personas atribuyen significados respecto de un tema, idea o concepto⁷⁹. Por el amplio abanico de información que el *focus group* aporta, esta metodología funciona como una excelente herramienta en estudios preliminares, que puede también ser combinable con otros métodos, principalmente los relevamientos cuantitativos.”⁸⁰

En la elaboración de esta propuesta de política pública que aquí se expone, estos *focus groups* se realizaron para tratar sobre las experiencias en procesos multipuertas, mediante grupos diferenciados que abordaron la cuestión del escenario del tratamiento de los conflictos locales en el marco de la Reforma Procesal Civil. Cada encuentro allí promovido tuvo una duración de dos horas más un espacio informal de café.

Los *focus groups* tuvieron lugar, por un lado, con un primer grupo formado con profesionales de la Unidad de Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, profesionales de Centros de Mediación Vecinal (los antiguos mediadores de las Unidades de Justicia Vecinal); y, por otro lado, con un segundo grupo con profesionales pertenecientes a la Dirección de Estudios de la Corte Suprema de Justicia y profesionales investigadores de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Los asuntos seleccionados para tratar en los espacios grupales giraron en torno a los sistemas multipuerta implementados previamente en Chile, y una de las ideas que se les planteó a los convocados fue la posibilidad de volver a organizarlos, con objeto de que señalaran qué cambiarían y qué conservarían

⁷⁹ EDMUND, H. (1999). The focus group research handbook. NTC/Contemporary Publishing Group, Chicago.

⁸⁰ JUAN, S., & ANDRÉS, R. (2010). El *focus group* como técnica de investigación cualitativa. Documentos de Trabajo, Departamento de investigaciones, área de psicología clínica. Serie de Métodos de Psicología Clínica n°9. Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina. páginas, 6-8

de ellos, considerando en qué situaciones creían que habían podido ayudar a la gente y de qué manera.

Con el fin de averiguar qué idea tenían de la mediación los convocados, se les pidió que nombraran qué aspectos suyos pondrían en valor, y se les planteó la cuestión de, si tuvieran que recomendar a un familiar uno de estos sistemas, ¿cuál recomendarían y por qué?

Otro asunto propuesto fueron los conflictos comunitarios, para inquirirles qué metodologías consideraban más eficientes y efectivas para su tratamiento, y si consideraban más adecuado efectuarlo en el propio ámbito o en una dependencia del sistema judicial.

La técnica de los “círculos de diálogo”.

Además, se planificó una actividad especial, mediante la técnica participativa de los círculos de diálogo, con un grupo representativo de jueces de policía local del país.

“Los círculos de diálogo nacen como práctica restaurativa que reúne a personas bajo un encuadre de construcción conjunta de valores, creando así un espacio social seguro para el diálogo”⁸¹. Los círculos de diálogo son la metodología más pertinente para intercambiar opiniones, respetando las diferencias de opinión, y favoreciendo la escucha y la expresión de todos los involucrados.

Mediante esta técnica, se promueve la escucha sin la “interferencia del compromiso”, ya que no se tomarán decisiones en el grupo, sino que se compartirán percepciones e ideas, en un ámbito seguro en el que no se entra en discusiones dialécticas y no se puede interrumpir al otro. Los círculos de diálogo muestran que se puede pensar diferente y compartir un espacio común. El mensaje es: “podemos estar juntos, aunque no pensemos igual.”

⁸¹ DOS SANTOS, A. M., GROSSO, P. K., & SCHERER, P. T. (2014). Bullying nas escolas: a metodologia dos círculos restaurativos. *Educação*, 37(2), página 59.

Los círculos son una herramienta por la que, al dialogar los participantes en un plano de igualdad, siguiendo una forma que facilita la comprensión mutua de los motivos y necesidades de unos y otros, la energía del grupo se emplea al fin para transformar situaciones que de otra manera fácilmente quedarían sin resolver, incrementándose la confusión y los malentendidos, frutos de tales problemas irresueltos.

En estos círculos se reúnen, pues, las personas que se ven afectadas por una nueva situación, para que, mediante el diálogo, se piensen y establezcan planes de acción que puedan ayudar a que se haga efectivo y quede legitimado el cambio.

El grupo reunido sigue así un proceso de diálogo con el fin de que todos los participantes lleguen a comprender los puntos de vista de los demás, pudiendo así asumir las responsabilidades que les correspondan en los hechos y, a partir de ahí, proponer ideas que contribuyan a mejorar la situación para todos.

El reconocimiento del otro es uno de los puntos centrales de esta dinámica, por lo que la idea es que el círculo puede ayudar en la construcción de relaciones positivas y de apoyo mutuo entre los participantes. Poder contar con el apoyo del otro dentro de un grupo actúa como elemento preventivo tanto del conflicto interpersonal como de la escalada de la resistencia y los prejuicios frente a lo nuevo y lo desconocido.

La **dinámica** que se sigue en estas reuniones es la que a continuación se explica:

En una primera parte se explica el **procedimiento de trabajo**, se hacen las **presentaciones del equipo** conductor y de las **personas participantes**, y se introduce la **temática** convocante.

En una segunda parte se inicia el **trabajo en grupo**, dando lugar a cada participante para que tenga la oportunidad de expresar lo que piensa y siente sobre el asunto convocante.

En la tercera parte se pasa a la **exposición** de qué es lo que cada uno puede hacer frente a la cuestión o situación convocante (se trata de que los participantes aporten ideas y propuestas de acción y/o mejora)

La cuarta y última parte es la de **devolución de lo escuchado** del grupo, por parte del mediador coordinador: sirve para recoger, sintetizar y entregar la información, y cerrar la experiencia.

En el caso de la propuesta que se trabaja en este documento, los círculos de diálogo grupales que se promovieron, formados como se dijo al principio del apartado por un grupo representativo de jueces de policía local del país, tuvieron como asunto a analizar la Reforma Procesal Civil y sus efectos, considerando explícitamente sus funciones y tareas, es decir, ayudar a las partes a transformar sus percepciones promoviendo la escucha al/los otros.

Estas convocatorias grupales resultaron altamente efectivas, al reunirse personas de diversas partes del país y de diferentes recorridos profesionales y vitales, pues ayudaron a llegar a consensos o acuerdos sobre las posibilidades futuras que la Reforma Procesal Civil ofrecía, pero también en cuanto a las dificultades de su puesta en marcha y su día a día.

En estas reuniones se logró, por tanto, ofrecer un espacio de diálogo y de intercambio de impresiones ante la nueva situación que la Reforma promovía, y también en cuanto a lo que se esperaba de los participantes como jueces de policía local, es decir, a su propio papel en ella. De este modo se inició un trabajo para fortalecer las redes de cohesión social, y para crear espacios en que compartir preocupaciones e intercambiar información y recursos ante la innovación legislativa, que sin duda sirvieron para asumir y asimilar los cambios.

La dinámica propuesta en estas reuniones consistió en dar a conocer e intercambiar experiencias de personas que compartían situaciones similares. Lo que el círculo había de permitir era analizar mejor esas situaciones, así como la búsqueda de recursos para afrontar la implementación de los nuevos procedimientos, al concretar un espacio adecuado en que tratar en común de las oportunidades y las resistencias y/o las dificultades percibidas.

De estos encuentros lo que se esperaba es que pudieran salir las preocupaciones, opiniones y aportaciones de cada persona, al habilitar a los participantes para hablar en positivo de lo que les preocupaba, cómo percibían la situación de reforma, y cómo les gustaría que tuviera lugar, para así trabajar propuestas concretas de intervención.

Los contenidos que se trabajaron en las reuniones fueron los que a continuación se consignan:

- auto presentaciones de cada uno de los participantes, dando las razones por las que creían que debían participar en el encuentro;
- exposición de las ideas de cada uno sobre cómo debería ser el acceso a la justicia local en un país ideal, y la comparación con Chile;
- exposición de los asuntos que los participantes identificaban como los ideales para ser gestionados en un juzgado de policía local, y cuáles en cambio fuera del mismo;
- exposición de las ideas de los participantes sobre los conflictos comunitarios, y si entendían como más eficiente y efectivo su tratamiento en los municipios o en el sistema judicial;
- y, por último, con el fin de hacerles copartícipes y mostrarles su lugar preponderante en el sistema, se les solicitó que declarasen su específica disposición a aportar, dentro de su rol, a la nueva etapa.

Para finalizar la jornada se abrió un espacio para compartir ideas sobre lo que habían escuchado de los otros participantes del círculo.

Reuniones de trabajo con profesionales del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile.

En la tercera etapa de este trabajo, desarrollada durante la tercera estancia en Chile, se planificaron una serie de reuniones de trabajo con profesionales, cuyos objetivos fueron, por un lado, contrastar las ideas que fueran surgiendo a partir del diagnóstico inicial; por otro lado, analizar y evaluar aquellas otras ideas interesantes que pudieran no haberse visto reflejadas en la documentación recabada; y, por un tercer lado, trabajar en orden a prever posibles escenarios para el proyecto de la política pública a diseñar.

De esta manera, en estas reuniones se realizaron diversas tareas con diversos actores, que a continuación se desglosan:

- presentación de la reforma procesal civil: fueron convocados la jefa de la unidad de coordinación y estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como el abogado responsable de dicha unidad el MdeJyDDHH, el representante EUROsociAL, y el equipo redactor de la Reforma Procesal Civil;
- presentación sobre el contexto de la mediación y mecanismos negociados en Chile, y sobre el Proyecto de Ley de Mediación: fueron convocadas las mismas personas;
- presentación sobre el sistema/mercado de mediación en Chile: fueron convocados las mismas personas;
- presentación de la unidad de mediación del MJyDDHH: fueron convocadas las mismas personas;
- presentación sobre la mediación vecinal y comunitaria en Chile: fueron convocadas las mismas personas, y el equipo de mediación de un centro de mediación vecinal;
- presentación sobre la jurisdicción de la Policía Local: fueron convocadas las mismas personas, y el director del Instituto de Jueces de Policía Local,
- presentación del sistema de mediación radicado en el Consejo de Defensa del Estado: se realizó un coloquio, en la región de O'Higgins, con el fin de socializar la nueva línea de servicios de la reforma procesal civil, para el que fueron convocados actores clave de la nueva institucionalidad

- además, se desarrollaron una serie de reuniones de expertos nacionales y del equipo de la Unidad de Coordinación y Estudios del MdeJyDDHH de Chile, así como una reunión de evaluación posterior con el abogado experto del MdeJyDDHH y el abogado responsable de la Unidad de Coordinación y Estudios de dicho ministerio.

Estas reuniones se planificaron para hablar sobre diversos temas que ayudaran a la realización del diagnóstico sobre el acceso a la justicia y la resolución alternativa de conflictos en el ámbito ciudadano, para los diferentes actores jurídicos que intervinieron, y lo seguirán haciendo en los próximos meses, en la redacción de la reforma procesal civil y el encaje de los métodos alternativos de resolución de disputas en la misma para Chile, Así, como la idea de la implementación del sistema multi door en los Juzgados de Policía Local de Chile.

2.8. Investigación bibliográfica para la elaboración del diagnóstico y para establecer un marco contextual a la propuesta de política pública.

Hemos establecido una serie de grandes apartados para entender, desde la producción bibliográfica, amplios campos de análisis que nos sirvan para la identificación de indicadores afines al diagnóstico necesario para poder proponer una política pública en el tratamiento de los conflictos locales en Chile.

Destacamos cinco áreas a investigar, desde la bibliografía y los estudios previos a éste: la situación del sistema de justicia en Chile, el acceso a la Justicia, las oportunidades que la Reforma Procesal Civil ofrece, el rol de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos dentro de la RPC y el rol de los Juzgados de Policía Local en la misma.

expondremos lo que la bibliografía nos aporta en estas áreas y las reflexiones a modo de discusión pertinentes para que funcionen como punto de partida a las ideas que pueden servir como ejes de la política pública a diseñar para dar respuesta al tratamiento de los conflictos locales y la inserción de los mismos en la reforma procesal civil que Chile ha puesto en marcha.

2.9. Análisis de la situación actual de la justicia en Chile para pensar en una política pública que pueda responder a las necesidades del país de forma que de respuesta las dificultades de acceso a la justicia que presentan.

A propósito del actual sistema judicial chileno, algunas reflexiones de Juan Pablo Lucio Ahuad, en “Visión crítica del funcionamiento, competencia, e independencia de los Juzgados de Policía Local”, pueden ayudar a situarse:

“El vocablo “tribunal”, proviene del latín y se entendía como “Lo relativo o perteneciente a los tribunos”. Hoy en día se ha definido como “el órgano público establecido en la ley, para los efectos de ejercer la función jurisdiccional, a través del debido proceso”.⁸²

Dicho lo anterior, debemos precisar qué entendemos por jurisdicción. La doctrina da diversas definiciones, de entre las que podemos quedarnos con la de Couture, para quien la jurisdicción “Es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de lo cual, por acto de juicio, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones bajo autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”.

“Los tribunales configuran un poder del Estado, la mayoría de los tribunales se encuentran dentro del Poder Judicial, y pertenecen a este poder los Tribunales Ordinarios de Justicia, es decir, la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, los Juzgados de Letras y los Juzgados de Garantía. También pertenecen al Poder Judicial como tribunales especiales, los Juzgados de Familia, los Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, y los Tribunales Militares durante el tiempo de paz.

⁸² LUCIO AHUAD, JP. (2011). Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local, páginas 9, 10

“Los demás tribunales especiales se regirán por las leyes que los establecen y reglamentan, sin perjuicio de quedar sujetos a las disposiciones generales del Código Orgánico de Tribunales (artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales). De lo anterior en el inciso 4° del artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales señala “Que los demás tribunales especiales (entre ellos los Juzgados de Policía Local) se regirán por las leyes que los establecen y reglamentan, sin perjuicio de quedar sujetos a las disposiciones generales de este código”. Esto último puede llevar a confusión, debido a que este tipo de tribunales se hallan fuera del Poder Judicial, por ello, como ya se dijo, tienen una regulación propia, distinta e independiente a la normativa que rigen a los demás tribunales de la Administración de Justicia, con lo cual, el legislador consideró oportuno señalar que este tipo de tribunales, si bien se rigen por leyes propias, aun cuando no pertenecen a la Administración de Justicia del Poder Judicial, de todas maneras deberá ajustarse a las normas del Código Orgánico de Tribunales.”⁸³

Tras esta puesta en contexto, y volviendo a la materia precisa de este trabajo, se ha de decir que, en el texto de la reforma procesal civil, del proyecto de ley de nuevo código procesal civil⁸⁴, se destacan claramente una serie de problemas del actual sistema, de los que trataremos en las siguientes líneas.

Por una parte, los datos indican que el sistema de enjuiciamiento civil y comercial presenta altos niveles de retraso, debido a un elevado número de ingresos de causas, que aumentan exponencialmente de año en año, especialmente con la presentación de demandas de cobro ejecutivo y preparaciones de la vía ejecutiva.

Por otra parte, se produce la existencia de procedimientos innecesariamente múltiples, que además resultan excesivamente formalistas, escriturados y mediatizados- obstaculizando la relación directa entre el juzgador, las partes y

⁸³ LUCIO AHUAD, JP. (2011) Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local. Tesis de pregrado, Universidad de Chile; Santiago de Chile. Pagina 10

⁸⁴ REPUBLICA DE CHILE - SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2012), pagina 25

los demás intervinientes-, con rigideces probatorias, y con un sistema recursivo injustificadamente amplio, que sólo contribuye al retraso del ínter procesal y da así cuenta de su obsolescencia.

Los procedimientos más usados para el dictado de sentencias son el sumario y el ordinario, en tanto que para el cumplimiento forzado se utiliza el procedimiento ejecutivo. El procedimiento ordinario se aplica en todas las gestiones, trámites y actuaciones que no estén sometidos a una regla especial diversa, cualquiera que sea su naturaleza, y se caracteriza por ser escrito, dispositivo y de lato conocimiento.

El procedimiento sumario se aplica cuando se requiere la tramitación rápida en razones de eficacia⁸⁵ y justamente se caracteriza por ser más concentrado. Y el procedimiento ejecutivo es un procedimiento judicial especial que se utiliza en los casos que se quiere reclamar el cumplimiento forzado de una obligación de dar contenida en un título ejecutivo y se identifica como centralizado.⁸⁶

Por otro lado, cuando se habla del sistema de justicia civil, y de acceso a la justicia se sitúa a las personas involucradas por conflictos civiles y, para solicitar la resolución en los tribunales, éstas deben estar patrocinadas y representadas por letrados o letradas quienes finalmente, deben intermediar entre los ciudadanos y el órgano que presta el servicio.

“No existen cursos de formación para los/las jueces en materias específicamente civiles y/o comunitarias dentro de los planes de formación previstos por la academia judicial”.⁸⁷

“Las rigideces relacionadas con el régimen probatorio obligan al/la juez a fallar basándose en la “verdad formal”.⁸⁸

⁸⁵ En los casos señalados en el artículo 680 del código de procedimiento civil

⁸⁶ Todas las labores, sean jurisdiccionales o no, se radican en la figura del juez o jueza.

⁸⁷ (CEAL, 2014) “Propuesta de un modelo de perfil y formación del juez civil en la nueva justicia procesal civil”. Valparaíso: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

⁸⁸ Véanse, por ejemplo, las reglas de los artículos 383, 384 y 394 del Código de Procedimiento Civil.

Vemos, pues, cómo “no existen mecanismos destinados a uniformar las decisiones judiciales para casos semejantes. Ello implica que el sistema judicial puede producir resoluciones distintas para casos idénticos. Al respecto, la literatura jurídica nacional da cuenta de diversas situaciones.”⁸⁹

El/la juez/a no cuenta con mecanismos que le permitan adecuar el procedimiento a las necesidades específicas del conflicto.⁹⁰

Si los jueces no tienen la suficiente dotación para atender en tiempo y forma las causas correspondientes, este devendrá en un problema. Por otra parte, hay que entender que hoy en día los mecanismos de resolución previstos por el sistema judicial chileno excluyen soluciones negociadas, dejando invisibles la adecuación de los intereses personales de los implicados en un contexto de igualdad.

⁸⁹ Así lo demuestran CRISTIAN MATURANA (“¿Presencia del recurso de casación en Chile durante el siglo XXI?”, REJ N° 12, 2010, pp. 325- 326), COUSO y MERA (“El rol uniformador de la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema. Estudio empírico”, en Precedentes y Justicia Penal, UDP.) e Iván Díaz García y otros (“Seguimiento del precedente por la Corte Suprema de Chile en materia laboral. Estudio empírico del recurso de unificación de jurisprudencia”, Revista Chilena de Derecho, volumen 41, número 3, Santiago, diciembre de 2014). A lo anterior se debe agregar la cantidad de aspectos organizacionales que facilitan tal situación, tales como el traspaso de materias desde una sala especializada a otra, el cambio de ministros desde una sala a otra y la presencia de abogados integrantes y ministros suplentes, aspecto que el Ministerio de Justicia relevó durante la mesa de trabajo relacionada con el sistema recursivo ante la Corte Suprema. Una última observación relacionada con el punto se obtiene de un estudio encomendado por el Ministerio de Justicia, que señala que “en esta línea irían, por ejemplo, la eliminación de los abogados integrantes, por una parte, y la eliminación de la facultad del presidente de la Corte de modificar año a año la composición de las salas o de, en los hechos, redistribuir las materias, por la otra.” (“Recursos en el derecho comparado. Un estudio para la Reforma Procesal Civil en Chile. Universidad Católica de Temuco. Página 87) <https://url2.cl/YxQN6> (consultada en junio 2020)

⁹⁰ RIEGO, C. El sistema de “Case management” y su aplicación en el contexto chileno. *Revista Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, 14(18), páginas 76-82.

La duración media de los juicios ordinarios que terminan por sentencia es de 611 días, en tanto que la de los juicios sumarios es de 300 días.⁹¹

“Los costos de las diligencias judiciales que deben financiar las partes (notificaciones, copias autorizadas de registros públicos, inscripción de embargos u otras medidas cautelares, generación de copias para exhortos o compulsas destinadas a la corte de apelaciones) hacen poco posible el uso de este a las personas de bajos ingresos y transforman en inconveniente el uso del sistema judicial en los conflictos en que el valor en disputa es más bajo. En la misma línea, la exigencia del patrocinio de un/a abogado/a como requisito para la interposición de una demanda, produce el mismo efecto a las personas de bajos ingresos y transforma en inconveniente el uso del sistema judicial.”⁹²

“La no inclusión de acceso a la información patrimonial del/la deudor/a hace que la tramitación de una ejecución sea eficaz sólo para las personas que tienen los medios económicos para comprar dichos datos en el mercado informal que los ofrece. Lo anterior es agravado por el precio de las diligencias (que en materia ejecutiva tienen una incidencia mayor en el éxito del procedimiento) y la obligación del patrocinio de un/a abogado/a. Todo lo dicho restringe el uso del procedimiento ejecutivo a personas o empresas de altos recursos que, por su tamaño, pueden distribuir los costos señalados entre muchas demandas.

Existen materias en que la ley obliga a las personas a someter sus conflictos a la resolución de un/a árbitro privado/a, lo que excluye de la resolución de esos conflictos a las personas que no tienen ingresos suficientes para pagar las tarifas de este servicio. Al respecto, cabe tener presente que el cobro mínimo de honorarios por arbitraje oscila entre las 30 UF (cerca de \$780.000⁹³) y 50 UF (alrededor de \$1.300.000⁹⁴). En ambos casos, se añade un porcentaje sobre la cuantía de la causa.

⁹¹ *Ibidem*, página 19

⁹² *Ibidem*, páginas 19, 20

⁹³ 890€ a 21/2/2020

⁹⁴ 1.483€ a 21/2/2020

A diferencia de los tribunales especializados en materia penal, de familia y del trabajo, la organización de los tribunales con competencia civil no considera dentro de sus labores el estudio y atención de las características particulares de los usuarios y usuarias, ni siquiera de aquellos que están o pudieren estar en una situación de vulnerabilidad mayor (debido al género, orientación sexual, origen étnico, lengua, nivel educacional, edad, aislamiento geográfico, etc.).

Al consultar con especialistas en cuestiones jurídicas y judiciales en Chile, una de las conclusiones más recurrentes es que en la práctica existen déficits institucionales que deben abordarse para dar cuenta de los desafíos permanentes a los que se ven sometidos; en concreto refieren a la insuficiente calificación del personal en cuando a competencias para atender a grupos en situación de vulnerabilidad.

Con relación a la eficacia de la Justicia en Chile vemos, pues, que la ejecución de las sentencias y demás títulos ejecutivos no contiene suficientes herramientas destinadas a asegurar el cumplimiento de la obligación, como el embargo y/o subasta electrónica o el acceso a información patrimonial del deudor⁹⁵. También se identifican problemas relacionados con la eficiencia de las subastas judiciales⁹⁶. Como se indicó anteriormente, sólo los/las demandantes de mayores recursos pueden acceder a una ejecución medianamente eficaz.

Con relación a la eficiencia de la Justicia en Chile, las reglas procesales obligan a utilizar tiempo de los/las jueces/zas en asuntos no jurisdiccionales (que, por lo tanto, no requieren una persona con tal nivel de especialización) dentro de la tramitación de los procedimientos ejecutivos y no-contenciosos.

⁹⁵ VERGARA [Ed.] & otros, (2013) “Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso laboral. Informe ejecutivo.” Santiago: Instituto de Estudios Judiciales de Chile – Centro de Estudios de Justicia de las Américas – Organización Internacional del Trabajo – Asociación Gremial de Abogados Laboralistas de Chile.

⁹⁶ Tanto en relación con el funcionamiento de los martilleros (PAREDES, CRISOSTO K., & MARTÍ C., 2014) como de las subastas de inmuebles en los tribunales. Sobre este último punto se sugiere conocer el reportaje realizado por el equipo de prensa de canal 13 en el programa “Contacto” (Canal 13, 2013).

Los/las jueces/zas utilizan parte de su tiempo en la administración del tribunal decidiendo asuntos relacionados con la gestión de sus recursos humanos, materiales y financieros⁹⁷.

La ley no considera la existencia de servicios comunes para más de un tribunal, a nivel regional o nacional. En las ocasiones en que la corte suprema ha establecido entidades que atienden transversalmente a varios juzgados, su funcionalidad ha sido objetada invocando la autonomía de los/las jueces/zas o de los tribunales⁹⁸.

El modo autárquico en que la ley organiza a los/las auxiliares de la administración de justicia (particularmente los/as receptores/as judiciales) impide la generación de economías de escala que podrían significar disminuciones de los costos de las diligencias⁹⁹.

La estructura legal tradicional de un/a juez/a por tribunal obliga a replicar actividades de apoyo por cada juez/a que sea necesario para un mismo territorio. La dirección administrativa de los tribunales civiles está entregada a una persona que no cuenta con una formación especializada para administrar recursos. Lo

⁹⁷ SUSTENTANK LTDA., (2014) "Caracterización de los territorios jurisdiccionales en el contexto de la Reforma Procesal Civil." Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (Inversiones HOLOS S.A., 2013)]. "Análisis y evaluación del modelo de tribunales y servicios judiciales." Santiago: Poder Judicial de Chile.

⁹⁸ Sobre el particular se recogen testimonios interesantes en el estudio sobre el modelo de gestión del Poder Judicial (Inversiones HOLOS S.A., 2013). El punto también fue objeto de debate durante la acusación constitucional interpuesta en contra del ministro de la Corte Suprema, Sr. Héctor Carreño, según se puede observar en el informe de la comisión que revisó dicha acusación (Squella [Pdte.] & otros, 2014).

⁹⁹ En relación con este punto es posible comparar los costos declarados por receptores judiciales y los costos declarados por el poder judicial respecto de su Centro Integrado de Notificaciones Judiciales (CINJ). En cuanto a los primeros, una buena fuente se encuentra en la licitación convocada por la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso en el año 2010, en la cual los precios más bajos ofertados por una notificación personal se acercaban a los \$20.000 (22€ a febrero de 2020) (SUSTENTANK LTDA., 2013).

anterior provoca que la administración sea deficiente y, además, diferente de un tribunal a otro, lo que dificulta a los/las usuarios/as la utilización de los servicios del sistema judicial¹⁰⁰.

La actual estructura organizacional impide la existencia de territorios más grandes que produzcan economías de escala, por medio de la unificación de unidades administrativas (evaluación del sistema de justicia civil chileno según los vectores específicos de análisis).

Entre las diversas dificultades identificadas en los estudios y conversaciones alrededor de la reforma procesal civil vemos algunos objetivos a alcanzar referidos al acceso a la justicia como el incorporar mecanismos alternativos de resolución de controversias como línea innovadora de los tribunales, el hecho de crear procedimientos flexibles para el acercamiento y conocimiento de pequeñas causas, la idea de aumentar casos que entren a la vida del litigio sin la necesidad de la presencia de letrados, así como la idea de eliminar la obligatoriedad del arbitraje en materias particionales, y que éste devenga en un procedimiento alternativo más, y el mejorar las herramientas para la realización de bienes en relación con el procedimiento de ejecución, con el fin de disminuir el costo de las mismas. En base a estos procesos a cambiar se debe incorporar servicios de orientación y evaluación que permitan que las personas conozcan sus derechos y las alternativas existentes para el tratamiento de sus conflictos, cuando la presencia de los letrados no sean necesarias, e incorporar realmente los ADR; para lo cual hay que pensar en recursos adecuados que den respuesta a estos objetivos como el asignar partidas presupuestarias que atiendan a necesidades jurídicas y judiciales con el tiempo suficiente para el estudio de cada caso y disponer de los medios necesarios para que los funcionarios de justicia y los jueces y juezas obtengan formación específica en materias que les son propias del sistema de justicia civil y , disponer de medios que informen y orienten nuevas metodologías alternativas de resolución de controversias que puedan ser evaluadas y la gente reciba una orientación adecuada.

¹⁰⁰ Inversiones HOLOS S.A., 2013.

En relación con la calidad, los objetivos deben estar dirigidos a que en las sentencias se pueda exigir la fundamentación judicial para su comprensión así como, establecer mecanismos de uniformidad a la Corte Suprema otorgando responsabilidades argumentativas a los jueces de otras instancias, que los jueces tengan facultades atribuidas para adecuar cada procedimiento a las necesidades de cada caso, lo que resumimos en el concepto de flexibilidad, la calidad también se evidenciará cuando se consideren necesidades subyacentes de las partes en sus controversias a través de metodologías que los hagan visibles, realizar protocolos que reduzcan los tiempos del procedimiento judicial, hacer uso de las herramientas tecnológicas para apoyar los diferentes actos que comprenden el procedimiento, incorporar procedimientos orales en el fuero civil, para lo que se deberá establecer una dirección estratégica del sistema judicial con facultades explícitas y eficaces incorporando servicios de orientación evaluación de las controversias para que la ciudadanía pueda conocer y evaluar alternativas a su disputa pero también sus derechos y obligaciones lo que está en la línea del ejercicio de una ciudadanía participante y co-responsable, siempre incorporando definitivamente mecanismos alternativos de gestión de conflictos y estableciendo un sistema que sea eficaz para no duplicar servicios y optimizar recursos de manera tal que los jueces y las juezas se puedan centrar en lo que les corresponde y no en tareas administrativas que pueden derivar en otros profesionales; se podría pensar en servicios transversales que den servicio a diferentes juzgados de forma electrónica sin tener que replicar la misma tarea en diversas localidades; la tecnología al servicio de la justicia optimiza recursos más que cuando la justicia está al servicio de la burocracia tecnológica; también creemos que se debe asegurar la producción de información de calidad acerca del estado de cada una de las causas que se encuentran en los juzgados disminuyendo la duración efectiva de los procedimientos, y así, el costo efectivo de los mismos, implementar sistemas de transparencia judicial en el fuero civil teniendo sobre todo en cuenta las necesidades de las personas más vulnerables o poblaciones en riesgo de vulnerabilidad social. Con lo cual una vez más hemos de insistir, como en toda política pública que quiera ser efectiva, en la dotación presupuestaria para ser efectivos estos objetivos, tanto en los recursos materiales y tecnológicos, como en la formación permanente de los

profesionales y el establecimiento de protocolos de evaluación de la eficacia en post del aumento de la eficiencia.

Creemos que desde la perspectiva de estar fuera del sistema nos ayuda a identificar un problema común que se puede resumir en el riesgo de sostener un sistema que ponga en evidencia la vulneración del acceso a la justicia de calidad. La vulneración de derechos de la ciudadanía evidencia el frágil acceso de esta a los sistemas de justicia, lo cual se comprueba cuando se revisan datos de participación de las personas en los diferentes procesos y el consiguiente déficit del Estado en propiciar el deber de otorgar una tutela judicial efectiva en cuanto a derechos e intereses que pueden quedar desprotegidos e incumplidos.

El estado chileno está obligado a poner a disposición de los/as ciudadanos/as instrumentos adecuados para la resolución de los conflictos (**acceso a justicia**), que permitan una efectiva tutela del derecho material. Este incumplimiento es más difícil de determinar por mediciones objetivas, pero se evidencia a través de la representatividad de los/las actores/as que han participado en el establecimiento del presente diagnóstico.

Remarcamos que la calidad en la justicia se evidenciará en que el acceso a los sistemas de justicias sean los más adecuados, cuando estén realmente respondiendo a la diversidad de casos y personas involucradas en él, de aquí la relevancia de la evaluación de la idoneidad de los medios, y el plantearse la legitimidad que se deberían otorgar a mecanismos alternativos de resolución de conflictos con el fin de evidenciar un sistema que responda a altos estándares internacionales de calidad en el acceso a la justicia.

Los diversos estudios a los que previamente nos hemos referido en esta tesis evidencian dos grandes problemas a resolver, por un lado, el hecho de que las personas, a causa de la percepción de ausencia de instancias formales de resolución, que deriva en la frustración, acaben procurando la defensa de sus derechos por sus propios medios, a veces de formas no pacíficas con el consiguiente riesgo de aumento de la violencia y, por otra parte la pérdida de legitimidad del sistema jurídico afectado por la percepción de la que el ejercicio

de los derechos están sesgados por un sistema que remarca diferencia y actúa en consecuencia.

Así, los problemas que la reforma procesal civil diferencia causas y efectos que se traducen en la visión de un empeoramiento de la calidad de vida de las personas, cuando se percibe que se vulneran los derechos de acceso a una justicia de calidad como problema central.

En el Estudio realizado por la Fundación FEN de la Facultad de economía y negocios de la Universidad de Chile, “Evaluación rentabilidad social de la reforma procesal civil”¹⁰¹ se destacan algunas ideas que queremos compartir:

“los efectos esperados de la RPC pueden, gruesamente, ser categorizados en dos tipos: **efectos de primer orden** y **efectos de segundo orden**. Los de primer orden se relacionan directamente con los efectos en **demanda por servicios** y con la **calidad de resultados** que se obtienen, y la **mayor eficiencia** y **transparencia** de la gestión de los servicios, mientras que los de segundo orden se relacionan con **otras externalidades positivas** que habría con su implementación, las que complementan los efectos de primer orden.”¹⁰²

“Una manera de **ordenar y presentar qué son estos múltiples efectos** esperados (de primer y segundo orden), y vincularlos con las componentes que propone la RPC, es a través de la construcción del **árbol de problemas** y el **árbol de objetivos** de la Reforma”¹⁰³

“El **árbol de problemas** de la RPC consiste en la identificación de las relaciones causa-efecto entre los elementos del diagnóstico. El árbol debe ser capaz de identificar un *problema central*, el que es consecuencia de numerosas y múltiples causas (raíces), y que genera, además, efectos negativos o no deseados (ramas). Analíticamente se espera identificar las causas y efectos adecuadamente, ya que de esa forma es evidente lo que se requiere hacer para

¹⁰¹ Universidad de Chile. Facultad de economía y negocios. Fundación FEN <http://www.fen.uchile.cl/es> (consultada en junio 2020) (2014) Informe final evaluación rentabilidad social de la reforma procesal civil

¹⁰² *Ibídem*, página 49

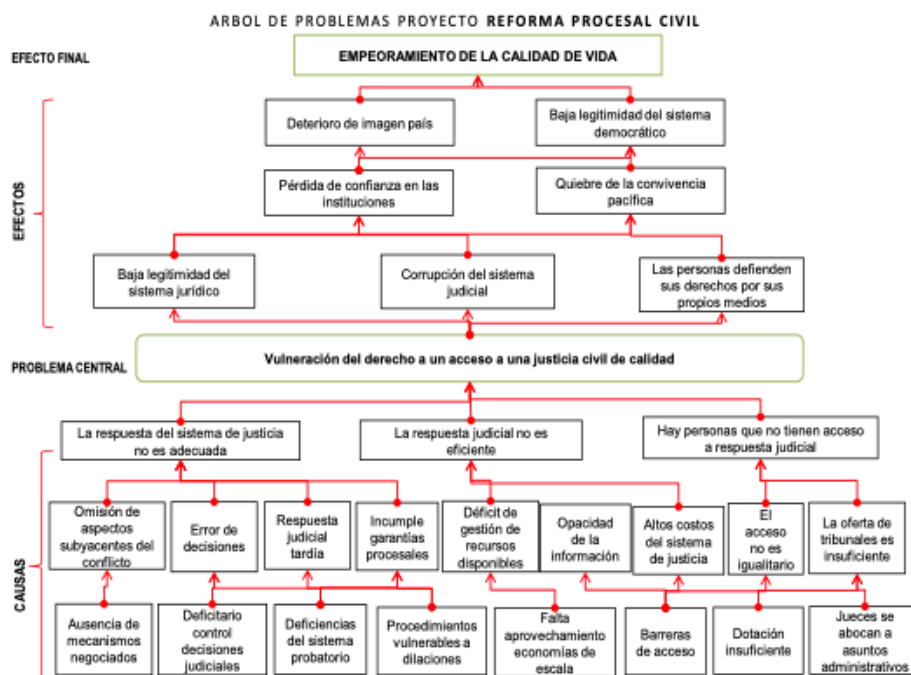
¹⁰³ *Ibídem*, página 49

solucionar el problema central, y cuales serán los beneficios directos e indirectos de ello.”¹⁰⁴

“El **árbol de soluciones** de la RPC consiste en transformar las causas en *medios*, es decir, aquello que se requiere concretar para superar el problema. Los medios se grafican como raíces, de la misma forma que las causas en el árbol de problemas. Las ramas del árbol de objetivos son los fines perseguidos, ya que de conseguirse el propósito se sabe cuales serán los efectos positivos directos o indirectos (externalidades). Esta diagramación debiera dar cuenta de la suficiencia de las acciones que se quieren implementar para solucionar los problemas”¹⁰⁵

Árbol de problemas de la reforma procesa civil ¹⁰⁶

Figura 2 Árbol de problemas de la RPC



Fuente: elaboración propia, a partir de documento MINJU.

¹⁰⁴ Ibídem, página 50

¹⁰⁵ Ibídem, página 51

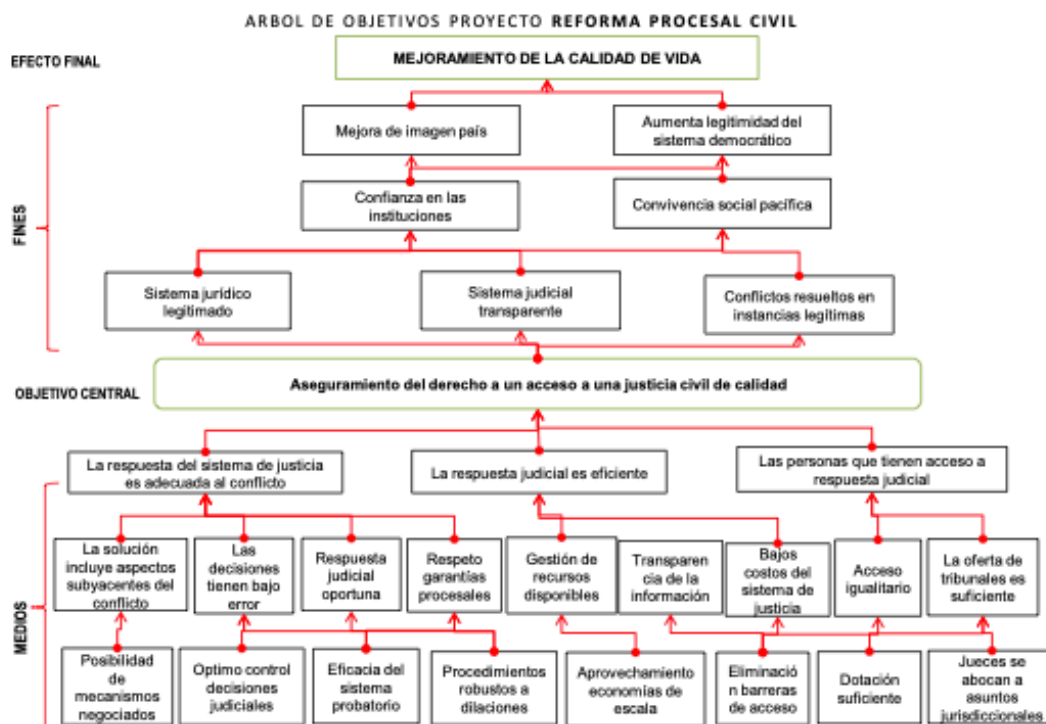
¹⁰⁶ Ibídem, página 57

Este cuadro es necesario porque remarca las dificultades que hemos estado relatando hasta este momento y pone de manifiesto la relación sobre como la vulneración de derechos en acceso a la justicia tiene repercusiones en la percepción de la calidad de vida de la ciudadanía.

A continuación, enseñaremos el segundo árbol del mencionado estudio, ya que en el mismo se visualizan las vías de solución que la oportunidad de la reforma procesal civil trae para Chile y sus habitantes, donde procurar hacer efectivo el derecho de acceso a una justicia civil de calidad repercute en el mejoramiento de la calidad de vida y aumente la legitimidad del sistema democrático.

Árbol de objetivos (soluciones) de la reforma procesal civil ¹⁰⁷

Figura 3. Árbol de soluciones (objetivos) de la RPC



Fuente: elaboración propia, a partir de documento MINJU.

¹⁰⁷ Ibídem, página 58

2.9.1. Discusión que sirva para poder entender y justificar las futuras propuestas en relación con la situación actual de la justicia en Chile.

De lo visto hasta aquí en cuanto a la situación actual de la justicia en Chile, pueden identificarse para ser destacadas una serie de dificultades en el sistema de justicia.

Por un lado, se observan altos niveles de demora en los procedimientos a causa también de un aumento de ingreso de causas. Esto indica la necesidad de un programa público alternativo que promueva un sistema capaz de aligerar el sistema judicial dando rápida salida a las causas que ya han entrado en el mismo.

Por otro lado, se aprecian procesos formalmente rígidos en exceso, formalismo que mengua la posibilidad de acogimiento de las personas en el sistema de justicia, que acaba así dando un mensaje de lejanía y escasa capacidad de atención directa a los/las implicados/as.

Además, se advierte la existencia de un sistema judicial con procedimientos muy reglados a los que las personas deben someterse, con la sola garantía de poder revisar los fallos siempre a través de sus letrados/as, lo que hace que la participación de los/las implicados/as siempre esté mediatizada por los profesionales y por las reglas del sistema de justicia.

Por otro lado aún, se observa un sistema heterocompositivo en el que el tercero impone una decisión a la que las partes han de someterse. Esto implica la dificultad en su co-responsabilización en esa decisión ajena, con la que no llegan a comprometerse, al vivir la situación desde el punto de vista de que “si es impuesto, yo no decido, no es mío”. Esta falta de responsabilización supone la de una implicación en lo propio, por la que la persona delega en aquel tercero su capacidad de ejercer su rol en el tratamiento de sus dificultades con los otros con quienes convive.

También hay coincidencia en señalar la falta de formación en la judicatura de policía local sobre el tratamiento alternativo (no adjudicativo) en materias específicamente civiles y comunitarias. El/la juez/a de policía local cree que no cuenta con mecanismos que le permitan adecuar el procedimiento a las necesidades específicas de cada conflicto, mientras que ven saturada su jornada con la tramitación de una serie de procedimientos automatizados y administrativos.

Los mecanismos actuales de gestión de conflictos, dentro de la judicatura, excluyen la solución negociada, lo cual no permite un abanico de procedimientos que podrían resolver las disputas antes de desarrollar todo el procedimiento. Esto comporta el incremento de los costos de las diligencias judiciales, que deben financiar las partes, lo que conduce a que muchas personas queden fuera del acceso a la justicia por sus bajos ingresos. En este orden de cosas, se encuentra la existencia de materias respecto de las que la ley obliga a someter los conflictos a la resolución de un/a árbitro privado/a, lo que excluye de la resolución de esos conflictos a quienes no tienen ingresos suficientes para costear ese servicio. Todas estas circunstancias indican que el sistema no alcanza a ser universal, ni se cumple por tanto como un derecho del ciudadano.

Otro hecho a destacar es que los tribunales especiales de policía local padecen de una falta de formación en materias específicas referidas a conflictos de personas que pertenecen a grupos minoritarios (por cuestiones étnicas, de género, LGTBI+, etc.) o a grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad social.

Se advierte también la existencia de dificultades para la ejecución eficaz de las sentencias y demás títulos ejecutivos. Esto se debería a una sobrecarga de tareas de los/as jueces/zas, así como a problemas y carencias en la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de sus juzgados. Ahora bien, estos juzgados pertenecen en realidad al municipio, lo que hace aún más compleja su organización, de la que se ha de dar cuenta permanentemente al poder local de turno.

Los jueces explicitan además una serie de carencias en cuanto a servicios comunes, a nivel regional, para más de un tribunal, así como falta de formación de las personas encargadas de la dirección administrativa de los tribunales civiles. Todo lo cual provoca deficiencias y dificultades que redundan en una sensación de impotencia en la ciudadanía, ante la respuesta inadecuada o insuficiente que suelen recibir del sistema.

Como ya se apuntó antes, las personas, al no percibir la justicia como universal, transparente, igualitaria, eficaz, cercana, se ven conducidas a resolver sus conflictos fuera del sistema judicial. En este sentido, se identifican varios indicadores que señalan grandes deficiencias en relación con el acceso a la justicia de colectivos vulnerables y, en general, ciudadanos que quedan fuera de la posibilidad de acceder a solucionar sus disputas dentro del sistema actual, lo que, como ya se dijo, implica una pérdida de legitimidad y el rechazo del sistema jurídico del país.

2.10. Aproximación a los principales problemas que se presentan en el acceso a la justicia local y la tutela judicial efectiva que un país debe reflexionar y decidir, sobre todo pensando en una gran cantidad de población en situación de vulnerabilidad.

Los principales problemas que se presentan en el acceso a la tutela judicial pueden delimitarse recordando el documento que recoge las llamadas “Reglas de Brasilia”¹⁰⁸ sobre acceso a la justicia de las Personas en condición de vulnerabilidad. Estas Reglas fueron establecidas en la Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008, y luego revisadas y actualizadas en la Cumbre Judicial celebrada en Quito en el año 2018, y pueden apreciarse como el documento marco desde el cual se debe diseñar cualquier política pública que pretenda dar una respuesta a los conflictos de los ciudadanos de los países de Latinoamérica, y entre ellos Chile.

¹⁰⁸ Iberoamericana, X. C. J. (2013). 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. *Revista Jurídica*, 1(1), páginas 111-132. <http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/juridica/article/viewFile/172/168> (consultado en abril 2020)

Las Reglas de Brasilia tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna. Para el logro de este objetivo se toman en consideración el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos por los que los ciudadanos puedan acceder al pleno reconocimiento y goce de los derechos humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales.

Desde la perspectiva de estas reglas, se contempla que los servidores y operadores del sistema de justicia deben proporcionar a las personas en condición de vulnerabilidad un trato digno, adecuando el servicio público que se les haya de prestar a sus circunstancias singulares. Asimismo, y en tal sentido, se exhorta a priorizar las actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

De las Reglas de Brasilia pueden extraerse y destacarse algunos conceptos especialmente importantes, como serían los que a continuación se refieren:

En primer lugar, el texto de las Reglas menciona como destinatarias del contenido de las reglas a las personas *"responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial; a los integrantes de la judicatura, fiscalías, defensorías públicas, procuradurías y demás personal que labore en el sistema de administración de justicia de conformidad con la legislación interna de cada país; a los profesionales en abogacía y derecho, así como a sus colegios y agrupaciones; y, con carácter general, a los poderes públicos con competencias en administración de justicia, y a los operadores (as) del sistema judicial y a quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento."*¹⁰⁹

Es, pues, otro objetivo de las Reglas de Brasilia el de sancionar, desde el Estado, políticas públicas que garanticen la celeridad y eficacia en la resolución de

¹⁰⁹ Reglas de Brasilia, punto 24

conflictos.¹¹⁰ El documento de las Reglas señala también la necesidad de la promoción de medidas de aproximación de la Justicia al ciudadano, es decir, para que sea la Justicia la que acceda a ellos, y no las personas las que deban desplazarse a los grandes centros urbanos para acceder a ella.¹¹¹

Con relación a este trabajo de diseño de política pública para el desarrollo de métodos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito local, se puede subrayar de estas Reglas de Brasilia el que prescriban que desde los Estados se impulsen lo más pronto posible formas alternativas de resolución de conflictos, con el fin de evitar que se judicialicen los conflictos. En tal sentido, el texto de las Reglas indica que estos métodos deben estar integrados desde las administraciones públicas, y menciona la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros como aquellos que mejoran las condiciones de acceso a la justicia, especialmente de las personas en condiciones de vulnerabilidad, evitando el recurso a los tribunales y a la vez cumpliendo el objetivo de optimizar el funcionamiento de los servicios ordinarios de justicia.¹¹²

En su referencia a estos métodos alternativos, importa aquí recoger la indicación explícita de las Reglas de Brasilia de la necesidad de que el espacio en que se desarrollen estos métodos alternativos sea seguro para las personas, seguridad que aquí entendemos también como una referencia a la confidencialidad y a la neutralidad en tanto que condiciones que han de tener una consideración esencial en el ejercicio de dichos métodos.¹¹³

Y, en fin, en una parte destacada del texto de estas Reglas de Brasilia se refuerza asimismo el concepto, también previamente tratado en este trabajo como esencial a su asunto y objetivos, de la cohesión social.¹¹⁴

¹¹⁰ *Ibíd*em, punto 38

¹¹¹ *Ibíd*em, punto 42

¹¹² *Ibíd*em, punto 43

¹¹³ *Ibíd*em, punto 47

¹¹⁴ *Ibíd*em, punto 89

Estudios sobre conflictividad y percepción ciudadana en relación con los conflictos locales.

En cuanto al asunto concreto de la conflictividad vecinal, y la percepción de este problema por los ciudadanos, se toman aquí como referencia dos estudios principales: el informe final sobre Conflictividad Vecinal Nacional, de Activa Research (2013); y el “Estudio cuantitativo y cualitativo de los conflictos vecinales y comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución”, de Collect Investigaciones de Mercado, GFK (2011).

Estos dos trabajos describen claramente la conflictividad social en diversos lugares de Chile, de los que se recogen aquí algunos aspectos esenciales:

A nivel de la región metropolitana, un 70% de los/as consultados/as indicó que su barrio les gusta mucho para vivir, y un 66%, que tanto él/ella como su familia no tienen intención de cambiarse de barrio.¹¹⁵

Los hogares de la región metropolitana declaran haber mantenido al menos un conflicto vecinal durante el último año con alguno de sus vecinos.¹¹⁶

Se tiende a percibir que las costumbres y hábitos de vida de las diferentes personas son uno de los principales motivos por los cuales se producen los conflictos entre vecinos. En este sentido, la mayoría afirma que la intolerancia para con los diferentes estilos de vida es uno de los pilares fundamentales en los que descansa la génesis de un conflicto vecinal. Una dicotomía central entre estilos de vida sería la que se produce entre jóvenes y adultos, constituyéndose en una fuente importante de conflictos vecinales.¹¹⁷

Otra dicotomía que señalaron los/as vecinos/as de los grupos socioeconómicos más bajos, y que da lugar a un segundo foco de generación de conflictos vecinales, fue la que se produce en el encuentro entre la “cultura decente” versus

¹¹⁵ Collect Investigaciones de Mercado, GFK – 2011, Página 11

¹¹⁶ Ibídem, página 15

¹¹⁷ Ibídem, página 46

la “cultura flaite¹¹⁸”. En este caso la dicotomía la genera la distinción entre la “decencia”, significada como un estilo de vida tradicional, cooperativo y de bajo nivel de conflicto, y ese otro estilo de vida de costumbres más relajadas, reñidas con las “buenas costumbres”, con altos niveles de conflictividad y, en muchos casos, linderas con lo ilegal o incursa en ello (vandalismo, delincuencia).¹¹⁹

Pero, en cualquier distinción basada en estilos de vida, el elemento en muchos casos agravante y detonador de los conflictos es la coexistencia de más de un estilo en espacios reducidos. En tal sentido, pareciera que en la medida que el otro estilo existe, pero no es de alta visibilidad, no produce irritación y, por tanto, no genera conflicto.

Por otro lado, una parte importante de los/as entrevistados/as percibe que la escasa conciencia social, o la escasa capacidad que tienen algunas personas de concebirse como habitantes de una comunidad, hace que éstas no tomen en cuenta las consecuencias de sus actos en la vida de sus vecinos/as, elemento que genera conflictos vecinales.

Por último, otra de las causas recurrentemente mencionadas como generadoras de conflicto vecinal es la exposición agresiva o extremadamente asertiva de los hechos o situaciones que causan disgusto. En este sentido, la forma en que son expuestos los hechos por parte de quien es perjudicado por una situación, muchas veces entorpece el proceso de solución del problema, determinando desfavorablemente la actitud de quien, de forma intencionada o impremeditada, causa la situación que genera disgusto.¹²⁰

Los conflictos vecinales con mayor nivel de menciones por parte de la población en la región metropolitana fueron los ruidos molestos, las peleas frecuentes entre vecinos/as, los problemas entre personas en relación a la falta de cuidados de sus mascotas o animales; el tema del tratamiento de las basuras o la falta de

¹¹⁸ Este término se utiliza para denominar a personas de malas costumbres y atributos vulgares, socialmente inadaptadas, refiriéndose en general a quienes ostentan un tipo de comportamiento, independientemente del origen social de la persona

¹¹⁹ *Ibíd*em, página 46

¹²⁰ *Ibíd*em, página 47

aseo de las calles también aparece reflejado en los estudios, así como el modo indebido de estacionamientos; y también los problemas en la convivencia dentro de la misma propiedad, como olores molestos y otros, que englobaremos dentro de la categoría de conflictos que afectan a la comunidad o vecinos/as .

Otro par de datos interesantes a remarcar son que en el 72% de los casos el o los conflictos se mantienen con la misma persona, familia o grupo; y que el 74% de la muestra consultada declaró que, en los últimos dos años, algún miembro de su hogar había sido afectado por algún tipo de problema o conflicto, o que habían recibido un requerimiento/reclamo por parte de algún vecino/a, organización o miembro de ésta.¹²¹

En cuanto a los conflictos que quedan sin resolver (abiertos), al preguntar sobre ellos la población encuestada se refiere principalmente a problemas como el de la basura o falta de aseo en las calles, en un 89%; los conflictos de la comunidad o de un grupo de vecinos son mencionados por un 89% de los encuestados; el uso inadecuado de los estacionamientos es mencionado por un 82%; los problemas con mascotas o animales son referidos en un 78% de los casos; mientras que los problemas relacionados con olores y ruidos molestos son reconocidos por un 75% de las personas participantes en el estudio mencionado.

Merece una especial reflexión la cuestión de **las consecuencias, para la sociedad, de la no resolución de los conflictos**, a la que dedicamos ahora algunas líneas:

Los propios ciudadanos consultados identifican una serie de consecuencias, entre las que es de atender la del aislamiento, es decir, cuando un conflicto vecinal hace que los vínculos de amistad o cercanía tiendan a desvanecerse, produciendo un distanciamiento entre las personas que habitan un barrio. Este efecto se percibe más profundamente en los grupos socioeconómicos C3, D y

¹²¹ Ibídem, páginas.47-49

E¹²², y en las zonas rurales, debido a que en estos segmentos la vida de barrio y la interacción entre vecinos cobra mayor significación.

El stress es otra de las consecuencias que tiene el conflicto vecinal en la vida de una persona, como consecuencia del malestar emocional que siente al estar enemistada con otra que vive en su barrio. Frecuentemente los/as entrevistados/as expresan la incomodidad o preocupación que sienten por encontrarse con su vecino/a y, probablemente, empezar una discusión. El stress es fruto también a veces del malestar individual, la frustración e impotencia que algunos/as entrevistados/as declaran sentir por no poder solucionar el problema y tomar o reemprender una relación de amistad con su(s) vecino/a(s). Y otras veces ese stress procede de la afectación de la vida familiar, cuando un conflicto vecinal hace que la vida en el interior del hogar tienda a empeorar, debido a que los miembros de la familia no pueden relacionarse de forma armónica o como a ellos les gustaría.

Otra grave consecuencia de la persistencia del conflicto es el aumento de la desconfianza. Se observa que en el caso de varios/as entrevistados/as el tener un conflicto vecinal tiende a generar desconfianza respecto de la persona que vive cerca. Como se mencionó antes, esta desconfianza es más pronunciada en los grupos socioeconómicos más bajos, debido al miedo causado por la posibilidad de represalias.

Los conflictos que no logran resolverse dan lugar también a desplazamientos y traslados forzados por las circunstancias. Es decir que en casos extremos un conflicto vecinal puede hacer que un individuo o una familia cambie de domicilio. Lo que quizá se explica porque los costos de mantener un conflicto vecinal se

¹²² El Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile clasifica a la población, según estudios de mercado, y de acuerdo con sus ingresos, en ocho grupos basados en el sistema de clasificación demográfica británico NRS social grades, en el cual los grupos ABC1 corresponden a clase media y el resto a clase baja. https://es.wikipedia.org/wiki/Clasificación_socioeconómica_en_Chile (consultado en abril 2020)

asocian fuertemente a aquel desgaste emocional (rabias, malos ratos, estrés), y en muy pocos casos en cambio a costos monetarios o de otra índole.

A propósito de esta reflexión sobre las consecuencias de los conflictos irresueltos, hay que tener en cuenta que solo un 33% de los entrevistados que tuvo problemas y/o conflictos vecinales señaló haber realizado acciones para solucionar la situación de problema o conflicto. Y esto, aunque el 80% estima que "conversar con la/s persona/s con las que se tiene o tuvo el problema" es la forma de resolverlos; en tanto que un 17% considera efectivo "conversar entre vecinos/as (distintos a la/s personas con las que se tiene o tuvo el problema) u organización de vecinos/as".¹²³

Cuando se les pregunta si pueden identificar con quién se mantienen conflictos vecinales,¹²⁴ en un 68% de los casos se responde que es con vecinos cercanos o de la misma calle; en un 10% con vecinos sin especificar; solo un 4% con personas de fuera del barrio; y en un 3% con jóvenes de la zona. Lo cual hace pensar que, si la conflictividad se da entre personas conocidas y próximas, es muy elevado el riesgo de que estas disputas se repitan y se produzca la escalada de la violencia a causa de su no resolución.

Es fundamental considerar que los conflictos abiertos o sin solución se mantienen en ese estado por una falta de voluntad para promover el diálogo entre los/as implicados/as y, de ahí, el cambio de conductas.

Otro aspecto de la cuestión que se tuvo en cuenta, y sobre el que se formuló una pregunta en esta encuesta, fue el del espacio o ubicación específica donde ocurren estos conflictos:¹²⁵ un 85% señaló que la situación se produjo en su entorno cercano, es decir en la calle, pasaje y/o cuadra donde vive; un 6% de los/as consultados/as indica haber tenido algún conflicto fuera del barrio; un 46% de los casos ocurrieron en comercios o servicios; y un 35% en la vía pública.

¹²³ *Ibíd.* páginas 49-52

¹²⁴ *Ibíd.*, página 23

¹²⁵ *Ibíd.*, páginas 24-29

En cuanto a **la no gestión adecuada de los problemas entre ciudadanos** que afectan a la convivencia, es evidente que repercute en los vínculos entre las personas y en los encuentros recurrentes entre ellas, hecho del que proceden riesgos que conviene destacar¹²⁶.

Por una parte, en cuanto a la reiteración, se ha de tener en cuenta que cuando los hábitos o comportamientos de una o más personas causan disgusto a otras, y éstos se repiten una y otra vez a lo largo del tiempo, esta situación se transforma en un conflicto. Ahora bien, cuando, en esta circunstancia, el afectado decide al fin intervenir, pueden devenir situaciones de violencia física y/o verbal, con lo que la situación adquiere un carácter de mayor gravedad.

Otra circunstancia de agravamiento se tiene cuando en la situación hay niños/as involucrados/as o en peligro. Si los hábitos o comportamientos de una o más personas perjudican o suponen cualquier tipo de riesgo a uno o más menores de edad, ya sea dentro del hogar o fuera de éste, entonces se considera que esa situación es en sí misma un conflicto vecinal. Pero también en el caso de que los hábitos o comportamientos de una o más personas comprometan las costumbres o la seguridad de una familia o de alguno de sus miembros, impidiendo a la familia desarrollar su vida y relacionarse de forma armónica, los/as entrevistados/as consideran que la situación es un conflicto vecinal.

Por otra parte, en las situaciones en que se pone de algún modo en peligro la integridad de una vivienda, es decir, cuando los hábitos o comportamientos de una o más personas ponen en riesgo la estructura o la materialidad de la vivienda de otro individuo o familia, entonces la situación se convierte también en un conflicto vecinal.

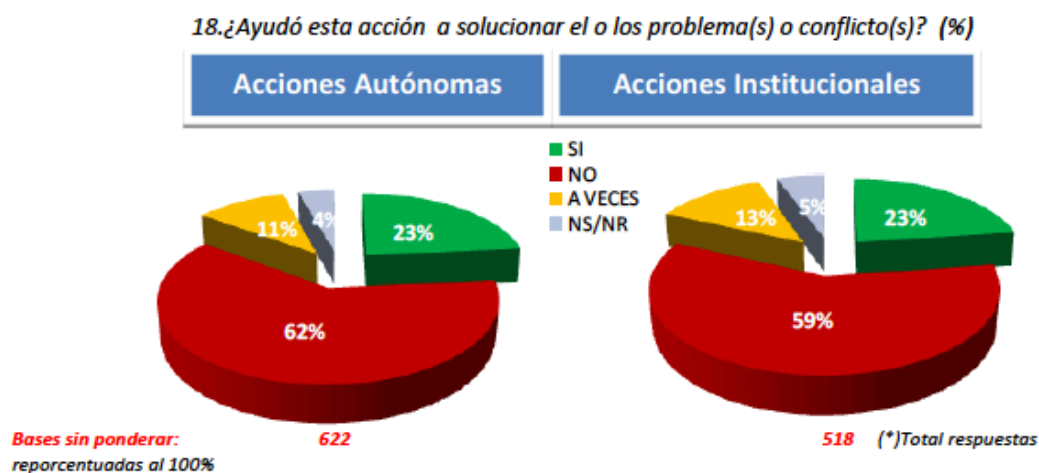
Así como cuando hay unos costos económicos involucrados, es decir, cuando los hábitos o comportamientos de una o más personas afectan de forma considerable el presupuesto de un individuo o familia, entonces la situación es considerada igualmente un conflicto vecinal.

¹²⁶ Ibídem, página 47

Al indagar sobre los medios a los que se recurre para la resolución de los conflictos vecinales, los encuestados identifican los siguientes procedimientos¹²⁷: en aquellos casos en que los afectados realizan acciones institucionales para buscar algún tipo de solución al problema y/o conflicto vecinal, el "recurrir a la municipalidad" y "recurrir a carabineros de Chile" aparecen como las acciones más frecuentes emprendidas por los vecinos (35% y 34% respectivamente). El motivo principal para no haber acudido a alguna institución para resolver los problemas es haber considerado que "no era necesario porque había posibilidades de un buen entendimiento", con un 40% de las menciones; seguido de los motivos "porque demoraría mucho tiempo" y porque "no sabe/sabía dónde acudir", con un 21% y 18% respectivamente

c. Efectividad y Satisfacción con las Acciones Empleadas

Gráfico N°24.: Efectividad de la acción para solucionar el o los problema(s) (*)



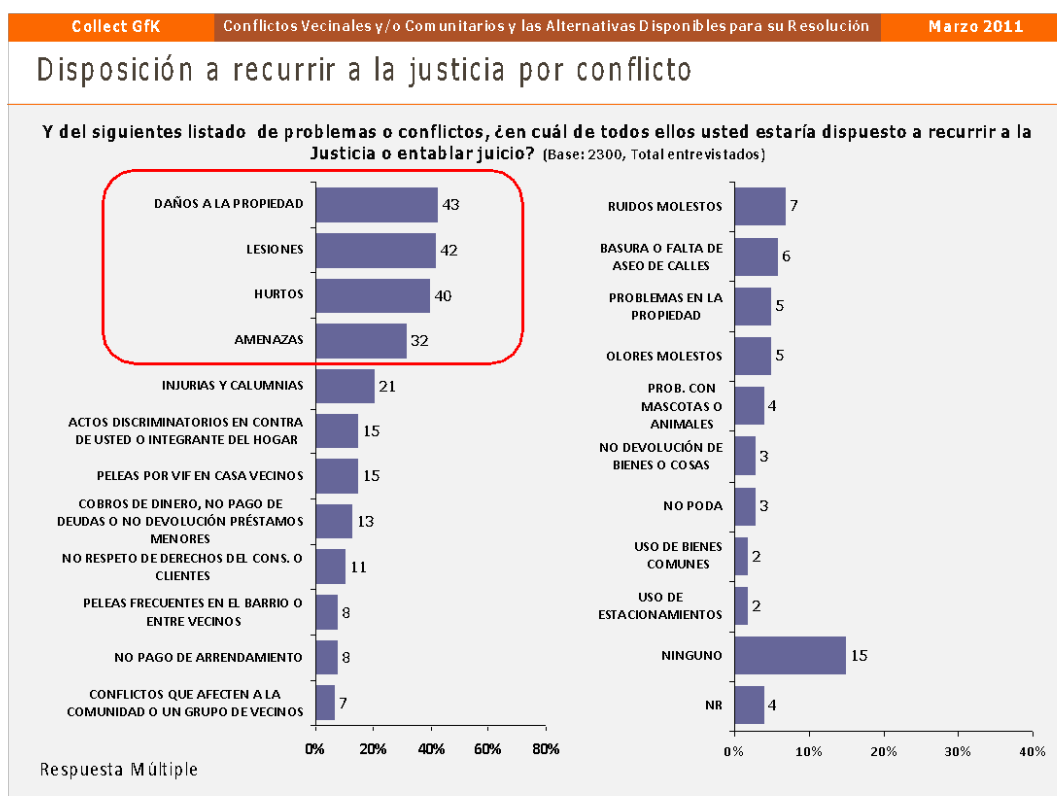
Cuadro extraído del documento realizado por Activa Research. (2013) en el informe final sobre Conflictividad Vecinal Nacional y que nos sirve para entender la percepción de la población cuando los poderes públicos realizan acciones para resolver sus problemas¹²⁸

¹²⁷ Ibídem, página 56

¹²⁸ Ibídem, página 37

Aquí se puede observar que la mayor confianza se deposita en los carabineros (86%), la policía de investigaciones (75%), y en las propias municipalidades (70%); y un 69% de los consultados califica el inicio del conflicto vecinal que tuvo/tiene de “grave” o “muy grave”, lo cual lleva a reflexionar sobre la percepción de alto nivel de conflictividad al que hay que dar respuesta.

Es también interesante reflexionar acerca de las barreras para solucionar conflictos vecinales que las personas identifican:¹²⁹ de modo general, los/as entrevistados/as tienden a percibir que existe un vacío en cuanto a instituciones que se hagan cargo de forma específica de conflictos de tipo vecinal. Aquellas instituciones que se mencionan como posibles organismos en los que apoyarse, tienden a ser evaluadas desfavorablemente por su capacidad deficiente para dar resolución efectiva a conflictos de tipo vecinal, debido, básicamente, a que ninguna se especializa en estos temas ni cuentan con profesionales dedicados/as a conflictos de este tipo.



Fuente: Cuadro de Collect Investigaciones de Mercado, GfK (2011), página 34 que explicita los conflictos que la población percibe como más importantes para

¹²⁹ Ibídem, página 61

ser tratados por métodos alternativos de resolución de disputas, y los que se percibe que no tienen actualmente, solución bajo ningún canal conocido o establecido; muchos de los cuales observamos que pueden devenir en una escalada de la conflictividad que prontamente pueden devenir en situaciones de violencia.

2.10.1. Discusión que sirva para poder entender y justificar las futuras propuestas en relación con la percepción del acceso a la justicia local por parte de los y las habitantes del país.

Se tratará ahora de la cuestión de las dificultades específicas, que se han identificado en esta investigación, de acceso a la justicia local por parte de la ciudadanía. Partimos de la convicción de que las Reglas de Brasilia, consideradas ampliamente más arriba, como propuesta de acceso a justicia de las personas o colectivos en situación de vulnerabilidad, pueden y deben ser extendidas a toda la población. Y deben serlo especialmente las referidas a promover políticas públicas para garantizar el acceso a todos en diversas modalidades adecuadas a cada territorio, ciudad y barrio.

Estas políticas públicas deben estar dirigidas a las siguientes medidas y fines:

- simplificar y divulgar los requisitos exigidos para el acceso real a la justicia;
- lograr la agilidad necesaria en la gestión y resolución de los conflictos;
- promover la actuación interdisciplinaria, con profesionales diversos que den respuestas técnicas a problemas diferentes;
- lograr la necesaria proximidad y cercanía, para que quienes viven lejos de las grandes ciudades cuenten con espacios adecuados para resolver sus diferencias;
- promover acciones de impulso, sensibilización y difusión de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos: mediación, conciliación, arbitraje y otros;
- facilitar la participación efectiva de los ciudadanos, proporcionando medios que les den seguridad y confianza en estos métodos.

Como se ha visto anteriormente, en cuanto a la conflictividad en el ámbito local se percibe que las diversas formas de vida y costumbres de los/as vecinos/as son una fuente de conflictos, por lo que se ha de pensar que, al fomentar la construcción activa de la convivencia bajo la premisa de la aceptación del pluralismo y la diversidad, se estaría contribuyendo a bajar el nivel de conflictividad y promover la paz social.

En los diversos estudios también se advierten las diferencias de percepción en relación con los recursos económicos o educacionales de las personas. Esta circunstancia lleva a pensar en los beneficios que reportaría la realización de programas de promoción de la convivencia, por los que se promovería el encuentro de las distintas personas para tratar de sus asuntos comunes de forma segura y tranquila.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas a la ciudadanía, se puede apreciar también una serie de problemas que tienen que ver con la coexistencia en espacios reducidos¹³⁰. Esta convivencia apretada aumenta el nivel de conflictividad, al carecer las personas de la privacidad y el espacio vital que les proporcionen la intimidad necesaria para hacer una vida propia con garantías de tranquilidad, bienestar familiar y salud comunitaria.

En esas entrevistas también se mencionan, como fuente de conflictos ciudadanos, las formas y los canales inadecuados de comunicación interpersonal. Esta otra insuficiencia indica que un programa de convivencia ciudadana no se debe dirigir solamente a la gestión y a la resolución de los problemas existentes, sino también a acciones preventivas que promuevan una

¹³⁰ Cabe recordar el alto nivel de confinamiento y reducción de espacio público en barrios de chabolismo, que en Chile se les da el nombre de “villas miseria” en las grandes urbes latinoamericanas, donde el estilo de auto construcción de las viviendas y la precariedad de estas inciden altamente en el nivel de conflictividad interpersonal, y donde, el marco legal propio del barrio es ajeno al de la sociedad en general; con su cultura propia. En 2018, según el censo de 2017 se identificaban 165 barrios de asentamiento con este estilo, y 822 con un total de 46.423 hogares según el registro del Ministerio de la Vivienda en Chile. <https://www.minvu.cl/sobre-minvu/objetivos-estrategicos/> (consultada en junio de 2020).

convivencia saludable. Pues evitar o frenar la escalada de la violencia exige metodologías de sensibilización y formación en la cultura del diálogo y la paz.

Además, muchos de los conflictos locales denotan que la gente no vive el espacio público como propio, y no tienen conciencia de la relación de vecindad con otras personas y familias con necesidades e intereses diferentes¹³¹.

Otro dato interesante para remarcar es que la gran mayoría de los conflictos vecinales se mantienen con la misma persona, familia o grupo (72%)¹³². Lo que dice del alto nivel de reincidencia, con el riesgo que esto conlleva de escalada de violencia. Si un conflicto con alguien permanece en el tiempo y se repite, la paciencia y la intolerancia crecen, y lo que disminuye es la escucha y la empatía. Así mismo, este hecho genera un sentimiento de frustración e impotencia complicado de gestionar.

En cuanto a los conflictos que se cronifican a causa de su no resolución, generan una serie de consecuencias que favorece la hostilidad social: aislamiento, stress, malestar individual, empeoramiento de la vida familiar y de pareja, desconfianza, cambios y mudanzas, o la ilusión de que el mudarse solucionará el problema, cuando lo que realmente provoca es su mero desplazamiento, y su extensión a otros barrios.

Cuando se pregunta a la gente sobre qué ha hecho para resolver el conflicto con sus vecinos/as, la mayoría declara no conocer recursos posibles, y adopta la conducta pasiva de intentar “aguantar”, que supone el riesgo importante de acabar por ser otro medio de escalada de la violencia.

Un dato muy positivo que se extrae de estos estudios es que las personas reconocen que, cuando la gente por fin llega a hablar con el/la otro/a, la comunicación funciona. Es un indicador que debería hacer reflexionar sobre la importancia de instrumentar mecanismos adecuados y profesionales que den a

¹³¹ Lo que incide en la percepción de la convivencia como algo ajeno

¹³² *Ibíd*em, página 21

las personas garantía de éxito y seguridad en su gestión de las dificultades en la convivencia ciudadana. Si esto no se favorece, el riesgo de cronificación y empeoramiento de la situación es muy elevado.

Otro dato valioso obtenido en la investigación es que el lugar que las personas refieren como aquel donde se han producido los conflictos se identifica con el entorno cercano, esto es, la calle o el barrio. Muchas disputas se dan en la relación con comercios de proximidad y, en general, en la vía pública. De aquí se deduce la importancia de elaborar programas pensados para actuar cerca y rápido de las personas en situación de conflicto, a través de la proximidad y la agilidad en la respuesta.

Las disputas se dan, pues, dentro del ámbito conocido, y es ese el espacio donde las personas se van a volver a encontrar en esa situación de conflicto. Se trata de un indicador muy importante que mueve a pensar que si los conflictos no se resuelven bien en primera instancia, la “venganza”, o la oportunidad de “cobrarse deudas del pasado”, llevarán a que las relaciones se deterioren aún más, aumentando el riesgo de hostilidad y violencia.

En cuanto a los riesgos que deben ser tomados en cuenta, vale la pena recordar que son precisamente los de la reiteración de las circunstancias de un conflicto que no halla solución, la violencia verbal que puede acabar por convertirse en física, los menores involucrados en situación de riesgo o peligro, la interrupción o deterioro de la vida familiar a causa del conflicto social, que perjudica la red básica de soporte de la persona, más el peligro de la integridad de la vivienda y, en fin, los costos económicos personales que tendrán repercusiones en lo social.

Cuando se indaga sobre las instituciones a las cuales acudir en solicitud de ayuda, es interesante cómo la gente identifica y señala las organizaciones de proximidad, respondiendo a un interés legítimo, pero que también mueve a reflexionar sobre la importancia de conocer la micro cultura de cada barrio, cada calle, cada ciudad. Las personas valoran la cercanía, el conocimiento y la proximidad de la municipalidad y los carabineros, pero a la vez no llegan a ver el “cómo” de la ayuda que les pudieran prestar.

Otro problema, relacionado con este último mencionado, es el de que la justicia ordinaria, como vía para resolver los conflictos ciudadanos, no es percibida como fiable. La mayoría de los conflictos a los cuales se refieren las personas como aquellos que afectan a su convivencia, no se identifican como disputas a llevar al ámbito judicial, con lo cual acaban o por no tener respuesta, o, si fuera ésa al fin la vía propuesta, por no tener para el ciudadano tratamiento confiable, generando así impotencia y frustración.

2.11. Oportunidades que creemos oportuno identificar ante la tramitación de la Reforma Procesal Civil en curso, y que responderían a necesidades jurídicas concretas de la población chilena.

En el texto de la Reforma Procesal Civil ¹³³ se establece que el “objetivo principal de un juez civil es la resolución de conflictos de relevancia jurídica, y que éste constituye en esencia la función jurisdiccional”.¹³⁴

Por otra parte, “Se busca con esta reforma, de carácter integral, lograr que los jueces se dediquen, en las mejores condiciones, al ejercicio de la función jurisdiccional que les es propia y para la que han sido formados, liberándoles de toda actividad que tenga carácter meramente administrativo”.¹³⁵

Además, “Se trata de un proyecto transversal, que debe ser afrontado con la certeza que su impulso mejorará la calidad de vida de las personas, garantizando en mejor forma los derechos fundamentales en el ámbito civil y comercial, sin excepciones ni diferencias, consagrando el acceso ciudadano a un sistema procesal civil moderno que se traducirá en la pronta y cumplida administración de justicia que la constitución proclama”.¹³⁶

¹³³ Proyecto de ley de nuevo código procesal civil de la República de Chile, (2012). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Santiago de Chile.

¹³⁴ Ibídem página, 19

¹³⁵ Ibídem página, 15

¹³⁶ Ibídem página, 16

Cuando el texto se refiere a la población que se verá beneficiada con la Reforma Procesal Civil de Chile, se afirma que “la población referencial de la intervención es la población total del país, por cuanto todas y todos los habitantes son titulares de derechos relacionados con el ámbito civil que, potencialmente, podrían ser desconocidos por otra persona. En consecuencia, la población referencial se estima en 17.865.185 personas”.¹³⁷

La población objetivo de la intervención a proponer está constituida por la parte de esa población potencial que requiere la resolución de algún problema de ese orden y, en consecuencia, ha llevado a cabo acciones concretas al efecto (buscar asesoría legal, denunciar, amenazar, etc.). En la terminología de la pirámide de los conflictos, se trata de las personas que han llevado a cabo el proceso de “claiming”. El Estudio de Necesidades Jurídicas indica que cada año hay 2.049.098 personas en esta situación.

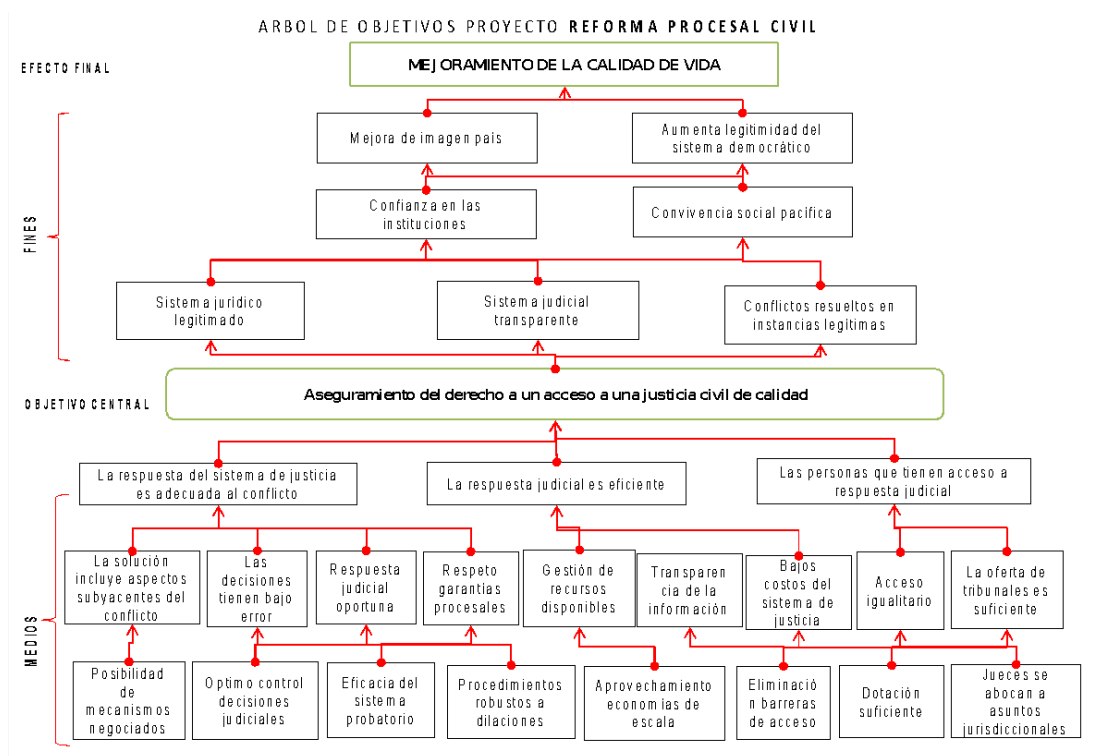
Según el proyecto, el tribunal con competencia civil será el canalizador central de las necesidades de resolución, pero no monopolizará dicho rol, pues las personas seguirán teniendo la posibilidad de recurrir al arbitraje como forma de resolución privada de conflictos. La diferencia estará en que se eliminará el carácter forzoso del arbitraje para los casos en que actualmente la ley lo indica. En consecuencia, si las personas deciden requerir al Estado para la resolución de sus conflictos jurídicos civiles, será el tribunal con competencia civil el órgano a través del cual obtendrán la satisfacción de su necesidad.

“El tribunal resolverá en forma adjudicativa todos los conflictos en que las partes no acepten la resolución a través de la vía negociada. La vía adjudicativa estará dotada de una batería de procedimientos legales que permitirán asegurar que la sentencia resolverá el conflicto del modo en que la ley lo prescribe para el caso concreto”.¹³⁸

¹³⁷ <https://www.ine.cl> (consultada en junio 2020)

¹³⁸ *Ibíd*em página, 19

En la elaboración del proyecto de la Reforma Procesal Civil se ha planteado un árbol de objetivos que importa referenciar, ya que esta propuesta de política pública que aquí se presenta intenta responder a varios de esos mismos objetivos, con vistas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Se parte aquí del entendimiento de que la paz social, la cordialidad y la posibilidad del diálogo entre vecinos propicia un control sobre la propia vida y los propios actos, que repercute directamente en un aumento de la calidad de vida de las personas, y en una mejora de su percepción de esa cualidad, y por tanto en el incremento del ejercicio y disfrute de los derechos civiles de los ciudadanos:



Fuente: Cuadro que se encuentra dentro del estudio sobre rentabilidad social de la Reforma Procesal Civil, página 30 y que explicita la relación entre los esfuerzos por asegurar un derecho efectivo de acceso a la justicia de calidad para la gente y las repercusiones que los mismos tendrían en el mejoramiento de la calidad de vida.¹³⁹

¹³⁹ Creemos que cuando las personas tienen control sobre su propia vida y la calidad de esta, mejora ampliamente la implicación en procesos promovidos por los poderes públicos, al tiempo, que aquellos legitiman sus acciones políticas al responder a necesidades reales de la población destinataria. El convivir en un país que se siente como propio y que da respuestas a malestar ciudadano, no sólo genera compromiso, felicidad, sino que también compromiso y orgullo de sentirse parte de un “algo” que es

Entre los objetivos de la Reforma Procesal Civil¹⁴⁰, interesa mencionar algunos que también se consideran en esta propuesta de política pública, como son el acceso a sistemas de justicia y la calidad de estos sistemas, y la solución de los problemas específicos, presentados en el árbol de problemas, a través de la intervención en tres áreas: **proceso, organización y recursos**.

Cuando hablamos del acceso, nos referimos a las acciones que se habrán de instrumentar por tal de incorporar mecanismos negociados gratuitos, como una nueva línea de servicio del tribunal. Se trata por tanto de innovar en servicios de orientación y evaluación que den a conocer a las personas su derecho a tratamientos alternativos de sus conflictos, en algunos casos sin necesidad de asistencia letrada. Esto significa incorporar una nueva línea de servicios gratuita para la resolución de conflictos, es decir, los mecanismos negociados.

Otra cuestión importante de esta propuesta de política pública es la de la obtención de los recursos necesarios para su implementación, desde la formación especializada de los funcionarios y jueces en las materias propias del sistema de justicia civil, pasando por la incorporación efectiva de las líneas del servicio de orientación, y llegando hasta la disposición de los mismos mecanismos negociados y de los medios de evaluación de esos servicios.

Para mejorar la calidad de la prestación de los servicios de justicia, han de pensarse acciones a desarrollar para incrementar la calidad de acceso a esos servicios; asimismo, se han de incorporar medios de resolución que consideren los intereses subyacentes de las partes del conflicto; así como servicios de orientación y evaluación que permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento; se ha de incorporar también una nueva línea de servicios de mecanismos negociados; y se han de diseñar mecanismos para

“de todos”; cuando lo general se convierte en una respuesta hacia un “nuestro”, se promueve el sentimiento de “nosotros” lo que genera pertenencia, pertinencia, compromiso y co-responsabilización.

¹⁴⁰ *Ibíd*em, página 31

disminuir la duración efectiva de los procedimientos y, en consecuencia, el costo efectivo de las causas ejecutivas.

En cuanto a esos recursos necesarios para desarrollar las acciones enumeradas, hay que considerar la necesidad de establecer la infraestructura para el adecuado desarrollo de los nuevos procedimientos, trabajar en la creación de nuevas líneas de servicios en los tribunales reformados, realizar las modificaciones oportunas a los procedimientos adjudicativos y ejecutivos.

Para que el tratamiento de los conflictos jurídicos civiles asegure la justa resolución de los problemas detectados, se establecen líneas de servicios por los que el tribunal persigue tal propósito: la vía de orientación y evaluación; la vía negociada; la vía adjudicativa; y la ejecución. Es pues esencial invertir en los recursos necesarios para que el servicio inicial de orientación y evaluación sea efectivo. El objetivo es evaluar el conflicto y asesorar a las personas para que utilicen el mecanismo más adecuado para su gestión o transformación. El tribunal deberá contar con profesionales capacitados para hacer una evaluación socio-jurídica del conflicto, y una recomendación particular para cada caso. La vía adjudicativa, como se puede apreciar, constituye el servicio que por antonomasia prestan todos los tribunales y es dirigido por el juez.

Se menciona la vía negociada (evaluación del sistema de justicia civil chileno, según los vectores específicos de análisis), pero esto será efectivo siempre que sea factible que el tribunal ayude a las partes a generar una solución que incorpore los aspectos subyacentes del conflicto que las afecta.

Se entiende en esta propuesta que se deben planificar una serie de cambios en la organización y funciones de los juzgados¹⁴¹, pues “La reforma procesal civil considera que la oferta de servicio de justicia también se configura por Juzgados de Policía Local, y jueces árbitros. Si bien se ha ampliado la cobertura de éstos en los últimos años, para que cada municipio tenga su propio juzgado, la naturaleza de los asuntos de que conocen es más bien infraccional, y no constituye una instancia hoy efectiva para solucionar problemas entre las

¹⁴¹ *Ibíd*em, pagina 35

personas”. Con la Reforma se pretende potenciar el rol de los jueces de policía local como una primera entrada al sistema de justicia, atendida su cercanía con la comunidad.

Ciertamente que la organización de la oferta de servicios pretende mejorar la posibilidad de acceso a los servicios por los usuarios, con el consiguiente efecto en la demanda, y a ese efecto también es muy interesante la idea de la introducción de sedes judiciales en el territorio¹⁴²: “El diseño orgánico de la reforma procesal civil considera la creación de sedes judiciales, las que constituyen oficinas que se instalan en una localidad distinta de la sede central o lugar de asiento del tribunal, mejorando el acceso a la justicia desde la perspectiva territorial.”

Así como en la provisión de mecanismos institucionalizados para soluciones negociadas¹⁴³, aquí es donde hay que hacer hincapié en el uso de la mediación para resolver conflictos civiles, que ha estado limitado fundamentalmente a la experiencia de las llamadas Unidades de Justicia Vecinal (UJV). Estas unidades operativas proveyeron servicios de justicia en algunas comunas de Santiago entre los años 2011 y 2016, e incluyeron servicios de orientación, mediación o derivación. Esta oferta de característica de sistema “multi-puertas” consistió en una política exitosa de acceso a la Justicia, cuyos pilares han sido incorporados a la Reforma Procesal Civil.

Como se ha señalado antes, el contenido del derecho de acceso a la Justicia es que las personas tengan la posibilidad de acceder a un servicio de mecanismos negociados para resolver conflictos. Esto significa que hay dos tipos de conflictos que pueden verse “atraídos” hacia esta vía de solución: por un lado, los conflictos que hoy resuelven los tribunales civiles, pero que, con mejor orientación, asesoría y oferta profesional, las personas habrían preferido tratar por la vía negociada; y, por otro lado, aquellos conflictos de pequeña cuantía, que hoy no son absorbidos por los tribunales de justicia.

¹⁴² Ibídem, pagina 37

¹⁴³ Ibídem, pagina 36

Es de pensar que se deba planificar la incorporación de un procedimiento especial para el tratamiento de las pequeñas causas, pues “Hay un conjunto de materias, principalmente vinculadas con las pequeñas causas, respecto de las cuales se está estudiando la creación de un procedimiento especial desformalizado en el cual la asistencia letrada sea facultativa, con lo cual se eliminaría una barrera de acceso que impedía a un grupo considerable de personas hacer uso del sistema judicial para obtener la solución del conflicto jurídico civil que les aqueja, pero aún no existe como tal.”¹⁴⁴

2.11.1. Discusión promovida por la reflexión que las oportunidades que la Reforma Procesal Civil traería a Chile y sus ciudadanos a través de una política pública adecuada y que respondiera a la tutela judicial efectiva para su ciudadanía.

En la documentación anteriormente citada vemos que en el proyecto de Reforma Procesal Civil se anticipa la ampliación del abanico de posibilidades para gestionar y resolver conflictos.

Se destacan una serie de objetivos a contemplar, resumiéndolos en dos principales interrelacionados: asegurar el derecho a un **acceso** a una justicia civil de calidad, para mejorar la **calidad** de vida de los ciudadanos. Acceso y calidad, pues, son los objetivos esenciales para conseguir, mediante la intervención en tres áreas: proceso, organización y recursos.

Para ello, se considera a los Juzgados de Policía Local, por su proximidad, como puerta de entrada al sistema de justicia de los conflictos ciudadanos. Por otra parte, hay que prever la creación de sedes judiciales, como oficinas jurisdiccionales, en localidades diferentes a la sede central, para dar más cobertura territorial y descentralizar el acceso de los ciudadanos a la justicia.

Es interesante aprovechar las experiencias previas en gestión y resolución de conflictos ciudadanos llevadas a cabo por las Unidades de Justicia Vecinal entre

¹⁴⁴ *Ibíd*em, pagina 37

los años 2011 y 2016, con servicios de orientación, mediación o derivación. Estas unidades se consideran “caras” para su implementación general en todo el país, pero un sencillo cálculo nos proporciona un dato alentador: al dividir el presupuesto anual del servicio entre la cantidad de personas que constituyen la población diana de esa experiencia, se obtiene el resultado de un precio de 25 pesos¹⁴⁵ por habitante al año. Este dato podría hacer reconsiderar si realmente es un servicio caro o no.¹⁴⁶

En cuanto a las disputas que serían atendidas mediante estas iniciativas, se identifican una serie de ellas: aquellas que, con un asesoramiento adecuado, podrían tener un mejor resultado fuera de los tribunales ordinarios de justicia; y aquellos conflictos de pequeña cuantía que no pueden ser incorporados, hoy por hoy, en el sistema de justicia.

2.12. El papel de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en la Reforma Procesal Civil como promoción desde la administración de metodologías que ofrezcan a la ciudadanía un abanico de posibilidades para la gestión de sus disputas.

Para el impulso y desarrollo de mecanismos de resolución alternativa de conflictos dentro de un país, es importante que haya o se cree un marco legislativo en el que estos se puedan integrar.

Actualmente en Chile hay una serie de normas en relación con ámbitos diferentes de la gestión alternativa de conflictos, pero no una general que agrupe unas líneas básicas que den marco a una política pública nacional. Ahora bien, tener un marco normativo que señalase unos principios mínimos sobre metodologías, características, ámbitos, rol de los profesionales, y resultados esperados ayudaría a darle más cuerpo a las normas que ya existen, visibilizarlas y empoderarlas.

¹⁴⁵ A junio del 2019

¹⁴⁶ Esta fórmula de cálculo de costos del servicio es el utilizado por los círculos de comparación intermunicipal, que funciona dentro de los estudios sobre el coste de políticas públicas de la Diputación de Barcelona, como más adelante se comentará.

Las normas que se han identificado como reguladoras del ejercicio de la mediación en Chile son varias, pero tienen el inconveniente de estar pensadas para distintos ámbitos y de diferentes maneras, lo cual dificulta a la ciudadanía el entender los alcances y posibilidades de cada una de ellas:

En el ámbito de la familia encontramos la ley número 19.968, que crea los Tribunales de Familia¹⁴⁷, y la ley número 20.286, que introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a esa ley número 19.968, que crea los mencionados Tribunales de Familia.¹⁴⁸

En el ámbito de la justicia restaurativa, el artículo 6, inciso 2° del Código Procesal Penal, ley número 19.696¹⁴⁹ de protección de la víctima, le encarga al ministerio público la misión de promover la celebración de acuerdos reparatorios. Esta norma expresa que el fiscal deberá promover “acuerdos patrimoniales, medidas cautelares u otros mecanismos que faciliten la reparación del daño causado a la víctima”. La ley número 19.696 del código procesal penal, en el oficio número 38, introduce modificaciones y fija el texto refundido y sistematizado del instructivo general número 34, sobre criterios de actuación relativos a los acuerdos reparatorios, de enero de 2003.

En Chile, la posibilidad del desarrollo de la mediación penal y la justicia restaurativa de manera formal se produjo a nivel legislativo, por primera vez, con la reforma procesal penal. Esta reforma comenzó a regir en diciembre del año 2000, de manera gradual, en distintas regiones del país. La reforma cambió el modelo inquisitivo de enjuiciamiento criminal, vigente en Chile desde el código de procedimiento penal de 1906, hacia un modelo acusatorio, con juicio oral, público y contradictorio.

¹⁴⁷ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557&buscar=19968> (consultada en junio 2020)

¹⁴⁸ <http://www.mediacionchile.cl/sitioumed/> (consultada en junio 2020)

¹⁴⁹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=176595> (consultada en junio 2020)

El nuevo código procesal penal incorporó las llamadas salidas alternativas al proceso penal, que constituyen formas de término anticipado al proceso, establecidas como excepción al principio de legalidad en la persecución penal, y que implican el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de establecer mecanismos de solución al conflicto penal distintos al proceso penal y la pena tradicionales. Estas salidas alternativas consisten básicamente en la suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios.

En relación con las prácticas llevadas en el ámbito de la mediación penal juvenil, la ley número 20.084¹⁵⁰, de responsabilidad penal juvenil, que comenzó a regir el 8 de junio de 2007, estableció un sistema de justicia penal para los infractores de la ley penal cuyas edades fluctúan entre los 14 y los 17 años. Este nuevo sistema, muy similar al de los adultos, permite a los jóvenes gozar de los mismos derechos que los adultos y, además, contar con otros derechos y garantías especiales, en consideración de su minoría de edad. Esta nueva ley otorga a estos imputados juveniles otra oportunidad para aplicar la justicia restaurativa y la mediación penal. En efecto, los momentos para aplicar este mecanismo alternativo de justicia son en el marco de los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del procedimiento y, finalmente, en la etapa de sentencia, a través de las nuevas sanciones de contenido reparatorio que se contemplan en este cuerpo legal.

En cuanto al ámbito del derecho en temas de salud, está la ley número 19.966 de 2004, que establece un régimen de garantías en salud¹⁵¹, y la mediación por daños producidos en la atención de salud por prestadores privados¹⁵².

En el ámbito de las disputas que se dan en el entorno de la educación¹⁵³, se encuentran diversas normas que hacen referencia a la mediación, como la ley

¹⁵⁰ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=244803> (consultada en junio 2020)

¹⁵¹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229834&buscar=1996> (consultada en junio 2020)

¹⁵² <http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-printer-7856.html> (consultada en junio 2020)

¹⁵³ <https://url2.cl/Uf5Ys> (consultada en junio del 2020)

número 20.529, sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización. Ahora bien, la resolución exenta número 346¹⁵⁴, del Ministerio de Educación, de fecha 2 de mayo de 2017, deja sin efecto la resolución número 933 exenta, de 2014, de la Superintendencia de Educación y Aprueba Instructivo que dispone normas generales para la mediación de reclamos, y establece condiciones de ingreso y funcionamiento del Registro de Mediadores de la Superintendencia de Educación.

En cuanto a intervenciones mediadoras en conflictos del ámbito de la propiedad intelectual, se identifica la ley número 17.336¹⁵⁵ sobre Propiedad Intelectual, una ley especial que regula los derechos de autor y derechos conexos en Chile. Y los artículos 100 bis y 100, al decreto supremo de educación número 277¹⁵⁶, de 30 de abril de 2013, que aprueba el reglamento de la ley número 17.336 de Propiedad Intelectual y deroga el reglamento aprobado por d.s. número 1.122, de 1971.

Y el decreto número 425 del Ministerio de Educación, que reglamenta el procedimiento de inscripción en el registro de mediadores y árbitros de Propiedad Intelectual, la forma y características de este registro, y los honorarios que los árbitros deberán percibir.

En las cuestiones ligadas a los conflictos que se dan en el ámbito laboral, se encuentra el decreto que dispone la reestructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo¹⁵⁷, la ley de mediación laboral de la Dirección del Trabajo del Gobierno de Chile¹⁵⁸, y el reglamento sobre la higiene y la seguridad industriales.¹⁵⁹

¹⁵⁴ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1102564> (consultada en junio del 2020)

¹⁵⁵ <https://url2.cl/qCPwv> (consultada en junio del 2020)

¹⁵⁶ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1055543> (consultada en junio del 2020)

¹⁵⁷ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3485>(consultada en junio del 2020)

¹⁵⁸ <https://url2.cl/2DnED> (consultada en junio del 2020)

¹⁵⁹ <https://url2.cl/QGa8w> (consultada en junio del 2020)

En cuanto a las normas que dan salida en mediación a reclamaciones y quejas que se derivan del ejercicio de los derechos del consumidor, Chile cuenta con la ley número 19.496¹⁶⁰, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores; la ley número 21.081, que modifica esa ley anterior número 19.496; y también está vigente la ley número 20.555¹⁶¹, que también modifica esa misma ley número 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), y las directivas y normas que se regulan desde el SERNAC¹⁶².

En cuanto a la mediación en el ámbito civil, el equipo de la Unidad de Estudios del Ministerio de Justicia facilitó a este investigador un borrador de la Ley de Mediación Civil de dicho Ministerio¹⁶³, en el que se establecen los siguientes aspectos: ámbito de aplicación; definición y principios de la mediación; características de la misma; su inserción en el proceso judicial; carácter del acuerdo; y requisitos para ser un profesional de la mediación (cabe destacar que se alude a la figura del “facilitador”, que no está en concordancia con el procedimiento de la facilitación, que es diferente al que en este borrador se menciona).

Aparte de las normas mencionadas, este investigador ha encontrado interesantes algunas ideas y reflexiones contenidas en diversos estudios que se han realizado sobre los conflictos locales, atinentes a la propuesta de política pública que está desarrollando para el desarrollo de la mediación en conflictos del ámbito civil en Chile.

En el Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución, del 2011, se

¹⁶⁰ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=61438> (consultada en junio del 2020)

¹⁶¹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1032865> (consultada en junio del 2020)

¹⁶² <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-5247.html> (consultada en junio del 2020)
<https://url2.cl/aKS9W> (consultada en junio del 2020)

¹⁶³ Documento aún no publicado, pero que este autor pudo leer en el marco de la asesoría de cooperación internacional realizada en junio del 2019.

mencionan una serie de elementos favorecedores de la solución de los conflictos vecinales. Al preguntar a los entrevistados que identifiquen los elementos que crean que ayudan a que un conflicto se solucione de forma expedita, distinguen los siguientes¹⁶⁴: la buena disposición y voluntad de las personas, en relación a ambas partes del conflicto, y su apertura al diálogo; así como consideran también como otro elemento favorecedor de su solución los lazos de amistad que preceden al conflicto (valor este de la amistad que tiene un elevado reconocimiento en la cultura y sociedad chilena, lo cual es otra nota a tener en cuenta).

En cuanto al conocimiento previo de la población sobre la mediación de conflictos, se advierte que no es una noción masivamente difundida: en promedio, la probabilidad de recurrir a mediación para los tipos de conflictos evaluados en el estudio es del 50%.¹⁶⁵

Al indagar sobre las **ventajas que las personas perciben** poder hallar en la mediación, en algunas investigaciones¹⁶⁶ se observa que transversalmente los diferentes grupos asocian varias ventajas a la mediación para la solución de un conflicto vecinal, entre las cuales se distingue **la objetividad**: las personas entienden que la intervención de un/a mediador/a en un conflicto vecinal proporciona una visión objetiva del problema, y permite que los/as involucrados/as vean desde una perspectiva diferente la situación. La mayoría de los/as entrevistados/as convienen en que la mediación propicia un **clima amistoso** entre las partes en conflicto, que así pueden comunicarse y llegar a un acuerdo. Y, en el mismo sentido, la mayoría de los/las entrevistados/as coincide en que la mediación permite que el conflicto se resuelva con mayor **rapidez**. Y, en conclusión, también se refieren a la **tranquilidad** como otro beneficio que la mayoría de los/as entrevistados/as encuentra en el hecho de que un conflicto vecinal sea abordado a través de mediación, a causa de la

¹⁶⁴ Activa Research (2013). - Informe final sobre conflictividad vecinal nacional, página 53

¹⁶⁵ Ibídem, página 51

¹⁶⁶ Collect Investigaciones de Mercado, GFK – 2011, páginas 59-60

mayor **seguridad** en cuanto a que el problema esté por ese medio en vías de solución.

En el texto de la Reforma Procesal Civil, que presenta un proyecto de ley de nuevo Código Procesal Civil, publicado por la Republica de Chile desde la Secretaria General de la Presidencia (2012), se indican, como ejes centrales y principios que inspiran el nuevo Código, los siguientes aspectos:

Por un lado, en cuanto a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos de relevancia jurídica, el proyecto de ley expresa que "...los ciudadanos tengan a su disposición otras vías para precaver o poner término a sus problemas de común acuerdo, tanto dentro como fuera del proceso, con o sin la asistencia de un tercero, en la medida que se trate de derechos disponibles y que, incluso, puedan convenir en acudir a un árbitro designado especialmente al efecto. Con todo, dichos mecanismos alternativos no pueden ser mirados como un sustituto de la jurisdicción, sino pensarlo como vía mas adecuada." ¹⁶⁷

Cuando, en el Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las Alternativas Disponibles para su Resolución, del 2011, se preguntaba sobre la disposición a recurrir a mediación por este tipo de conflictos, se veía una disponibilidad de un 50%.¹⁶⁸

Por otra parte, en el estudio sobre Conflictividad Vecinal Nacional también se indagó en cuanto a la disposición en los hogares para asistir a instancias voluntarias para resolver los problemas, y la cifra resultante mostró una gran apertura hacia estos mecanismos: un 67% manifestó clara disposición para acudir a ellos.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Republica de Chile. Ministerio de Justicia, Secretaria General de la Presidencia (2012). Reforma Procesal Civil. Proyecto de ley de nuevo Código Procesal Civil, páginas 19-20

¹⁶⁸ Collect investigaciones de mercado, GFK – 2011, página 62

¹⁶⁹ Activa Research (2013). - Informe final sobre conflictividad vecinal nacional, pág. 54.

En los estudios citados también se puede observar que la gente cree que la mediación es idónea para conflictos como ruidos, olores, obras, higiene o cuidado de mascotas. Este dato coincide con los estudios que se han hecho, por ejemplo, en el área del Programa de Mediación Ciudadana de la Diputación de Barcelona, en Catalunya.

En los estudios mencionados se advierte también que, ante situaciones de convivencia vecinal, se da un valor positivo a las disposiciones favorables a la buena convivencia entre vecinos/as. Por ejemplo, ante las frases "me preocupa de que el entorno de mi casa esté siempre limpio", "cuando veo a un vecino siempre lo saludo", y "en general nunca tengo problemas con mis vecinos", alrededor del 70% declara estar de acuerdo con esas afirmaciones.

En cambio, el 56% se reconoce ante la afirmación "me cuesta resolver los conflictos con mis vecinos/as en forma pacífica, a través del dialogo", lo que hace pensar en un probable desconocimiento de la técnica de mediación.¹⁷⁰

En cuanto a lo que la gente identifica como el rol y las características del/la **profesional de la mediación**, en el estudio sobre Conflictos Vecinales de la Región Metropolitana, los encuestados señalan¹⁷¹ **la imparcialidad** del profesional, remarcando la importancia de **su neutralidad** para la realización de su trabajo de ayuda a las personas a encontrar una salida a sus problemas aceptable para todas las partes. Por otra parte, ponen el énfasis en que el profesional de la mediación provenga de una **formación en ciencias sociales**, pues consideran que su preparación específica en cuestiones humanísticas contribuye a que puedan ayudar a la gente.

Por último, se valora que existan servicios específicos de mediación, dedicados a promover espacios de diálogo directo entre los involucrados en conflictos, lo cual es motivo para proyectar seguridad y confianza en la metodología mediadora como un factor de beneficio social.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, pág. 58.

¹⁷¹ Collect Investigaciones de Mercado, GFK – 2011, pág. 60.

2.12.1.- Discusión promovida por la reflexión sobre la implementación de mecanismos alternativos en la reforma procesal civil para Chile y sus ciudadanos a través de una política pública adecuada.

Se advierte en los diferentes estudios previamente referidos que la gente no conoce apenas la mediación ni los diferentes medios alternativos de resolución de conflictos. Esto es importante, ante el proyecto de implementación de estos métodos, si se piensa que no se puede utilizar lo que no se conoce. De ahí la necesidad de diseñar e invertir en programas de sensibilización y difusión de la cultura del diálogo y de los métodos alternativos de resolución de conflictos.

Ahora bien, las personas que, en cambio, dicen conocer la mediación, mencionan de modo positivo a su respecto una serie de elementos que, por lo tanto, ante el objetivo de su implementación, es interesante potenciar. Desglosaremos y comentaremos brevemente los principales de esos elementos a continuación:

- la objetividad (aquí habría que incidir en la equidistancia y la profesionalidad del/a tercero/a);
- la comunicación, como principal medio para hacer posible el entendimiento mutuo;
- la rapidez en la resolución, es decir la forma ágil y expedita de gestionar las disputas;
- y la tranquilidad, como factor clave en la reducción de la conflictividad

Es interesante que las personas identifiquen la mediación como un factor de tranquilidad, pues ello es índice de que su implantación favorecerá la percepción de seguridad en los barrios. La reflexión que al respecto puede hacerse el ciudadano podría ser de este tenor: “Si sé que cuento con el/la otro/a, y que puedo hablar con él/ella en un espacio tranquilo, esto no solo me da más confianza, sino que también me ayuda a gestionar el vínculo con quienes continuaré conviviendo en mi ciudad, mi barrio, o mi calle”.

Se entiende, pues, que los/las profesionales encargados/as de promover y proveer estos valores, han de estar formados/as específicamente en tal sentido para poder asumir esa responsabilidad. De lo contrario, es decir, si no lo estuvieran y, por tanto, no pudieran cumplir esas expectativas, el mensaje sería confuso, contradictorio, perjudicial.

Hay que insistir en el dato de que la disponibilidad a recurrir a la mediación es de un 50%. Entendemos que, si la gente estuviera más informada, este porcentaje aumentaría exponencialmente. Ahora bien, es muy interesante ver que la gente, aun conociendo poco de la mediación, identifica los problemas más susceptibles de resolución mediante este mecanismo (recordemos que eran asuntos como los ruidos, olores, basura, mascotas, problemas internos de la comunidad de vecinos/as, amenazas, discusiones, etc.), y que los distingue como los más pertinentes a esta técnica, sobre todo, porque todos ellos tienen en común el que se producen en el desenvolvimiento de una relación entre los/las involucrados/as que perdurará en el tiempo.

También es interesante el que, al preguntar a las personas sobre si ven posible resolver pacíficamente los problemas con sus vecinos/as, un elevado número (56%) lo ve difícil. No cabe duda, pues, de la necesidad de proporcionarles una ayuda externa y profesional para poder alcanzar lo que pretenden (resolver el conflicto), pero no pueden o no saben cómo lograrlo.

En cuanto al rol del/la profesional de la mediación, las personas identifican algunas características que vale la pena volver a mencionar: imparcialidad, formación humanística (ciencias sociales) que lo capacite para proyectar confianza y seguridad.

La mayoría de la población indica la necesidad de tener un centro de mediación cerca en el cual puedan tener un diálogo seguro y directo con la otra parte del conflicto.

Hay un número importante de diversas normas que regulan la implementación de los métodos alternativos de resolución de conflictos, pero éstas están dispersas en tiempo y forma. Esto habrá de ser paliado desde el Ministerio de Justicia de Chile, donde se está trabajando en la promulgación de una nueva ley sobre la mediación, que de momento se encuentra en estado de borrador.

La unificación de los diversos métodos de resolución alternativa de disputas, y su conjugación con los principios de acceso a la Justicia, son posibilidades cuya oportunidad la Reforma Procesal Civil no puede dejar pasar. Así no sólo se integraría la diversidad de ofertas desde la administración mediante esta Reforma, sino que, sobre todo, legitimaría la mediación junto a otras metodologías alternativas enmarcadas dentro de la “cultura de la mediación”, haciéndolas una realidad tangible a los/las ciudadanos/as de Chile.

2.13. El rol de los Juzgados de Policía Local como organismo local inserto en los programas de acceso a la justicia, y visualizado como organismo protagonista del tratamiento de los conflictos locales por parte del poder político ministerial.

Uno de los propósitos mencionados por el ministro de Justicia de Chile, en el momento de su intervención en la presentación, realizada conjuntamente con este investigador, de un seminario internacional sobre el acceso a la Justicia Local ante el Poder Judicial, fue el de que los Juzgados de Policía Local fueran los organismos dispuestos para el desarrollo de la implementación de programas de mediación y otros métodos de resolución alternativa de disputas en la gestión de los conflictos locales. De esta manera se daría respuesta a los conflictos que no son tratados por los juzgados civiles, que dejan fuera lo que en Chile se entiende como conflictos no civiles, pero sí locales.¹⁷²

Con objeto de considerar la viabilidad de esta propuesta ministerial, revisamos la bibliografía y la documentación procedente de investigaciones sobre los

¹⁷² Vale aclarar que es un espacio poco claro sobre lo que es local no civil; se trata de un “cajón de sastre” donde se identifican como locales: “todo aquello que no es civil”.

Juzgados de Policía Local, para lo que tomamos como referencia diversos textos:

Uno es el de Andrés Celedón Baeza (2017)¹⁷³, “El derecho procesal como mecanismo hacia la paz social”, en el que se manifiesta que “la judicatura de policía local, como manifestación de la jurisdicción a nivel local o municipal, desde sus orígenes ha tenido una adscripción a un tribunal de naturaleza infraccional.”¹⁷⁴

Esto refuerza lo indicado en el plan piloto, impulsado por el Ministerio de Justicia, para implementar un sistema que se abocará al conocimiento de asuntos de pequeño monto y de conflictos vecinales. Así se paliará la nula regulación de estas materias en otras esferas del derecho, o la inadecuada normalización de fondo para atender este tipo conflictos, que de este modo se resolverán de forma más eficiente, mediante sistemas alternativos de resolución, con o sin adscripción a un ente jurisdiccional.

Por este procedimiento, el usuario selecciona la forma de solución (arbitral, conciliación o mediación), lo que implica un acercamiento de la solución de los problemas, en red con las respectivas municipalidades, otorgando además una amplia cobertura al tratarse de un servicio gratuito, dotado con personal especializado, y con la etapa de evaluación del conflicto.

Los **objetivos** que se persiguen con todo ello son los de proporcionar una **respuesta rápida a conflictos** que hoy no tienen atención jurisdiccional, y de este modo **mejorar la percepción de la justicia; fomentar la resolución alternativa** de conflictos; **acercar territorialmente** la orientación judicial; **articular las políticas** de justicia y sociales, con la finalidad añadida de **evitar conflictos** de mayor envergadura; y, a nivel vecinal, **distinguir dos tipos de**

¹⁷³ Ponencia realizada en el marco del XXIX congreso nacional de derecho procesal – Termas de Rio Hondo Santiago del Estero 2017

¹⁷⁴ CELEDÓN BAEZA, A (2017) - El derecho procesal como mecanismo hacia la paz social, ponencia en XXIX congreso nacional de derecho procesal, Santiago del Estero, Argentina, introducción

conflictos: a) los propiamente vecinales, y b) los comunitarios, con tratamientos diferenciados.

El autor, Celedón Baeza, en este mismo texto, determina “la función esencial del juez local en el conocimiento y solución de las pequeñas causas o conflictos menores”¹⁷⁵. Función cuyo cumplimiento “Debería contribuir a un verdadero camino para la paz social y, en específico, para la paz y adecuada convivencia a nivel local.”

Este autor propone¹⁷⁶ las siguientes **metas** a conseguir en relación a este servicio: la **capacitación previa y continuada** del/la juez/a y funcionarios/as del tribunal, mediante el establecimiento de una escuela judicial; el **establecimiento de una planta de personal** definida para los Juzgados de Policía Local, dedicada a esta función en el ámbito municipal, con personal especializado e inserta en la estructura municipal; el establecimiento de **un sistema de nombramientos** que permita el desarrollo de una carrera judicial, mediante la introducción de principios de especialidad, perfeccionamiento y experiencia; una readecuación metodológica de las competencias asignadas a los Tribunales de Policía Local, que permitan no reducir la cantidad de materias, sino una readaptación de las materias sometidas al conocimiento de los Juzgados de Policía Local, con procedimientos unitarios.

Y, en cuanto a desafíos de mayor alcance, este autor plantea trabajar¹⁷⁷ para proporcionar una nueva estructura a la justicia local que amplíe sus posibilidades de acceso, permitiendo para ello el conocimiento de las pequeñas causas y/o asuntos vecinales, mediante la introducción de sistemas alternativos de resolución de conflictos en asociación con las Unidades de Justicia Vecinal.

Se trata, en fin, de lograr un sistema de justicia local eficiente y eficaz, que ponga como eje central de su política judicial administrativa al justiciable, evitando un simple *aggiornamento* del sistema procesal infraccional actual.

¹⁷⁵ *Ibíd*em, página 1

¹⁷⁶ *Ibíd*em, página 7

¹⁷⁷ *Ibíd*em, página 9

En las conclusiones de su ponencia, el profesor Celedón declara ¹⁷⁸ que “la creciente demanda legislativa por la judicatura local, de pequeñas causas, de bagatela, de inferior jurisdicción, de proximidad o de cualquier otro nombre amerita un cambio trascendental en las formas procesales, de manera de hacerlas accesibles al justiciable mediante la introducción de principios y formas procesales adecuadas a una tramitación expedita, eficiente y eficaz, por lo cual, la delimitación de procedimientos claros y breves, logran una mayor inmediatez en la solución del conflicto, y la introducción de sistemas alternativos de resolución de los mismos, en un trabajo fusionado con los juzgados podrá mejorar el servicio judicial en cuanto a su celeridad, economía procesal y eficiencia administrativa en aras de lograr un camino a la paz social, partiendo por las cuestiones menores que son las que más aquejan a la población.”

Del texto de Daniela Bustos Bustos “Los Juzgados de Policía Local: organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial” (2013) hemos tomado asimismo algunas aportaciones.

En el capítulo III ¹⁷⁹, esta autora plantea el problema de la independencia judicial de los Juzgados de Policía Local: “En la mayoría de las democracias contemporáneas se establece un monopolio de la función jurisdiccional estableciéndose jueces independientes e imparciales, quedando prohibido el ejercicio por órganos que no tengan tales características. Además, los tipos de conflictos que resuelven abarcan otros ámbitos del derecho, ya no solo conflictos entre privados, sino que se controla que la administración y el legislador no vulneren los derechos de los particulares; haciéndose primordial y esencial que los órganos llamados a ejercer la función jurisdiccional sean realmente independientes de los otros poderes del estado.”

La autora recoge las ideas de otro autor, Bordalí (2013), para decir que “existe una contradicción entre dos modelos de judicatura, pues el artículo 76 de la

¹⁷⁸ *Ibíd*em, página 9

¹⁷⁹ BUSTOS BUSTOS, D. (2013)- Los Juzgados de Policía Local: organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial, Valdivia, Chile, página 40

Constitución Política recoge el postulado ilustrado de Montesquieu de un Poder Judicial desconcentrado, atomizado y difuso, recayendo la función jurisdiccional en cada uno de los tribunales establecido por ley, sin que el resto de los poderes (ejecutivo y legislativo), ni sus superiores jerárquicos, puedan intervenir en las funciones jurisdiccionales de los tribunales. Sin embargo, del análisis de los artículos 77 y siguientes de la Constitución Política aparece una función jurisdiccional de un Estado Absoluto o los postulados de Napoleón, es decir, tiende hacia un poder concentrado y absoluto¹⁸⁰

A partir de lo cual reflexiona que, para que la independencia sea una realidad, deben ocurrir dos cosas: una, que el nombramiento de los jueces no se realice de manera exclusiva por el poder ejecutivo o legislativo; y, dos, que la remoción de los jueces no quede a la voluntad de esos mismos poderes.

En cuanto a la cuestión del nombramiento de los jueces en Chile, explica que “El sistema chileno de nombramiento de jueces es un sistema mixto, donde participan al menos dos órganos en la determinación de quien ocupará el cargo. Entre más posibilidades tenga el Poder Judicial para la selección de sus miembros, mayor será el nivel de independencia en relación con los órganos políticos... Obviamente, se nombrará a quien se estime más idóneo para ejercer el cargo, según aquel organismo, considerándose quien más se asemeje a sus ideales y valores, pues no se debe olvidar que la municipalidad es un órgano político.”

Y en cuanto a la cuestión de la remoción de los jueces en ese mismo país, reflexiona en el sentido de que “También es indispensable que los poderes políticos no tengan la capacidad de remover a los jueces, con el fin de que éstos puedan aplicar imparcialmente el Derecho, sobre todo en los casos que dichos poderes estén involucrados. La Constitución asegura la inamovilidad de los jueces en el artículo 80, lo que permite a los jueces ejercer la función

¹⁸⁰ BORDALÍ, A., (2013) “La independencia de los jueces chilenos dentro de la estructura judicial”, en seminario: poder judicial: propuesta para una nueva organización y administración, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

jurisdiccional sin temor a que pueda ser removido si la sentencia no es del agrado del gobierno o del congreso.”¹⁸¹

Y siguiendo con esta cuestión esencial de la independencia judicial, la autora expone que “La otra manifestación del principio de independencia corresponde a la independencia interna: consiste en la autonomía de cada órgano jurisdiccional en relación con los demás órganos pertenecientes al mismo poder, dentro de las materias en las que son competentes, es decir, cada tribunal ejerce jurisdicción según su competencia sin injerencias ni presiones por parte de los tribunales jerárquicamente superiores.”¹⁸²

Esta independencia, dice la autora, “se ve condicionada por los deseos de progresar o mantenerse en el aparato judicial, lo que está determinado por las calificaciones judiciales, necesarias para la carrera judicial, y por las sanciones disciplinarias que los tribunales superiores pueden aplicar”.¹⁸³

Por tanto, el juez no es libre para fallar y decidir si seguir o apartarse del criterio jurisprudencial establecido por sus superiores, pues la independencia interna supone que cada juez goza de autonomía en sus resoluciones judiciales en relación a otras instancias jurisdiccionales -aun cuando sus fallos puedan ser revisados a través de los distintos recursos dispuestos en el ordenamiento jurídico-, afectándose así no sólo el principio de independencia, sino impidiendo además que haya una evolución en la interpretación del derecho.

“El principio de responsabilidad es la contracara del principio de independencia. Lo ideal es que un juez sea lo más independiente posible, pero a su vez responda por sus actos, y es fundamental que ello sea así en un Estado de Derecho. Sin embargo, el modo en que se concibe la responsabilidad disciplinaria en el Derecho en Chile constituye un factor que afecta la independencia del juez.”¹⁸⁴

¹⁸¹ Bustos Bustos, D. (2013)- Los Juzgados de Policía Local: organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial, Valdivia, Chile, página 42

¹⁸² Ibídem, página 14

¹⁸³ Ibídem, página 14

¹⁸⁴ Ibídem, página 14

En el sistema judicial chileno, la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones poseen facultades disciplinarias para la corrección de la conducta de los tribunales inferiores, generando una orientación en la conducta de estos tribunales hacia lo que determine aquel tribunal superior. Así se menoscaba aún más el principio de independencia en la actual conformación orgánica de los tribunales, al no ser una ley la que determine qué conductas serán objeto de disciplina por parte de la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones, sino que se establece una fórmula que depende absolutamente del criterio interpretativo de estos tribunales, a saber: la sanción de “conductas que comprometan el prestigio del orden judicial”, lo cual es prueba de la falta de contenido normativo que deja al arbitrio de los tribunales superiores determinar si los tribunales de base han incurrido en alguna conducta que comprometa tal prestigio¹⁸⁵. Responsabilidad a la que también están sometidos los jueces de policía local según lo visto con antelación. Por consiguiente, también pueden ser sujetos de la arbitrariedad en la interpretación normativa.

A la luz del contenido de tal doctrina, es evidente que el juez de Policía Local no ejerce la función de parte dentro de un litigio, sino que es un tercero a las partes, llamado a resolver el conflicto puesto bajo su conocimiento. Sin embargo, en el juez sí podría generarse un interés en favor de la municipalidad, pues las multas que impone son en beneficio exclusivo de este ente, según lo dispuesto el artículo 55 y 60 de la ley número 15.231. De esta forma podría introducirse la subjetividad en la solución del litigio y, por consiguiente, una falta de imparcialidad en el juez. Hay que recordar que los jueces de Policía Local son funcionarios municipales, y que los Juzgados de Policía Local dependen económicamente de la municipalidad, tanto en las remuneraciones de los jueces y de los otros funcionarios del tribunal, como en la implementación del juzgado para su funcionamiento, según prescribe el artículo 56 de la ley número 15.231.”¹⁸⁶

¹⁸⁵ *Ibíd*em, página 44

¹⁸⁶ *Ibíd*em, página 34

A partir de aquí se introducen algunas reflexiones extraídas del texto “Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local” de Juan Pablo Lucio Ahuad (2011).¹⁸⁷

Este autor se pregunta si sería factible o beneficioso separar los Juzgados de Policía Local del municipio e integrarlos en el Poder Judicial, siguiendo el camino español. Sin embargo, la historia del origen de estos tribunales en Chile refiere que las materias de su competencia proceden de un desmembramiento de las funciones del alcalde o de la administración municipal. Además, las materias que estos Juzgados conocen tienen un carácter local o vecinal, pues tales asuntos tienen relación con el ámbito de la comuna.¹⁸⁸

Citando al magistrado chileno Alvarado Velloso, al tratar la cuestión de la función de los jueces, el autor expone que debe contar con tres elementos, a saber: la imparcialidad (el juez no ha de ser parte), la neutralidad plena de dicha imparcialidad (el juez debe carecer de todo interés subjetivo en la solución del litigio), y la independencia (el juez debe poder actuar respecto de las dos partes sin subordinación jerárquica).

De todo lo expuesto se advierte que la doctrina ha entendido que un juez imparcial es aquel que aplica la ley sin tender a un fin determinado, sea propio o ajeno, y para cumplir esto tiene vedada la realización de actividades propias de las partes.

De tal forma, el juez ideal será aquella persona que, instruida en la ley (que es independiente), sea guiada en la toma de decisiones únicamente por el conocimiento legal y la experiencia judicial.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Tesis de pregrado, Universidad de Chile

¹⁸⁸ LUCIO AHUAD, P.- (2011)- Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local, página 11

¹⁸⁹ SHARMAN, J.- (1996). Ética judicial: independencia, imparcialidad e integridad. - banco interamericano de desarrollo (BID), Washington DC, página 3

De todo lo señalado se desprende que, si bien estamos hablando de un tribunal especial ajeno al Poder Judicial, se le aplica sin embargo el mismo principio o idea matriz que a los tribunales pertenecientes a dicho Poder, es decir que se cuida celosamente que los jueces de Policía Local gocen de la independencia e imparcialidad necesaria en la resolución de los asuntos de su competencia.

Por otro lado, salta a la vista que el artículo 8º de la ley número 15.231, en su primer inciso, se inspira en las bases y principios que emanan de la Constitución y de las leyes ya señaladas. Este principio de legalidad se traduce, en primer término, en que debe ser la ley la que establezca los tribunales, su organización, atribuciones y procedimientos; y, en segundo término, en que los jueces, durante la tramitación de los procesos como en el dictado de sus fallos, deben actuar con estricta sujeción a la ley.¹⁹⁰

Otro problema del que trata el autor es el de la edad avanzada de algunos jueces de los Juzgados de Policía Local: “Lo cierto es que en la actualidad existen varios jueces de policía local que han superado de largo los 75 años, lo cual, al parecer de este autor, conlleva un sin sentido que debe ser remediado lo antes posible, para mantener una correcta y eficiente manera de administrar justicia”.

Por otra parte, el autor hace referencia a las cuestiones de la territorialidad, gratuidad, publicidad, sedentariedad, jerarquía, pasividad, competencia común, invocabilidad, autogeneración incompleta, continuidad, que merecen una reflexión exhaustiva.¹⁹¹

En cuanto a los problemas actuales de los Juzgados de Policía Local, el autor habla de un grado de colapso en la tramitación de causas, a causa también del creciente número de causas que se incorporan, que lo son además de diversas tipologías. Así, de estos Juzgados se tiene la percepción de ser un “cajón de sastre”, por la amplia variedad de asuntos de distintos tipos que la comunidad exige que sean atendidos.

¹⁹⁰ Ibídem, páginas 17-18

¹⁹¹ Ibídem, página 21

A propósito de este colapso, el autor opina que “Se hace indispensable que tanto el Ministerio de Justicia, las municipalidades, como el Poder Judicial, tomen cartas en el asunto, dado el colapso que hoy en día presentan los Tribunales de Policía Local, de tal forma se destaca la escasez de recursos humanos y materiales para poder enfrentar la gran cantidad de causas que deben ser resueltas. De lo anterior es que actualmente la justicia impartida por este tipo de tribunales no es tan ágil, y es sobrepasada en su capacidad de gestión de causas”.¹⁹²

Por último, el autor hace la siguiente reflexión: “para muchos, no pueden los Juzgados en cuestión, ser tribunales de la república, ya que el hecho de pertenecer a la planta de la municipalidad genera una dependencia indebida, que le impediría ejercer sus funciones ajustándose a los principios de independencia e imparcialidad, propios de todo ente que imparta justicia en el territorio jurisdiccional que la ley establezca.”¹⁹³

2.13.1. Marco legislativo, de los Juzgados de Policía Local atinente a esta propuesta de política pública, necesario para entender las posibilidades y limitaciones de dicho organismo dentro de la promoción del acceso a la justicia que dicha propuesta pretende explicitar.¹⁹⁴

En cuanto al marco legislativo de esta propuesta de política pública, las referencias son la ley número 15.231 sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, promulgada en 1978, y reformada en mayo del 2019 por la ley número 21.155, decreto 307, y la ley número 18.287, de 1984, que establece el procedimiento de los Juzgados de Policía Local.

En relación con la organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, vale destacar una serie de normas para tener en cuenta:

¹⁹² Ibídem, página 57

¹⁹³ Ibídem, página 85

¹⁹⁴ <https://url2.cl/MqFzS> (consultada en junio 2020)
<https://url2.cl/AwgwR> (consultada en junio 2020)

Por una parte, el **artículo 4° de la ley número 15.231** expone que éstos serán designados por la municipalidad que corresponda, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva; según esta norma, los candidatos deberán hacer valer sus méritos profesionales y requisitos para poder optar al cargo. A su vez, el **artículo 100 de la ley número 19.777** establece que la designación será hecha por la respectiva municipalidad. Además, el **artículo 8° de la ley número 15.231** determina que los jueces de Policía Local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones, y que serán controlados directamente por la respectiva Corte de Apelaciones; y el artículo agrega que las municipalidades elevarán a la respectiva Corte de Apelaciones antes del 15 de diciembre de cada año. Así mismo, cada año elaborarán un informe con la apreciación que les merezcan el o los jueces de Policía Local de su jurisdicción comunal, atendida su eficiencia, celo y moralidad en el desempeño de su cargo. Por otra parte, el **artículo 47° de la ley número 15.231** establece que habrá un secretario en cada uno de los Juzgados de Policía Local, que será nombrado por el alcalde en conformidad a las disposiciones de decreto de fuerza ley número 338, de 1960.

En las comunas de Santiago, Valparaíso, Concepción y Viña del Mar y en las demás donde lo acuerde la respectiva municipalidad, estos cargos deberán ser desempeñados por abogados. El nombramiento del respectivo personal se sujetará a las mismas normas. Los secretarios tendrán el carácter de ministros de fe, y estarán sujetos a la autoridad disciplinaria inmediata del juez en el ejercicio de sus funciones; no obstante, su responsabilidad administrativa se determinará y hará efectiva de acuerdo con las contenidas en el estatuto administrativo.

Por último, el **artículo 56° de la ley número 15.231** determina que las municipalidades deberán proporcionar a los Juzgados de Policía Local todos los útiles, elementos de trabajo y medios de movilización para el funcionamiento de estos tribunales y el cumplimiento de las diligencias y actuaciones judiciales.

2.13.2. Discusión promovida por la reflexión, sobre la base jurídica de los Juzgados de Policía Local pensando en el supuesto protagonismo que éstos se visualizan como propuesta de política pública a desarrollar.

Queda, pues, determinado que la función principal del juez de policía local es contribuir a un verdadero camino para la paz social y la convivencia a nivel local. En la lectura de la legislación pertinente, se observa la doble dependencia de los Juzgados de Policía Local: por una parte, de la municipalidad correspondiente; y, por otra parte, con la Corte de Apelaciones.

Esta doble dependencia hace prever que se puede producir una doble dotación, implicación y acompañamiento en la función del/la juez/a, pero también dobles discursos y contradicciones, y, por tanto, dobles injerencias y confusiones respecto de a quién se “rinden cuentas”, y qué “consecuencias” podrían tener las mismas. Y esto tanto desde la perspectiva puramente formal y técnica, como de la vía de información y supervisión, hasta dar lugar al riesgo de desorden en cuanto a la asignación de recursos materiales, según la cercanía, coincidencia y convivencia en proximidad con el/la alcalde/sa de turno.

La autora Daniela Fernández Bustos, antes citada, hace una interesante reflexión sobre la dificultad en la independencia de este tipo de jueces/zas, tanto desde el diseño de sus funciones, como de su doble vinculación, así como en cuanto a quién y cómo se controla su trabajo. Así pone de manifiesto la dificultad de la doble dependencia y de la extrema cercanía y dependencia del poder municipal.

Por su parte, el también citado Juan Pablo Ahuad se refiere a los problemas mencionados, y añade el problema de la edad avanzada e inamovilidad de los jueces de Policía Local.

También cabe remarcar aquí la necesidad de una readecuación metodológica de las competencias asignadas a los Tribunales de Policía Local, que permita reorganizar las materias de las que se encargan según procedimientos unificados.

Una de las dificultades que se advierten en el ejercicio del rol del/la juez/a de Policía Local es la cantidad de materias sobre las cuales actúan, variada y amplia. Si a esta circunstancia, y a las condiciones en las que trabajan, se le suma la de tener que intervenir mediando en los conflictos de orden local (para lo que no se ven capacitados), es de pensar que el riesgo de colapso es importante. De todo ello se deduce que por este camino llegará un momento en que no solo no podrán mediar en conflictos locales, sino que se perjudicará su intervención judicial en el resto de materias para las que son llamados.

La finalidad de un sistema multipuerta es que proporcione una respuesta rápida a conflictos que hoy no hallan cabida ni atención desde la jurisdicción ordinaria. Con todo ello se dificulta el logro de los objetivos planteados que, hay que recordar, son mejorar la percepción de la justicia, fomentar la resolución alternativa de conflictos, acercar territorialmente la orientación judicial, y articular políticas de justicia y políticas sociales para evitar la escalada de la conflictividad.

Hay en fin que plantearse si los Juzgados de Policía Local deben recibir este encargo dentro de la Reforma Procesal Civil, o se puede pensar la cuestión de una manera más eficiente.

2.14. “Diario de abordó”: investigación-acción en el territorio chileno que se tramitó durante tres meses con el fin de adecuar la propuesta de política pública lo más cercana a la realidad a la que este tutorando pudo acceder

Este apartado se dedica a exponer cómo se desarrolló la investigación *in situ*, en el territorio chileno. El objetivo es que se aprecien las diferencias entre lo planificado y lo producido, para lo que es interesante visualizar la experiencia de inmersión en el terreno.

Atendiendo a Bronisław Kasper Malinowski (1884-1942)¹⁹⁵, se aprecia cómo desde su perspectiva no se puede teorizar sobre una cultura o un territorio sin vivir en él, es decir, sin mezclarse y convivir con su gente, para teorizar a partir de la experiencia práctica. Se trata de poder luego abstraer y sacar conclusiones, pero siempre desde la conciencia de que la visión etnocentrista está presente, para evitar su interferencia.

El concepto de “observador participante”¹⁹⁶ es un faro para quienes, como este doctorando, investigan en ciencias sociales. Para este investigador ha sido una experiencia ambigua, en el sentido de que venía representando a la Unión Europea como experto europeo, pero siendo un latinoamericano que reside aquí y que había vivido y trabajado en los años 90 en Chile. Esto llevó a este doctorando a darle un carácter, desde el principio, de empatía y conexión, que le permitió proponer un marco de confianza a los consultados; pero a la vez le puso ante una enorme responsabilidad y respeto por lo propio, haciéndole consciente de que una mirada desde fuera nunca sería completa si no fuera compartida con expertos de Chile.

El orden que se seguirá para esta exposición es el de los viajes que se hicieron a Chile para desarrollar allí ese trabajo de campo:

Primer viaje.

El resultado del trabajo del primer viaje a Chile ha sido altamente provechoso, ya que ha permitido conocer y escuchar a las personas que están en distintas instituciones y ámbitos que afectan a esta etapa diagnóstica.

¹⁹⁵ Antropólogo polaco, fundador de la antropología social que introduce la importancia del estudio de las culturas a través de “el trabajo de campo”. En 1914 hace sus primeras investigaciones de “campo” en Papúa, y describe a los habitantes y a su cultura como nadie lo había hecho hasta el momento. En 1915 publica su primera obra, “Las tribus Trobriand”.

¹⁹⁶ BREUER, F. (2003, May). Lo subjetivo del conocimiento socio-científico y su reflexión: ventanas epistemológicas y traducciones metodológicas. In *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 4, No. 2), página 6.

Para empezar, en este primer viaje se pudo transmitir el compromiso de EUROsociAL por acompañar en el trabajo del diagnóstico y del diseño de la política pública que surge de la oportunidad de la Reforma Procesal Civil en Chile. Acompañamiento y apoyo que hay que mencionar que ha generado expectativas en los participantes, y ha puesto de relieve la importancia que esta reforma tiene para el país.

Durante esta primera instancia se pudo empezar a pensar en los diversos escenarios posibles de la implementación de la política pública, que se discutirían en los siguientes viajes; y, sobre todo, empezar a conocer el amplio abanico de instituciones y a las personas que trabajan en ellos, conocimiento que ha permitido al autor pasar del texto a la realidad.

Una de las conclusiones más importantes de esta primera parte de la experiencia es que el contacto con las personas reales ayuda a visualizar oportunidades y dificultades que, en el papel, es decir en los documentos y en los informes, no se alcanzan a ver. Visitar las instituciones y tratar directamente a las personas que en ellas trabajan ayuda a entender el rol de unas y otras.

El atender directamente las ideas, pero también las emociones de los involucrados, proporciona información esencial sobre cómo les afecta su trabajo, y apreciar las ilusiones, las expectativas y los temores ante los cambios que puede despertar la reforma.

Segundo viaje.

En la segunda estancia de trabajo en Chile, se pudo transmitir a los involucrados y responsables los resultados principales del diagnóstico realizado, a la vez que los proyectos y oportunidades que se plantean para incluir en la Reforma Procesal Civil para Chile.

En esta segunda etapa se llegó a apreciar y entender la diferencia entre justicia comunitaria y justicia civil. Esta diferencia es una particularidad propia de la

República de Chile que define desde dónde y cómo se puede instrumentar un mecanismo multipuerta integrado, dedicado a dar respuesta a las diversas situaciones conflictivas que los/as ciudadanos/as de este país viven. Sobre todo, porque, aunque desde la perspectiva española todo lo que está en el ámbito del fuero civil se corresponde con los conflictos comunitarios, esto no es de la misma manera en Chile, donde el fuero civil se diferencia del fuero local.

Esta cita del actual Presidente de Instituto Nacional de Jueces, juez Celedón Baeza, permite comprender lo expuesto: “En Chile la justicia local, ha transitado, en una visión histórica, desde una justicia de paz, en los primeros textos constitucionales, como un primer nivel de acceso de la justicia, hasta llegar a lo que actualmente se ha denominado justicia de policía local, es decir, tribunales que cuentan con una competencia especialmente en materias infraccionales, en su carácter de tribunal especial, con un fuerte sesgo sancionador y fuera del Poder Judicial, desligados de la solución de los conflictos pequeños o vecinales, ante lo cual se ha realizado un intento de brindar solución integral de dichos conflictos locales, mediante un programa de gobierno denominado unidades de justicia vecinal, que se presenta como un sistema alternativo en la resolución de los conflictos, pero paralelo al sistema jurisdiccional.”¹⁹⁷

Por otra parte, en esta segunda estancia, los talleres realizados con diversos profesionales permitieron desarrollar el trabajo a propósito de los diversos escenarios posibles para el contenido de la política pública a desarrollar próximamente.

En dichos talleres, se señalaron algunos indicadores del éxito, objetivos y condiciones para poder desarrollar una política pública eficaz, que importa reseñar aquí:

- que sea una política universal;
- mantenida en el tiempo;

¹⁹⁷ CELEDÓN BAEZA, A.- (2014). Justicia Local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local, revisión de algunas tendencias latinoamericanas. RIEM, N°10 año V, ISSN 0719-1790, páginas 171-198

- una política de estado más que la política de un gobierno (ligada circunstancialmente a su color político);
- su accesibilidad por la ciudadanía;
- planificada y no improvisada, proveniente de un trabajo capaz de generar el compromiso de los representantes políticos (de lo que dependería su mantenimiento y refuerzo en el tiempo);
- construida en base a un amplio consenso con diferentes actores,
- suficientemente flexible para adaptarse a los cambios;
- dotada de una estrategia preventiva de la escalada de la conflictividad;
- llevada a término por equipos altamente profesionalizados;
- sometida a un seguimiento y evaluación permanente;
- adaptada para responder en cada momento a la realidad actual de Chile;
- acompañada de una potente estrategia comunicacional, con el fin de que los beneficiarios la incorporen y la sientan parte de su vida.

En el transcurso del trabajo con los profesionales se pudo también, con su colaboración y atendiendo sus ideas y criterios, identificar una serie de ejes estratégicos importantes, que deberán tenerse en cuenta para la planificación de una propuesta de política pública, y que a continuación se desglosan:

- la consideración de la realidad de cada territorio;
- la incorporación y homogeneización de la calidad de los métodos alternativos de resolución de disputas en la política de la gestión de los conflictos locales (accesibilidad y agilidad);
- la implantación de una cultura distinta a la denuncia corriente en la gestión de los conflictos locales;
- el aseguramiento del acceso a la justicia desde todas las instancias y organizaciones, de forma coordinada
- el logro del reconocimiento de los métodos alternativos de resolución de disputas y su efectividad desde la justicia local (en base a su ejecución y cumplimiento);
- la promoción de la cultura del diálogo y la prevención de la escalada de la violencia;

- la identificación de la población vulnerable en la gestión de la convivencia ciudadana, con el objetivo de su atención y cuidado desde esta perspectiva de política pública;
- la focalización de metodologías que den visibilidad y respuesta a las necesidades de esa población en condiciones de vulnerabilidad;
- el desarrollo de actividades de promoción de la salud comunitaria;
- la implantación de instancias que empoderen al ciudadano y le den protagonismo real en la gestión de sus conflictos;
- la generación de espacios de participación de todas las instituciones a vincular con la política pública;
- el trabajo de difusión y de socialización de la política pública;
- la atención de las necesidades jurídicas insatisfechas por regiones, desagregada por comunas;
- el análisis de las ventajas de las distintas instancias de resolución de conflictos locales para determinar el nivel de su aportación al objetivo de la política pública;
- la coordinación de los distintos actores vinculados con la atención a la conflictividad local, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, y de abarcar de mejor manera el territorio;
- la identificación de los grupos que requieren atención especial, como el de la tercera edad, para definir perfiles adaptados a las características de los usuarios;
- la identificación y conceptualización de los conflictos vecinales/locales, y así de las consecuentes respuestas posibles;
- la homologación de los Juzgados de Policía Local a los otros juzgados a nivel nacional, en cuanto a infraestructuras e independencia del poder político, también para la reformulación de la percepción social que se tiene de los mismos.

En la reunión con los profesionales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), se pudo corroborar que las visiones sobre los alcances y limitaciones de los juzgados de Policía Local coinciden ampliamente. La idea que quedó remarcada es la de que el personal con el que hoy día cuentan los

juzgados de Policía Local no tiene la formación específica necesaria, ni el desarrollo de las habilidades sociales necesarias para contener, informar y/o derivar a las personas a otras organizaciones, por lo que, eventualmente, se debería trabajar de manera intensa esta circunstancia de este colectivo.

Tercer viaje.

El trabajo de esta tercera semana de estancia en Chile ha resultado altamente provechoso, ya que ha permitido conocer y escuchar a las personas que ocupan diversos puestos de responsabilidad en distintas instituciones y ámbitos, las cuales han aportado una serie de ideas y propuestas complementarias a la primera propuesta de política pública, que han contribuido a enriquecer y mejorar la política pública presentada, ajustándola a la realidad chilena.

Ha sido muy interesante visitar y conocer de cerca la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso, por tratarse de un ejemplo de buena práctica en mediación y resolución de conflictos; así como un juzgado de Policía Local de un entorno más rural, como el de Limache, lo que ha permitido contrastar la estructura y realidad de los Juzgados de Policía Local de Santiago.

Fruto de estas reuniones fue la idea consensuada de publicar un libro con la propuesta final y los comentarios de diferentes expertos, con el objetivo de contribuir a la legitimación de esa propuesta, al haber sido realizada de forma altamente participativa. En definitiva, se trata de generar la mayor complicidad en la redacción de esa propuesta de política pública, co-construida entre este experto internacional y los expertos nacionales, dando lugar así a la apropiación y co-responsabilización de esta por todos los participantes.

2.15. Ideas y sugerencias que han surgido en cada viaje, atinentes a la redacción de la propuesta de política pública, de acceso a la justicia local para la ciudadanía de Chile.¹⁹⁸

Durante el primer viaje, en abril 2019, se mantuvieron una serie de reuniones con los diferentes actores que el propio Ministerio de Justicia chileno había identificado. De cada una de estas reuniones se obtuvo información, ideas y preguntas que permitieron desarrollar la investigación de las posibilidades de la interacción entre la mediación y la Reforma Procesal Civil. Pero, además, al tratarse de un investigador, aunque externo conector del país, se produjo un nivel de confianza que posibilitó el que las diferentes personas invitadas se expresaran de forma muy abierta y cercana, y compartieran tanto sus ideas como sus dudas.

En este apartado será expuesto cuanto se conoció e identificó en cada una de estas reuniones.

Reunión con el equipo de la Unidad de Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Se advierte que hay diferentes ideas acerca de lo que es la justicia vecinal, de manera que no resulta fácil definir y acotar el término por los técnicos del ministerio, especialmente en lo que se refiere al conflicto vecinal, a la convivencia vecinal. La conclusión al respecto es que se debería acotar y definir el término para entender mejor la política pública a desarrollar.

Al tratar la cuestión de la mediación como línea de servicio propia del ministerio, surgen resistencias internas y externas, que entran en contradicción con la figura del/la juez/a como encargado/a de resolver los conflictos entre ciudadanos, confundiendo la mediación de la vía judicial en el ámbito del derecho privado.

¹⁹⁸ Se adjunta como **ANEXO II** listado de instituciones y organizaciones entrevistadas.

En la conversación es de remarcar una contraposición que surge entre el verticalismo estructural (tradicional en el país, y en su administración de justicia) y la horizontalización de la democracia que el nuevo paradigma de empoderamiento a la ciudadanía aporta a través de la mediación y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, visiones que entran en conflicto.

Al tratar el asunto de la cantidad de causas que llegan a los juzgados de Policía Local, se da el dato de una estimación de que el 85% de esos casos tienen que ver con infracciones de tránsito; y, al considerar los conflictos de convivencia, los intervinientes reconocen la falta de capacidad económica, de infraestructura, de formación y de definición de los roles de los jueces de Policía Local para poder asumir dicha tarea.

En los encuentros se identifica a los Tribunales Civiles Reformados como un mejor escenario, en comparación con los juzgados de Policía Local, sobre todo porque en estos momentos los tribunales civiles son 222 en todo Chile, abarcando casi todas las ciudades medianas del país.

Reunión con la mediadora responsable del Servicio de Mediación Comercial de la Cámara de Comercio (CCS) de Santiago.

La mediadora responsable de este Servicio de la CCS¹⁹⁹ identifica las dificultades de establecer políticas públicas en mediación basándose en su experiencia en el ámbito de la salud, en base a algunos indicadores que podrían ser extrapolables al ámbito civil local:

Según esta responsable expone, la falta de dotación de servicios por parte del Estado se debe a que la mediación nunca ha sido un objetivo principal sino secundario en el desarrollo de políticas públicas.

¹⁹⁹ <https://www.ccs.cl/solucion-de-conflictos-empresariales/>(consultada en junio 2020)

Expresa también la idea de que la formación de los abogados en mediación sería fundamental para que éstos conocieran los diferentes intereses que hay detrás de un conflicto interpersonal, es decir, que todo no se reduce a una cuestión estrictamente pecuniaria.

La responsable considera también la importancia de la rapidez y del vínculo de proximidad en el ejercicio de este servicio, y la celeridad que se podría obtener gracias a la mediación como respuesta pública a los conflictos interpersonales.

Reunión con profesionales de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la Unidad de Coordinación y Estudios del mismo Ministerio.

Los profesionales de estas dos entidades del MJyDDHH explicaron el sistema de prestación del servicio de mediación en Chile, poniendo énfasis en la mediación familiar. Y describieron el programa Unidad de Justicia Vecinal desarrollado hace un tiempo en el país, exponiendo los principales hallazgos y dificultades de dicha experiencia.

Estos expertos explicaron también el valor que encuentran que procedería de la actualización del proyecto de ley en mediación civil, en la cual se pueden estipular materias de mediación prejudicial, y las posibilidades de suspensión del proceso judicial a instancia del juez, para que las partes intenten la vía de la mediación.

Refirieron asimismo la gran importancia de la coordinación entre administraciones, que es propiciadora de que diversas entidades (universidades, municipios, ministerios, ONGs, etc.) puedan cooperar, potenciando así la mediación. Al respecto expusieron que, mediante esa coordinación claramente delimitada podrían optimizarse los recursos y el dinero público, mientras que sin ella se puede entrar en la confusión y la repetición de la oferta.

Encuentro con los integrantes de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema y la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

En este encuentro plenario, la idea fundamental que se expresó fue la importancia de la mediación en tanto que mecanismo idóneo para resolver ciertos tipos de conflictos civiles y locales. Asimismo, se destacó la importancia de la mediación como método que permite acercar la justicia a las personas (comunidad), pero que además captura una demanda oculta que, de otra forma, no accedería a un procedimiento de gestión de conflictos, tarea que, según allí se expuso, se había logrado con las Unidades de Justicia Vecinal²⁰⁰.

Estos expertos se refirieron a las Unidades de Justicia Vecinal como proveedoras de un abanico de mecanismos para la solución de conflictos de índole vecinal. Se destacó como factor positivo de esas Unidades la posibilidad de acogimiento y derivación, así como sus aportes a la paz social en tanto que iniciativa que acercaba a las partes, sobre todo en cuanto tenían relaciones que perduraban en el tiempo.

Se valoraba el hecho de que estas Unidades de Justicia Vecinal no estuvieran judicializadas, que tuvieran equipos multidisciplinarios, que potenciasen la voluntariedad, que estuvieran emplazadas en comunas, así como por la posibilidad de derivar casos a los Juzgados de Policía Local, y por ofrecer mecanismos de conciliación y mediación.

Como aspectos críticos se destacaron el de la escasez de herramientas para actuar en casos de vulneración de derechos de las personas; el que les hubiese faltado integrar la facilitación comunitaria y la educación en derechos comunitarios; así como incorporar un enfoque que considerara asuntos referidos a la protección a la infancia. También se veía como insuficiente el que fuesen “programas” y no políticas públicas, es decir, en cuanto se trató de un servicio

²⁰⁰ <https://cutt.ly/1tGr5j0> (consultada en abril del año 2020) QUINTEROS FLORES, C.- (2016) El aporte de las unidades de justicia vecinal en Chile. Revista Perspectiva, Santiago de Chile

con comienzo y término fijados, a modo de experiencia piloto, y que había generado expectativas a las que no se les había podido dar continuidad.

Por otra parte, se explicitó una visión crítica sobre la determinación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de crear ahora una nueva línea de servicios, de “atención de usuarios, orientación, facilitación y mediación”, adjunta al Poder Judicial, como algo que comenzase de cero al no tener en cuenta la experiencia de las Unidades de Justicia Vecinal, cuestión que impele precisamente a trabajar en esta propuesta de política pública.

También se consideró el caso de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), que utilizan distintos mecanismos para la solución de conflictos en diversas materias del ámbito civil. Se destacó como positivo su utilidad para operar dentro de una red de atención comunitaria, y como un sistema enfocado a diversas líneas de atención. Los expertos contemplaban estas CAJ como figuras clave, a fortalecer y potenciar proporcionándoles una mayor visibilidad y legitimación.

Por otro lado, se expresó la opinión de que los Tribunales Civiles y Laborales son una entidad para tener en consideración en la propuesta de política pública, como un modelo que se destaca por la celeridad y transparencia en sus actuaciones.²⁰¹

²⁰¹ En la publicación de SustenTank, Asuntos Públicos (2015) “Caracterización del trabajo en los tribunales civiles, letras del trabajo y juzgados de cobranza laboral y previsional” se señala que a partir de la reforma contenido en la ley 20.022 y 20.023 se organiza la jurisdicción laboral en juzgados de letras del trabajo, juzgados de cobranza laboral y previsional y juzgados de competencia común, absorbiendo más del 80% de las causas en materia laboral, y teniendo un cuarto de la cantidad de ingresos que existen en materia civil y teniendo la facultad de conocer los asuntos ligados al territorio en el cual están insertos. Así, un tribunal es una unidad funcional que tiene el encargo de resolver en primera instancia los asuntos que se someten a su resolución sin perjuicio de que haya más de un juez en un tribunal. En razón a la eficiencia de los mismos la respuesta de estos juzgados pasa por los atributos de oportunidad, calidad y seguridad en las resoluciones judiciales, para lo cual se diseñó un mapa de proceso en que se permite visualizar tareas y funciones que complementan el organigrama funcional de los mismos, así se recomienda, con el fin de modernizar el sistema, que el nivel de profesionalización jurídica en ellos, se diferencia y trabaje en cuatro grupos: profesional jurídico, técnico jurídico, otros profesionales y técnicos y administrativos; con un proceso

Son también muy para tener en cuenta las recomendaciones que estos expertos proponen para el sistema multipuerta, que a continuación enumeramos. Así ellos opinan que

- el sistema debiera estar dirigido desde el Poder Judicial, pero **radicado en los Juzgados de Policía Local**, por su conocimiento de la justicia barrial;
- que sería precisa la **difusión y sensibilización** mediante información clara dirigida a la ciudadanía sobre la existencia y funcionalidad de los sistemas;
- así como sería conveniente la **programación de formación** dirigida también a la ciudadanía para que se conozcan y utilicen los diversos programas;
- e igualmente **promover la mediación escolar** para crear una cultura de solución pacífica de diferencias desde edades tempranas;
- por otra parte, sería necesario **unificar en una sola entidad** los diversos sistemas multipuerta con una serie de características básicas comunes;
- y también potenciar la **forma electrónica remota** de aplicación de los mecanismos de resolución de conflictos, para poder acceder y resultar accesibles a sitios aislados en el país (on line dispute resolution).

En cuanto a los valores de la mediación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los expertos destacaron los que aquí se desglosan:

- la **eficiencia**, con relación al costo (económico y emocional) y al tiempo;
- la **flexibilidad**, como método y capacidad para adaptarse a cada caso;
- la posibilidad de una **construcción colaborativa** de la solución a cada caso, proporcionando protagonismo y creatividad a los implicados;
- los beneficios de la **confidencialidad y privacidad**, y los que genera la **proximidad**, todo lo cual da un valor añadido al sistema en cuanto seguro y confiable para la ciudadanía;
- y los que ofrece la posibilidad de trabajar el **empoderamiento y protagonismo** de las personas, al capacitarlas e impulsarlas al diálogo;

de gerenciamiento que organice la producción de los resultados esperados hacia la ciudadanía.

- su actuación, así como medio de **horizontalizar la democracia**, al promover la **participación activa** de los ciudadanos;
- y al fomentar la **educación en sus derechos** a las personas;
- el proporcionar un **sistema universal**, en fomento de la igualdad y la no discriminación,

A todo lo cual- como se confirma a partir de las experiencias previas en esta metodología en el país-, al trabajar de todas estas formas la participación de las partes en la resolución de sus disputas, habría que agregar como otro logro valioso la satisfacción de las personas por haber contribuido a la construcción de los acuerdos. Satisfacción aún más valiosa si se considera que, al haber sido los acuerdos construidos por ellos mismos, aplicando la voluntariedad como premisa básica de la mediación, se llega a garantizar mejor el compromiso de las personas en su cumplimiento.

Sobre los valores de la conciliación, los expertos también se refirieron a lo interesante de ser una metodología en la que se asegura la participación de un/a tercero/a, con conocimiento y poder para que las partes puedan estar informadas y adviertan los diversos escenarios posibles frente a su conflicto.²⁰² Es este un procedimiento que proporciona bases para un acuerdo de forma vinculante, siempre y cuando esté bien hecho y no sea un mero trámite burocrático.

²⁰² ROMERO GÁLVEZ, S, en “Conciliación: procedimiento y técnicas de conciliación” corresponde al Capítulo V de la Obra Negociación Directa y Asistida. Tratado de Gestión de Conflictos. Lima, ASOPDES, 2003; indica que la conciliación es un modelo de conducción elaborado y conducido por profesionales de gran experiencia y elevada solvencia profesional, con el fin de promover el diálogo y ayude a las partes a encontrar solución a su disputa con la facultad de sugerir opciones de solución, pero siendo los actores involucrados quienes detentan el poder de aceptación de las mismas para llegar a un acuerdo final; diferenciando el mediador del conciliador en la función de la sugerencia de soluciones y explicitando permanentemente el escenario posible fuera del proceso conciliador en relación con el escenario judicial que el profesional ha de conocer exhaustivamente , en su texto el autor, explicita diversos procesos de conciliación inspirados en el modelo circular narrativo desarrollado por Marines Suarez, con etapas, procedimientos y consejos a rescatar y profundizar para quien le interese incorporar esta metodología alternativa en resolución de controversias.

Focus group, sobre mediación, con los integrantes de las Unidades de Justicia Vecinal y especialistas en metodologías multipuerta y gestión de conflictos.

En esta reunión se trató sobre la mediación en cuanto procedimiento, diferenciándolo de otros dentro de la cultura de la mediación, como respuesta más apropiada a conflictos de orden local, en aplicación de diversas metodologías orientadas a proporcionar instrumentos técnicos para responder, sobre todo, a conflictos multipartes en los mismos barrios, apoyándose y fortaleciendo a la vez la proximidad.

En la reunión se remarcó que la mediación es un espacio de protección de las personas, amparado por la confidencialidad, sin olvidar el hecho de que depende mucho del profesional que asuma esta tarea, por su formación y ética profesional, el que la acción mediadora resulte eficaz y no simplemente un “tramite”.

Se explicitó también la importancia de la etapa de análisis del conflicto para evaluar el caso y determinar la metodología más adecuada a implementar. Y se consideró de especial interés considerar el “posicionamiento subjetivo”²⁰³ de la persona frente a lo que le ocurre, antes de la derivación, especialmente cuando no se le pueda dar respuesta desde la mediación.

De la reunión surgieron algunos aportes sobre el conocimiento y la experiencia del sistema multipuerta existente en la actualidad o anteriormente en Chile, y que es interesante destacar, a lo que se destinan las siguientes líneas:

Los participantes se refieren a las Unidades de Justicia Vecinal (UJV) diferenciándolas de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), destacando éstas últimas como programas más transversales.

²⁰³ Nos referimos al punto de vista desde el cual la persona percibe su conflicto y el lugar que ocupa en él, en relación con los otros.

En tal sentido, explican que los mecanismos que más se utilizaron en las UJV fueron el arbitraje, la mediación y la conciliación, destacando el uso de la mediación para causas que no entraban en el sistema arbitral.

El grupo discurre también sobre la importancia de crear instancias descentralizadas, para tratar conflictos vecinales, como la mejor estrategia para la respuesta ágil y desde la proximidad.

Los participantes explicaron que fue muy alto el nivel de satisfacción de los/las usuarios/as de las UJV, al encontrar en ellas un espacio para resolver disputas que, desde su perspectiva, nunca hubieran llegado al sistema de justicia ordinaria.

Los concurrentes remarcaron también la importancia de la instancia de evaluación de los casos, el ingreso de la demanda de tratamiento de los conflictos, y la facilitación como figura que ayudaba a la implicación de la otra parte en el procedimiento.

Valoraron igualmente el sistema de evaluación del programa, y muy positivamente el que los equipos estuvieran compuestos desde una perspectiva interdisciplinaria.

Por otra parte, se destacó que una de las dificultades con las que se encontraron fue la de hacer comprender a las personas que no todos los conflictos que presentaban podían judicializarse.

Otra dificultad de ese orden fue para lograr que la población comprendiera y pusiera en valor al paradigma del diálogo sobre el usual de “tener razón”.

Este moderador de la reunión propuso al grupo la cuestión de las ideas de mejora del sistema, mediante el planteamiento hipotético de que los participantes tuvieran la posibilidad de remontar esa experiencia piloto, y preguntándoles por

lo que les parecía que en tal circunstancia se debería tener en cuenta que en su momento no se pensó. Las aportaciones en tal sentido son las que a continuación se desglosan y comentan brevemente:

Una mayor coordinación con el sistema de justicia formal para la ejecución de los acuerdos, pero también para visualizar una puerta de acceso al sistema de justicia legítima y legitimada.

Ampliar redes con otras instituciones que podrían prestar el servicio, sobre todo en ciudades alejadas de las UJV, para dar más cobertura territorial.

Mejorar la infraestructura de las UJV, sobre todo cuando se realizaba el trabajo en oficinas municipales, ya que no siempre eran espacios adecuados para garantizar la confidencialidad.

Una relación más directa entre mediadores y jueces, que daría más fuerza ejecutiva a los acuerdos, y ayudaría al ingreso de más conflictos.

El uso y prueba de más herramientas, y no solo el procedimiento tradicional de mediación de la escuela de Harvard.

Integrar la instancia adjudicativa dentro de los métodos alternativos de resolución de conflictos, de manera que no esté en un sitio destacado de los otros procedimientos, sino como un método más (lo cual hace pensar que habría que hablar de métodos *adecuados* de resolución de conflictos, en lugar de *alternativos*).

Extensión por todo el país del sistema multipuerta²⁰⁴, con presencia en todas las comunas, para ponerlos a disposición de toda la población, integrados dentro de

²⁰⁴ Tal como nombra la American Bar Organization en su web <https://url2.cl/NaFpf> (consultada en junio del 2020), "El nombre "Multi-Door" proviene del concepto de palacio de justicia de varias puertas, que visualiza un palacio de justicia con múltiples puertas o programas de resolución de disputas. Los casos se remiten a través de la puerta correspondiente para su resolución. Los objetivos de un enfoque de puertas múltiples son proporcionar a los ciudadanos un acceso fácil a la justicia, reducir el retraso y

una política pública nacional. En definitiva, proponen que el sistema sea parte del Poder Judicial.

Otro aspecto que señalaron fue el de la posibilidad de que exista una real oferta estatal para responder a diversos conflictos que actualmente no tienen cabida en los tribunales tradicionales.

Sobre los valores de la mediación y otros mecanismos alternativos de resolución de disputas, pudieron identificar la efectividad de estos, en relación a la larga duración de los acuerdos.

Se refirieron al diálogo como un elemento esencial de estos sistemas, que permite a la persona hablar y ser escuchada, es decir, como parte fundamental de un trato digno a las personas en su convivencia con otros. En tal sentido, su análisis del valor del diálogo subrayó el hecho de que favorece la empatía, al permitir conocer la realidad y la percepción del otro con quien se tiene entablado un conflicto. El diálogo, por tanto, desde su perspectiva, a parecía como favorecedor del mutuo conocimiento entre los participantes.

En esa misma dirección de la consideración del diálogo, el grupo valoró la ayuda del sistema en cuanto a su capacidad para recomponer lazos sociales y relaciones desde el respeto y la convivencia. Por lo tanto se expresaba así el entendimiento de que mediante el sistema se trabaja en una política por la pacificación y la cohesión social, en espacios de encuentro destinados a la busca de soluciones reales y adecuadas, “a medida” de las personas implicadas, y sin olvidar los aspectos emocionales de las disputas.

Por fin, desde la perspectiva más social y comunitaria, se valoró el que se trate de la apuesta por dar verdadero protagonismo a las partes, generando su co-responsabilización en ese espacio protegido de la mediación. Esta asunción de la responsabilidad logra también garantizar mejores posibilidades para el

proporcionar enlaces a servicios relacionados, haciendo que haya más opciones disponibles a través de las cuales se puedan resolver las disputas.”

cumplimiento efectivo de los acuerdos, al potenciar la capacidad de transformación de las personas mediante el aprendizaje de una forma distinta de enfrentarse a las diferencias, promoviendo la flexibilidad de los involucrados.

Todos estos beneficios, en fin, consideraban que también repercuten en los profesionales que operan directa (mediadores) o indirectamente (abogados), así como en el menor costo social del sostenimiento de un conflicto sin resolver.

Reunión con responsables del Departamento de Asistencia Jurídica del MJyDDHH para hablar sobre el programa de las Corporaciones de Justicia Vecinal (CAJ).

En esta reunión se revisaron y compararon el sistema de las Unidades de Justicia Vecinal (UJV) y el de las CAJ, y entre las ideas que expusieron los expertos está la de pensar un sistema integrado de mecanismos que promuevan la participación e invite a las personas a elegir el procedimiento más adecuado para gestionar o resolver sus conflictos. Los expertos entienden que un sistema multipuerta implica un nivel de inversión elevado para poder prestar el insumo con el mismo nivel de calidad en todo el país. Y, por otra parte, que no se puede concebir la reforma procesal civil sin intervenir y dar respuesta a los conflictos vecinales.²⁰⁵

A este respecto, se reflexionó sobre si son las personas (la ciudadanía) las que han de tener la capacidad de analizar y entender su disputa, en relación con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos que existan, o hay que potenciar la figura del profesional, que sea quien analice y derive hacia el mecanismo que sea mejor para el conflicto y las personas involucradas en él.

²⁰⁵ Al momento de esta tesis, los tribunales civiles reformados solo dan respuesta mediante la mediación a ciertas materias civiles, pero no a lo que en Chile se llama justicia local: “La competencia de los Juzgados de Policía Local viene dada de dos maneras: por un lado, se realiza una atribución de competencia mediante la ley que regula las atribuciones de los juzgados (ley número 15.231) y, por otro, se atribuyen competencias a través de leyes especiales que regulan los más variados temas.” Centro de estudios jurídicos para las Américas (2019). - Estudio exploratorio sobre los Juzgados de Policía Local en Chile. Páginas 20, 21. Santiago de Chile.

A propósito de los costes de la política públicas, las personas entrevistadas consideran que el programa de las UJV fue un programa caro de sostener económicamente. Ahora bien, al hacer el investigador el cálculo de costo del programa, dividiendo entre sus potenciales destinatarios (ciudadanos chilenos) el costo total del programa, vemos que este fue de 25 pesos (0,02€, a 12 de marzo de 2020) al año por ciudadano, lo cual muestra que la experiencia no fue tan altamente cara como los expertos expresaban.

Para seguir con esta importante cuestión de los costes, si comparamos con los datos del costo de mediación comunitaria que publica cada año la Diputación de Barcelona, vemos que la formula del cálculo es correcta y los datos son proporcionalmente similares: en el año 2018, el costo de los servicios de mediación ciudadana de la provincia de Barcelona por habitante salió a 1,34€.²⁰⁶

En relación con las CAJ, algunos datos interesantes para tener en cuenta en este diagnóstico son los que a continuación se proporcionan: las Corporaciones cuentan con 258 consultorios jurídico-sociales en todo el país; son beneficiarias de sus servicios 326 comunas, con lo que vemos que hay un 94,2% de cobertura en todo el territorio chileno; además, las mismas cuentan con Consultorios Jurídicos Sociales, Consultorios Móviles, Centros de Mediación, Centros de Atención a Víctimas, y Oficinas de Defensa Laboral. Por otra parte, aunque parece que toda la oferta no es pareja en el territorio, es posible realizar el trabajo para que llegue a serlo.

La orientación e información en derechos es la primera línea de servicio que ofrecen las CAJ. Este servicio consiste en la entrega de asesoría socio-jurídica, mediante la que se acoge a las personas, se diagnostica su situación, y se entrega información respecto del problema o conflicto consultado, orientando sobre los derechos (y deberes) del usuario/a, y la manera más adecuada de hacer efectivo el ejercicio de estos. Se trata en fin de un servicio profesional, que

²⁰⁶ Diputació de Barcelona (2020). 9º Edició dels cercles de comparació intermunicipal de serveis de mediació ciutadana, resultats any 2018. Departament de reproducció gràfica de la Diputació de Barcelona, pàgina 81

brinda una atención personalizada y que se entrega sin calificación socioeconómica previa.

En cuanto a la línea de solución colaborativa de conflictos, es un servicio que consiste en ofrecer al usuario una forma de resolver su problema por medio de mecanismos no adversariales (**conciliación o mediación**), a los que las partes involucradas se someten voluntaria y colaborativamente, asistidas por un profesional o mediador de las CAJ. Este servicio cuenta con un manual de atención que diferencia las prestaciones que se entregan en consultorios jurídicos y centros de mediación especializados, conceptualizando los mecanismos y ofreciendo orientaciones técnicas para su ejecución, y realizando la selectividad de los casos susceptibles de ser conciliados o mediados en las distintas materias, a través de una oferta que debe realizarse en la etapa de orientación e información.

Como objetivos que se plantean las CAJ están las que a continuación se enumeran:

- facilitar el acceso a la justicia a través de este servicio, para alcanzar acuerdos que consideren los intereses de los involucrados, mejorando su satisfacción respecto del tiempo y la calidad de las soluciones alcanzadas para superar el conflicto;
- disminuir el volumen de la judicialización de los conflictos;
- prevenir la escalada de la violencia al abordar los conflictos mediante la ampliación de la oferta de mecanismos institucionales de resolución que se basan en el diálogo y el respeto;
- promover la autogestión de los demandantes de justicia en cuanto al ejercicio de sus derechos, mediante la participación informada en los procesos de solución colaborativa de conflictos;
- promover la responsabilización de las partes en cuanto a las decisiones adoptadas.

En materia de mediación a los conflictos penales y comunitarios se cuenta además con un modelo de atención elaborado con aportes del programa EUROsocial II²⁰⁷.

En cuanto a la representación judicial, consiste en la representación en juicio de aquellas personas que presentan conflictos jurídico-sociales que no son susceptibles de ser resueltos colaborativamente. Para acceder a este servicio, los usuarios deben cumplir con los requisitos establecidos por la institución, que hacen relación a la calificación socioeconómica de las personas y a la viabilidad jurídica de la pretensión del usuario, a través de criterios objetivos y cualitativos, efectuada casi siempre por un trabajador social.

En este contexto, por regla general, todo califica, salvo determinadas excepciones (prescripción, obligaciones naturales, cosa juzgada). Este servicio se presta por abogados/as, que tienen bajo su supervisión directa a egresados de derecho denominados postulantes, quienes realizan su práctica profesional²⁰⁸. Ellos intervienen en la tramitación cuando así lo determine el abogado patrocinante, con poder delegado para cada actuación.

En cuanto a la atención a víctimas de delitos violentos, esta línea de acción se brinda exclusivamente a través de centros especializados de las corporaciones de asistencia judicial. Estos centros tienen por objetivo facilitar el proceso de reparación del daño causado por el delito a la víctima directa y a su familia a través de un servicio que contempla una atención integral, desde la perspectiva interdisciplinaria jurídica, psicológica y social. De este modo, la labor del centro constituye una ayuda a las personas en orden a esclarecer las circunstancias del delito, establecer responsabilidades de las personas que lo cometieron y, junto con ello, a superar la situación traumática, restablecer su funcionamiento habitual e integrar la experiencia vivida.

²⁰⁷ <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/actividad.php?id=848> (consultada en junio 2020)

²⁰⁸ Lo que en España conocemos como prácticas curriculares dentro de la formación de grado universitaria.

En cuanto a la línea de prevención de la escalada de conflictos, se actúa pensando en todas aquellas acciones formativas y de capacitación legal que tienen por objeto entregar herramientas a la comunidad, o a un grupo específico de ella, con la finalidad de que conozcan sus derechos y la forma de ejercerlos, de modo que puedan detectar precozmente las situaciones que los vulneran, pudiendo abordarlas o bien conducirlos a la institución pública o vía resolutive más pertinente

Y en cuanto a la línea de promoción de derechos, se enmarcan en ella todas aquellas acciones de sensibilización, difusión e información sobre derechos dirigidas a la comunidad, en un ámbito específico, con la finalidad de empoderarla, promoviendo el respeto y el cumplimiento de la ley.

Sostenibilidad del modelo de las Corporaciones de Asistencia Jurídica

Las CAJ cuentan con un marco normativo propio²⁰⁹, de modo que tienen su propio sustento legal que les da origen y les ordena proporcionar asistencia jurídica a la población que no puede proveerse de dichos servicios por sí misma. Las CAJ cuentan con un presupuesto propio, que les es asignado anualmente por la Ley de Presupuestos del sector público, en la partida correspondiente al MJyDDHH. Esta partida en el año 2019 ascendía aproximadamente a 46 mil millones de pesos (53 millones de euros aproximadamente, conversión calculada a 12 de marzo del 2020). Las CAJ tienen establecidas alianzas institucionales y con la sociedad civil, aunque en estricto rigor las corporaciones son servicios públicos dependientes de la Presidencia de la República a través del MJyDDHH.

Para la atención de sus prestaciones, las CAJ celebran alianzas con servicios públicos y privados, con objeto principalmente de ampliar la oferta de práctica profesional, obtener recursos y/o infraestructura, o para dirigir sus actuaciones de manera preferente y/o especializada a grupos vulnerables.

²⁰⁹ Ley 17.995 de mayo del 1981 que crea la corporación de asistencia judicial de la Región metropolitana, decreto ley 995 de septiembre de 1981 por el que se aprueban los estatutos por los cuales se regirá la corporación de asistencia judicial de la Región Metropolitana de Santiago, ley 19.263 de noviembre de 1993 que fija las normas aplicables al personal de las corporaciones de asistencia judicial.

Uno de los esfuerzos de las CAJ para optimizar sus recursos es trabajar en lograr una percepción pública de ellas como el espacio indicado para poder operar en los conflictos de convivencia de toda la ciudadanía. El fin es que se las advierta como un espacio dignificado de acceso universal, lo cual está íntimamente relacionado con el objetivo de Acceso a la Justicia de la política pública a desarrollar.

Reunión con los responsables del Centro de Mediación Comunitario de la municipalidad de Rengo.

En esta reunión con los responsables de este Centro de Mediación local se trabajó en el conocimiento del funcionamiento y los resultados de la Unidad de Justicia Vecinal de la municipalidad de Rengo²¹⁰, como ejemplo de una unidad que ha seguido funcionando y se ha consolidado como entidad propia de la misma municipalidad como política pública.

En la reunión se tuvo la oportunidad de conocer el programa de atención y gestión de conflictos vecinales, como un ejemplo de un centro autónomo de mediación comunitaria dependiente de una municipalidad. Esta UJV da cobertura a una ciudad de más de 60.000 habitantes, desde una política pública que da respuesta a un volumen considerable de disputas y conflictos entre ciudadanos. En la reunión se destacó la importancia de contar con un excelente equipo de profesionales que conocen la cultura del territorio, lo cual les da la posibilidad de intervenir desde la proximidad y el conocimiento de cuestiones relacionales propias del entorno. Este conocimiento directo ayuda a que la respuesta profesional sea más efectiva y brinde seguridad y confianza a la ciudadanía.

²¹⁰ Rengo es una ciudad situada en el centro de Chile, a 114 kilómetros de Santiago con una población de 58.825 habitantes, según el censo del 2017, donde la actividad primordial de la población está ligada a la producción agrícola de cereales y legumbres, así como frutas y actividad vitivinícola. Al mismo tiempo es un polo importante de industrias siderúrgicas y del turismo.

Los responsables de la UJV reunidos explicaron el valor de ser la Unidad un espacio para intervenir en los conflictos del entorno inmediato desde la profesionalidad de ser y actuar como un tercero neutral, lo cual contribuye a empoderar a las personas del lugar.

Expusieron también que se trata de un programa con un financiamiento 100% municipal, lo cual es de destacar como ejemplo de política pública ciudadana. Mediante esta política, el gobierno local muestra en la práctica su entendimiento de que promover la convivencia y la paz social es la mejor inversión que se puede hacer cuando el objetivo es que las personas se impliquen en las dificultades de vivir con otros.

Desde el punto de vista de esta propuesta que aquí se presenta, se entiende que el programa define excelentemente la mediación comunitaria como un proceso, pero también como un recurso social que permite a la ciudadanía solventar sus conflictos implicándose en su resolución como sus protagonistas, con la ayuda de un tercero profesional que opera desde la neutralidad y el compromiso ciudadano.

El reconocimiento de las capacidades del ciudadano y la prestación de la ayuda de un tercero para ejercerlas en relación con los conflictos con otros es la mejor forma de implementar un programa de mediación comunitaria. Cabe remarcar aquí que este programa, así constituido y ejercido, interviene al fin no solo en la resolución de los conflictos, sino para la promoción de la cultura del diálogo y la paz, y para la prevención de la escalada de la conflictividad.

Es interesante considerar, por último, que los responsables de la UJV explicaron también que una de sus tareas es derivar a los Juzgados de Policía Local los casos que ellos no atienden, pero que la población tiene la percepción que en esos Juzgados no se resuelven los problemas.

En definitiva, el conocimiento personal del equipo de profesionales que llevan a cabo esta tarea ha permitido advertir en ellos un nivel de compromiso, pasión, entrega y profesionalidad que marca la diferencia, y hace de este programa un

ejemplo que debería ser tenido en cuenta en el resto de las municipalidades de Chile. Sin olvidar que el problema en general es la capacidad económica de las ciudades y municipios, y el que estos programas se entiendan por fin como política pública municipal.

Reunión de trabajo con los profesionales del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)²¹¹, que estaban desarrollando un estudio diagnóstico sobre la judicatura de policía local.

La auto presentación que este organismo ofrece en su página web dice que “El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo internacional del Sistema Interamericano, con autonomía técnica y operativa, que tiene como misión apoyar los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia en las Américas. Su sede está en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

CEJA provee asistencia técnica a los gobiernos, poderes judiciales y otros actores de los sistemas de justicia regionales, desarrolla estudios, imparte programas de capacitación especializados para juezas y jueces, fiscalas/es, defensoras/es, abogadas/os litigantes y diseñadoras/es de políticas públicas.”²¹²

El equipo del CEJA se refiere, como factor y fruto del trabajo de investigación, a la forma de co-construcción del estudio entre ellos y la Unidad de Estudios del MJyDDHH. De aquí surgió la decisión y definición de realizar un trabajo de campo, tomando como muestra a nueve Juzgados de Policía Local del país, habiendo dividido éste en tres macrozonas, norte, centro y sur, de cada una de las cuales se eligieron tres juzgados.

El estudio abarcó temas como infraestructura, capitales humanos, recursos materiales y financieros, formación de los distintos perfiles en los juzgados, vinculación con el medio y con alcalde, etc.

²¹¹ <https://cejamericas.org> (consultada en junio 2020)

²¹² <https://cejamericas.org/acerca-de-ceja/que-es-ceja/> (consultada en junio 2020)

En cuanto a la cuestión de la infraestructura, los profesionales del CEJA exponen que los inmuebles donde funcionan los juzgados no son los más apropiados para ejercer la labor jurisdiccional y la atención de público, por cuanto muchos no cuentan con una buena recepción o sala de estar, careciendo de espacios privados o adecuados para resguardar la privacidad de los usuarios. Asimismo, denuncian la insuficiencia de materiales de trabajo, que muchas veces han de ser sufragados por los propios funcionarios.

La reunión con los investigadores resultó muy provechosa al ayudar a concretar una serie de indicadores que muestran la dificultad de identificar a los Juzgados de Policía Local como el espacio desde el que desarrollar la política pública de la Reforma Procesal Civil en cuanto a los conflictos locales.

Este doctorando coincidió con estos profesionales en el diagnóstico en cuanto al inconveniente de la doble dependencia (Corte de Apelaciones y municipio), que promueve un servicio disgregado y con problemas reales de implicación de ambos, así como en el sentido de que esa doble dependencia conduce al fin a un doble abandono.

Hubo otras coincidencias, entre este y aquellos investigadores, en cuanto a las conclusiones de esa fase inicial del diagnóstico, que se enumeran a continuación:

- la falta de especialización de los funcionarios en temas y técnicas de resolución alternativa de conflictos;
- personal de administración y de recepción con escasa formación jurídica y entrenamiento en habilidades comunicativas;
- gran disparidad de formación entre los secretarios judiciales y los propios jueces de policía local;
- situaciones de injerencia política, que resta la independencia necesaria a los jueces para ejercer su labor como correspondería;

- canales de información muy escasos entre los jueces y la Corte de Apelaciones, respecto de la que también se produce esa situación de dependencia y a la vez abandono;
- limitaciones presupuestarias que no permiten la formación y actualización formativa del personal de los juzgados,
- situación de los JPL como gran “cajón de sastre”, al tener que atender una gran heterogeneidad de materias, lo que dificulta determinar el perfil idóneo y conocimientos distintos necesarios de los jueces;
- gran disparidad en recursos y perfiles de una población a otra, lo que dificulta mucho homogeneizar una política pública a nivel nacional;
- falta de formación en gestión y administración de recursos, por esa situación de los JPL como el “cajón de sastre” del sistema, que perjudica tanto la autopercepción de los profesionales, como su imagen externa.

Y, en fin, también se coincidió con aquellos investigadores en que los jueces de policía local se verían capaces de asumir el tratamiento de conflictos comunitarios y vecinales.

Reunión de presentación sobre la jurisdicción de policía local por parte de miembros del Instituto Nacional de Jueces de Policía Local y su cuerpo directivo.

Esta reunión con los miembros y el cuerpo directivo de este Instituto Nacional de Jueces de Policía Local ²¹³ (INJPL) resultó muy interesante para concretar la dificultad de ligar la política pública que estamos intentando delinear con los recursos y posibilidades de los Juzgados de Policía Local.

Los representantes del INJPL expusieron la historia de los JPL, sus funciones, atribuciones, y naturaleza, poniendo el foco en que, pese a su ligazón de origen

²¹³ <https://www.injpl.cl/newinjpl/index.php/es/> (consultada en junio 2020) que establece como objetivo principal el: “Fortalecer los ámbitos de estudios, promoción y capacitación de sus asociados, así también, apoyarlos en el cumplimiento de los objetivos generales que son propios de la actividad; creando, además, un ambiente solidario y de colaboración en su interior.”

con los conflictos vecinales, comunitarios y/o locales, como punto de partida en su creación, se producía en la actualidad la imposibilidad práctica de cumplir con dicho encargo. Los reunidos destacaron la naturaleza infraccional que siempre ha tenido esta judicatura y su vinculación con lo local, pero por otra parte también relevan la circunstancia ya comentada de la doble dependencia, así como la necesidad de modernización y presupuesto.

Estos jueces del INJPL manifiestan que, para transformar a los JPL en juzgados locales, esto es, para que puedan resolver conflictos de carácter vecinal y comunitarios, requieren desde mejorar su infraestructura, pasando por la formación de todos los integrantes de los juzgados (funcionarios, secretario/a, y juez/a), hasta la independencia de esta judicatura del órgano de poder municipal.

Al hablar de otros métodos no adjudicativos para resolver disputas, los reunidos del INJPL exponen a este investigador su consideración de que los jueces no tienen la experiencia ni la capacitación específica para asumirlos.

Estos jueces representantes del INJPL expusieron por su parte una serie de dificultades, que a continuación se enumeran:

- perfil profesional poco definido, con carencias de formación;
- sin exclusividad en su trabajo, que compatibilizan en su mayoría con el ejercicio de la profesión de la abogacía, lo que genera una confusión para ellos mismos y ante el exterior;
- una estructura edilicia inadecuada para tratar con personas, con grandes carencias materiales (desde el acceso a internet hasta suministros para los lavabos);
- faltos de conocimientos de los métodos alternativos de resolución de conflictos, la eficacia de su rol depende mucho del compromiso personal de cada uno;
- carencias en la descripción del puesto de trabajo, de modo que cada uno hace su propia interpretación de su función;
- injerencia e interferencia del poder político local, lo cual atenta contra la independencia en sus tareas.

La conclusión de este investigador al respecto es, en definitiva, que la Reforma Procesal Civil debería tener en cuenta las carencias y problemas de estos profesionales, procediendo a dotarlos de la formación necesaria en técnicas de conciliación, y en metodologías de información y derivación a los sistemas alternativos de resolución de conflictos.

“Círculo de diálogo” con jueces/zas y secretarios/as de policía local para facilitar un coloquio compartido sobre su rol y la futura Reforma Procesal Civil.

Esta reunión se programó como una actividad para conocer a personas representativas de este colectivo de profesionales de los JPL, con los que hablar sobre su eventual papel en el marco de la Reforma Procesal Civil. La reunión tuvo lugar como un “círculo de diálogo” (cuya técnica se explicó en el apartado de “metodología” de este trabajo) con 24 jueces y juezas de policía local de diversas ciudades y pueblos de Chile.

El objetivo de la reunión bajo ese formato era el de recabar información, conocer y compartir la percepción que, de las repercusiones de la Reforma Procesal Civil, en ellos mismos y en su tarea, tienen los jueces de policía local, y también sobre su relación con la técnica y práctica de la mediación comunitaria. También se quería evaluar los alcances y posibilidades de desarrollo de la mediación vecinal y/o comunitaria desde su punto de vista, y reflexionar sobre el rol de los jueces de policía local en las políticas de acceso a la justicia local en Chile. Y, en definitiva, escuchar cómo se visualiza cada uno frente a las oportunidades de esos nuevos programas.

Los resultados obtenidos en el círculo fueron muy interesantes, pues los participantes expusieron las diversas realidades que los JPL tienen en cada lugar y caso. Una de las cuestiones que resaltaron es la gran cantidad de trabajo que en asuntos de multas tránsito ocupan a los juzgados de Santiago (más del 90% de sus causas). Por otra parte, pusieron de relieve la distinta circunstancia de los jueces con una dedicación de jornada completa con respecto a otros jueces de jornada parcial. También pudieron ofrecer estadísticas de los JPL, que

señalan, como un dato significativo, que los 68 juzgados de Santiago concentran el 58% de los ingresos totales del sistema.

Estos profesionales señalaron en su conversación que, puestos a soñar en que el acceso a la justicia se produjera de forma ideal, para ellos esto se concretaría en que todas las personas pudieran resolver sus conflictos de forma adecuada. Y en ese mismo sentido de lo ideal del cumplimiento de la Reforma, manifiestan la idea de la necesidad de separar lo administrativo de lo jurisdiccional.²¹⁴

Al hablar de la cuestión del tratamiento de los conflictos vecinales, diferenciándolos de los locales²¹⁵ y otros, opinaron que es necesario que primero exista un mecanismo voluntario de mediación. Y que, lo que no se pudiera resolver por esta vía, fuese el juez especializado quién se encargase de ello.

Otra manifestación perentoria de los profesionales fue la de que se debe procurar dignidad para el cargo de juez de policía local. Por otra parte, vincularon el acceso universal a la justicia con su oferta electrónica accesible, esto es, la necesidad de una digitalización del sistema de justicia, del que en la actualidad carecen.

Otro asunto de su preocupación era el de sus dificultades para actuar con una suficiente independencia judicial dentro del sistema de administración local. En este sentido, piden que se legisle para fortalecer la independencia que necesitan para su trabajo. Es necesario, indican, tener independencia de alcalde del sitio donde trabajan.

La cuestión de la dignificación de sus cargos y funciones también fue contemplada desde el punto de vista de las instalaciones e infraestructuras de sus lugares de trabajo, cuestión en el que hay temas pendientes, hasta el punto

²¹⁴ Es de destacar la excelente predisposición a la participación del evento, así como en la contribución a que la reforma procesal civil sea una norma de alto nivel de excelencia que responda a los intereses de la ciudadanía. Estos profesionales de la judicatura local conocen la realidad, en la que trabajan, desde la proximidad con. Un alto valor a tener en cuenta en la redacción de cualquier propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos locales en Chile.

²¹⁵ Particularidad chilena que se ha explicado con anterioridad.

de que muchas veces son los mismos funcionarios los que aportan de sus propios recursos para poder contar con insumos.

E indicaron también que los JPL requieren asimismo presupuesto y dotación para mejorar el acceso a la justicia desde el punto de vista del apoyo institucional para orientar a los usuarios, en lo que creen que deberían colaborar las Corporaciones de Asistencia Judicial.

En vistas de todos estos problemas y necesidades, los profesionales creían necesario el apoyo del Ministerio de Justicia para el logro de los cambios necesarios. Indican que es rol del Ministerio apoyar a los Juzgados de Policía Local, y protestaban que muchas veces todo queda en reuniones sin consecuencias reales.

Por otra parte, proponían como alternativa su idea de ser tribunales de pequeña cuantía que podrían resolver ese tipo de conflictos, mientras que hora funcionan como “cajón de sastre” adonde sólo van a parar las causas poco valoradas y otras que nadie asume.

En cuanto a la mediación, estos profesionales creen que debe ser implementada como corresponde, ya que ellos estudiaron derecho, pero no se ven específicamente capacitados para realizar esta tarea.

Su opinión, en base a su experiencia en los JPL, es que los conflictos van socavando los cimientos de la sociedad. El Estado debe actuar para resolver los conflictos (resolución de conflictos en sentido amplio), pues el que llama a la puerta del sistema no puede irse con un portazo; es necesaria pues esa voluntad, y aprovechar el momento para hacer los cambios legales necesarios.

En cuanto a las ideas generales que del diálogo del grupo fueron surgiendo, se exponen a continuación de forma desglosada:

- la necesidad de participar en la ley de presupuesto de cada municipalidad, para poder opinar e incidir en las necesidades reales de los juzgados,

- mejorar la independencia de los Juzgados de Policía Local,
- nivelar la escala de retribuciones económicas en los juzgados (jueces y secretarios),
- ofrecer capacitación actualizada en cuanto a lo que el trabajo y los cambios legislativos van requiriendo,
- mejorar la impresión social de legitimidad de las funciones y el rol del juzgado de policía local,
- facilitar procesos breves- también mediante unos presupuestos adecuados- para llevar a cabo eficazmente su tarea, lo que ha de repercutir al fin en la cuestión del acceso a la justicia.

En definitiva, este doctorando cree que cabe destacar el enorme esfuerzo que realizan estas personas para ejercer su rol con la máxima dignidad posible, aun teniendo grandes carencias, de manera que lo que posibilita que permanezcan en su rol es la fuerza, el compromiso, la pasión por ayudar a sus conciudadanos.²¹⁶ Es lógico pensar que no se pueden hacer recaer más responsabilidades y funciones sobre personas que no pueden asumir de manera adecuada las que actualmente tienen designadas, y esto a falta de cobertura en sus necesidades básicas para realizarla, y de reconocimiento de su propia tarea.

Este doctorando piensa que la Reforma Procesal Civil puede ser la oportunidad para tomar conciencia de la situación de estos trabajadores y de las condiciones de enorme precariedad en la que desarrollan su labor, a fuerza de voluntad y compromiso con su comunidad, considerando además que, si no se mejoran sus condiciones laborales, el riesgo para su salud física y psíquica es importante.

²¹⁶ En las reuniones con los mismos se ha destacado su compromiso y responsabilidad con su tarea, pero también un nivel de sufrimiento preocupante por las condiciones de esta y la injerencia de la política municipal en reiteradas ocasiones, lo que pone en peligro el desempeño adecuado de su rol profesional.

2.16. la justicia local en Chile, necesario para poder partir de un punto que ayude a la elaboración de una propuesta de política pública posible.

La información aportada a continuación surge de las diversas acciones diagnósticas y de documentación referidas a lo largo del apartado anterior, trabajadas durante unos meses en Barcelona y contrastada en la República chilena a posterioridad durante tres meses en una serie de actividades y reuniones con diversos actores de la judicatura de diversas regiones de Chile, del poder ejecutivo, del poder judicial, profesionales de la mediación y académicos y formadores de mediadores y mediadoras en Chile, tanto en Santiago como en Valparaíso.²¹⁷

2.16.1. Descripción de la problemática percibida, para el acceso real a la justicia local, atingente a la realidad sobre la que se comienza a pensar en una propuesta de política pública.

Se advierte en la anterior etapa diagnóstica que, en cuanto al acceso a la justicia local en Chile, se da un considerable aumento de ingreso de causas y altos niveles de retraso en su gestión. Esto nos indica la necesidad de un programa público alternativo, que promueva un sistema que aligere el sistema judicial, y dé salida rápida a las causas que ya han entrado en el mismo.

Procesos muy rígidos, formalistas, sin posibilidad de acogimiento a la persona en el sistema de Justicia, todo ello da un mensaje de lejanía y escasa capacidad de escucha directa a los implicados, que también es reflejo de una falta de formación en la judicatura sobre materias específicamente civiles y comunitarias.

Se puede observar también que los mecanismos actuales excluyen la solución negociada, lo cual no permite un abanico de soluciones que podrían dirimir las disputas sin necesidad de desarrollar hasta el final todo el procedimiento.

²¹⁷ Siendo éstas, las ciudades donde se concentra la mayoría de la población chilena según el censo que se realizó en Chile en 2017. Resultados en <https://www.censo2017.cl> (consultada en junio 2020)

Por otra parte, los costos de las diligencias judiciales, que deben financiar las partes, hacen que muchas personas queden fuera del acceso a la justicia a causa de sus bajos ingresos. Lo cual nos indica que el sistema no alcanza a ser universal, ni se cumple plenamente como un derecho del ciudadano, ya que este en ocasiones no puede acceder a él.

Así mismo, existen materias en las que la ley obliga a las personas a someter sus conflictos a la resolución de un árbitro privado, lo que excluye a las personas que no tienen ingresos suficientes para costear ese servicio.

Por otra parte, se advierte una falta de formación de las personas encargadas de la dirección administrativa de los tribunales civiles, lo que provoca deficiencias, dificultades y, al fin, sensación de impotencia ciudadana frente a la respuesta inadecuada o insuficiente. Todo esto lleva a que las personas usuarias se vean forzadas a resolver sus conflictos fuera del sistema judicial y, así, a no percibirlo como universal, transparente, igualitario, eficaz, cercano.

Se identifican varios indicadores que hacen pensar en grandes deficiencias en cuanto al acceso a la justicia de muchos colectivos vulnerables. Los miembros de esos colectivos quedan fácilmente fuera de la posibilidad de acceder a solucionar sus disputas dentro del sistema actual, lo que comporta una pérdida de legitimidad, y una actitud de rechazo al sistema jurídico del país.

En relación con estos colectivos, hay que considerar una serie de problemas, como son la coexistencia en espacios reducidos, lo que aumenta el nivel de conflictividad, al carecer las personas del espacio vital necesario para hacer una vida con garantías de privacidad, intimidad, tranquilidad, bienestar familiar y salud comunitaria.

Otro problema que se advierte como fuente de conflictos ciudadanos son las formas y canales inadecuados de comunicación interpersonal.

Unas y otras cosas indican que un programa de convivencia ciudadana no se debe dirigir solamente a la gestión y la resolución de los problemas existentes, sino también al desarrollo de acciones preventivas y metodologías de sensibilización y formación en la cultura del diálogo y la paz, que promuevan una convivencia saludable, capaz de frenar la escalada de la violencia.

Es de destacar que la gran mayoría de los conflictos vecinales suele tener lugar con la misma persona, familia o grupo (72%)²¹⁸. Lo que nos indica el alto peso de la reincidencia, y del riesgo de escalada de la violencia. Si un conflicto con alguien permanece en el tiempo y se repite, la impaciencia y la intemperancia crecen, y lo que disminuye es la escucha y la empatía. Así mismo, este hecho genera un sentimiento complicado de frustración e impotencia. Los conflictos que se cronifican a causa de su no resolución generan una serie de consecuencias que favorecen la discordia social: aislamiento, estrés, malestar individual, empeoramiento de la vida familiar y de pareja, desconfianza, cambios y mudanzas, o a veces la ilusión de que el mudarse supondrá la solución del problema, cuando lo que realmente produce es su desplazamiento y extensión a otros sitios o barrios.

La justicia, en cuanto institución, como vía para resolver los conflictos ciudadanos, no es percibida como fiable. La mayoría de los conflictos que afectan a las personas y a la convivencia, no se identifican como disputas que llevar al ámbito judicial, cuando sería esa la vía apropiada, con lo cual no alcanzan respuesta ni tratamiento confiable para el ciudadano. La impotencia y frustración que esto genera da lugar a resistencias a la mediación, como línea de servicio propia del ministerio, y a la contrariedad ante la figura del juez como encargado de resolver esos conflictos.²¹⁹

²¹⁸ Activa Research (2013). - Encuesta de Conflictividad Vecinal y/o Comunitaria

²¹⁹ Lo cual es una percepción difícil de cambiar en una sola y aislada acción; esta dificultad necesita de una serie de medidas y acciones que la población visualice de forma diferente y, debemos entender que Chile es un país que ha sido víctima de una dictadura militar y autocrática que duró entre el año 1973 y el año 1990; y que todavía a día de hoy arrastra situaciones y formas de actuar en el cultura que nos indican que la horizontalización de la democracia continua en construcción y es una tarea que llevará

Por otra parte, puede apreciarse una falta de formación de los abogados en mediación y otros métodos alternativos de resolución de disputas. De esta falta de formación deviene el que no se perciban los diferentes tipos de intereses que hay detrás de un conflicto interpersonal, y que al fin suele reducirse todo a una mera cuestión monetaria.

Igualmente, puede advertirse una escasez de herramientas disponibles, por parte de las administraciones públicas, para actuar en casos de vulneración de derechos de las personas.

Por su parte, la mayoría de las personas usuarias no tienen la capacidad de entender y analizar su disputa en relación con los mecanismos que ofrece la administración, ni tampoco para determinar ni valorar los que pudiera ofrecer.

Conviene añadir algunas reflexiones, en relación con las problemáticas en relación con los Juzgados de Policía Local, que contribuyen a este diagnóstico. Hemos de tener en cuenta que, al principio de este estudio, se identificaba el Ministerio de Justicia como el organismo más idóneo para insertar la mediación en conflictos locales y/o comunitarios, pero que, a partir de las diferentes acciones de la etapa diagnóstica, se concluyó que esto no es así. Esto es lo que intentaremos justificar en las próximas líneas:

En primer lugar, desde el punto de vista material, práctico, se aprecia que sus instalaciones no constituyen los espacios más apropiados para la atención al público solicitante de la labor jurisdiccional. Estas instalaciones no suelen contar con una buena sala de recepción o de estar, careciendo de lugares adecuados

tiempo y acciones políticas que la asienten. Las revueltas o estallido social que se ha vivido en el país desde octubre del 2019 a febrero del 2020, con 34 personas muertas confirmadas, 3400 heridos hospitalizados, 8800 personas arrestadas, la implementación de el estado de emergencia y toque de queda, evidencian que hay un gran malestar en la población, que dicho malestar está vivo, y no ha resuelto resabios que quedan de los años en los que se impuso un sistema socioeconómico neoliberal, con grandes desigualdades sociales y económicos, casos de corrupción, desempleo y derechos sociales aún no alcanzados.

para resguardar la privacidad de los usuarios. Es evidente, además, la insuficiencia de materiales y recursos de trabajo, que muchas veces son costeados por los propios funcionarios. Todas estas carencias estructurales no se dan solo en este sentido físico del espacio, del mobiliario, o de las herramientas- así como también se evidencian problemas en la digitalización e informatización del trabajo-, sino que también se aprecian en la falta de preparación y especialización de los funcionarios para atender y tratar los conflictos de convivencia de la ciudadanía.

A partir de esta constatación general, se puede hacer una enumeración de carencias y deficiencias de diversos tipos y órdenes:

- la disparidad de formación y criterios entre los secretarios y jueces
- la escasa formación jurídica con que cuentan los administrativos;
- la doble dependencia (corte de apelaciones y municipio), que promueve un servicio disgregado y con problemas de implicación de sendos ámbitos, lo que conduce a que se perciba como un doble abandono
- el problema de la injerencia política, que dificulta a los jueces la independencia necesaria para ejercer su labor como correspondería
- los canales de información muy precarios entre los jueces y la corte de apelaciones, de la cual también sufren excesiva dependencia, lo que dificulta la gestión y resolución de expedientes
- las limitaciones presupuestarias municipales, que no permiten la necesaria formación y reciclaje formativo
- la heterogeneidad de materias, que hace difícil determinar el perfil idóneo según los distintos tipos de conocimientos que necesitarían tener los jueces
- la gran disparidad en recursos y perfiles, que incide en la dificultad para alinear una política pública similar a nivel nacional.

En definitiva, se visualiza a los Juzgados de Policía Local como el “cajón de sastre” del sistema, lo cual perjudica la autopercepción de los mismos profesionales, y también en la imagen pública que de ellos llega al ciudadano medio.

En su gran mayoría, los jueces no se ven capaces de asumir el tratamiento de conflictos comunitarios y vecinales. Muchos de los jueces de policía local no tienen exclusividad en su trabajo, y lo compatibilizan con el ejercicio de la profesión de la abogacía. La eficacia de su rol depende mucho del compromiso personal de cada uno, y cuando una tarea depende de la voluntad subjetiva, se hace complejo evaluarla con criterios de eficiencia y calidad. Esto pone en riesgo la percepción de árbitros “neutrales” que se debe tener de ellos en su entorno más próximo.

Por su parte, los jueces manifiestan la necesidad de **separar lo administrativo de lo jurisdiccional**, ya que, al estar todo mezclado, hay una cantidad de tareas y responsabilidades que se superponen y se prestan a confusión en cuanto a su relación con otros funcionarios de la administración, y con los usuarios.

También manifiestan que se debe procurar dotar de dignidad al cargo de juez de policía local, lo que denota una percepción de su rol carente de reconocimiento público, hecho que seguramente incide en su desempeño profesional.

También explicitan carencias y discordancias en la descripción de su trabajo, lo que hace pensar que, si no está bien descrito el perfil y funciones de su tarea, el desarrollo de ésta da lugar al riesgo de confusión y a dificultades para ejercerla.

En definitiva, los jueces requieren el apoyo del Ministerio de Justicia para llevar a cabo los cambios necesarios. Así mismo, señalan que es rol del Ministerio el apoyar a los Juzgados de Policía Local, y se quejan de que muchas veces todo queda en reuniones sin consecuencias reales.

En diciembre (2019) se publicó el estudio que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizó en relación con los Juzgados de Policía Local ²²⁰, que complementa este diagnóstico, y en el que se reflejan las siguientes conclusiones:

²²⁰ FANDIÑO, M; FIBLA, G y REYES, A (2019). - Estudio exploratorio sobre los Juzgados de Policía Local en Chile. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. ISBN: 978-956-8491-62-8

Se identifican una serie de conflictos vecinales que son competencia de los Juzgados de Policía Local (CEJA, 2019), tales como ruidos molestos, basuras y malos olores, infracciones de tránsito, insatisfacción con bienes y servicios y conflictos por mascotas o animales.

Este estudio destaca que queda fuera de la jurisdicción de los Juzgados de Policía Local un 85,2% de las necesidades de los ciudadanos, que en efecto responden a conflictos de convivencia que de este modo quedan sin respuesta.

También se identifican barreras institucionales, de información, confianza y eficacia, que no permiten el acceso a la justicia de la población a través de los Juzgados de Policía Local; así como barreras sociales, culturales y económicas que provocan el mismo efecto.

Además, remarcan que “no está exento de problemas el asociar la judicatura de policía local hacia la gestión de ciertos conflictos con un componente vecinal y/o comunitario, y en cuanto al conocimiento que tienen de la mediación, se indica a modo ejemplar: *La conozco fundamentalmente en términos teóricos, hace un tiempo realicé un curso de mediación y las herramientas que allí aprendí las aplico un poco en la conciliación* (entrevista a juez/a). Lo anterior no es de extrañar puesto que la autoridad judicial difícilmente podrá ejercer de mediador o mediadora, ya que en caso de que la mediación fracase deberá adoptar una decisión en su rol de juez o jueza de policía local, la judicatura de policía local no se visualiza tan claramente como una gestora de conflictos a nivel local”. Tal como sintetiza Ramírez²²¹ (2017), “hay una serie de ventajas asociadas a su desarrollo entre las cuales se encuentra la cercanía con la ciudadanía, el desapego de las formas, la descentralización, la gratuidad, el descongestionamiento de los despachos, el reconocimiento de la pluralidad de

²²¹ RAMÍREZ, S. (2017) La justicia de paz en América Latina: base de una república democrática y republicana. En FANDIÑO, M. y GONZÁLEZ, L. (ed.) *Diálogo multidisciplinario sobre la nueva justicia civil de Latinoamérica*. Santiago, Chile: Centro de estudios de justicia de la Américas.

formas de gestión asociadas a la pluralidad de contextos y culturas, y la contribución a un mayor acceso a la justicia. Sin embargo, en los hechos, la judicatura de policía local no conoce en profundidad este tema, así como tampoco lo aplica en la práctica a nivel local”, agregan coincidiendo con este diagnóstico: “a modo de síntesis, advertimos que en la actualidad los jueces y juezas de policía local no desempeñan un rol de gestores de conflictos vecinales y/o comunitarios. En este sentido, el que conozcan de asuntos de una cuantía menor o en un contexto local no basta para considerar que su labor corresponda al ejercicio de una justicia de paz en su sentido más estricto.”

Problemáticas en relación con la incorporación de los mecanismos alternativos de resolución de disputas

Una de las problemáticas principales es la dispersión de normas que regulan diversas actuaciones para la gestión y resolución de conflictos de la ciudadanía. A partir de ahí, pensar en un sistema multipuertas con diversos métodos a ofrecer, resulta aún más complejo.

El tener como el principal recurso a la vía adjudicativa hace que ésta se colapse y no se utilice, a veces, para lo que fue creada y pensada, dejando una serie amplia de conflictos sin resolver adecuadamente. Muchas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, tanto en su percepción subjetiva como en cuanto a la tipología de la disputa, no encuentra salida en la vía adjudicativa, por lo cual se quedan sin posibilidad de un acceso real a la Justicia.

La falta de una normativa marco que, desde el estado, indique principios y compromisos, hace que la incorporación de estos métodos alternativos no tenga el reconocimiento esperado, y que no se perciba la falta de los mismos. Algunas experiencias, como la del Foro Europeo de Seguridad Urbana²²² (FESU), pueden servirnos de ejemplo de cómo un problema, a partir de su detección, como el de la percepción de la inseguridad urbana, se puede gestionar desde una declaración de principios que fomente la implementación de políticas públicas

²²² <https://efus.eu/es/about-us/about-efus/public/1450/> (consultada en junio del 2020)

para la seguridad, la mediación en el ámbito local como un derecho universal, y el reconocimiento de la responsabilidad de los propios políticos para que así ocurra.²²³

La directiva europea²²⁴ para la implementación de la mediación, en el espacio que conforman los 27 países de la Unión, es otro ejemplo de política pública que señala el acceso a la Justicia como objetivo principal, relacionándolo con las metodologías de resolución alternativa de disputas y los beneficios que éstas suponen para la ciudadanía. Esto se retomará más adelante, al pensar en una política pública de acceso a los mecanismos de gestión y resolución de conflictos para Catalunya.

2.17. Objetivos identificados en la etapa diagnóstica en Chile, necesarios para lograr un escenario que pueda propiciar una política pública eficaz en el tratamiento de los conflictos locales, insertados en la Reforma Procesal Civil.

Es necesario considerar las siguientes acciones que se han de desarrollar para el logro de una política pública eficaz:

- la incorporación de servicios de orientación y evaluación que permitan a las personas conocer tanto sus derechos como las alternativas de tratamiento de sus conflictos, en algunos casos sin necesidad de abogado/a
- y la incorporación de una nueva línea de servicios gratuita para la resolución de conflictos, es decir los mecanismos negociados y/o facilitados.

Los recursos que las políticas públicas deben considerar para dar respuesta a los conflictos locales estarían dirigidos a, por una parte, proporcionar los medios necesarios para que los/las funcionarios/as y jueces/zas adquieran la formación especializada que se requiera en las materias propias del sistema de justicia

²²³ <https://url2.cl/QJSsH> (consultada en abril 2020)

²²⁴ <https://cutt.ly/ltGiyze> (consultada en abril 2020)

civil²²⁵; y, por otra, dotar de los medios necesarios para la incorporación de las líneas de servicio de orientación y evaluación y mecanismos negociados.

En relación con la mejora en la calidad del acceso a la justicia, las acciones que la política pública debe llevar a cabo serían, pues, las siguientes:

- lograr que los medios de resolución consideren los intereses subyacentes de las partes del conflicto;
- incorporar servicios de orientación y evaluación que permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento de sus asuntos;
- fomentar nuevas líneas de servicios de mecanismos negociados; disminuir la duración efectiva de los procedimientos formales;
- y reducir el costo efectivo del tratamiento de las causas ejecutivas

En cuestión de recursos, para favorecer el acceso real de la ciudadanía a la justicia, se hace manifiesto que se debería planificar y realizar la infraestructura necesaria para el adecuado desarrollo de los nuevos procedimientos.

Atendiendo la cuestión de la Reforma Procesal Civil, se observa un alto nivel de arraigo al sitio donde se vive, lo cual nos hace pensar que, si mejoramos la convivencia en esos lugares en los cuales la gente se reconoce como parte implicada, podremos encauzar ese sentimiento de pertenencia hacia una mayor implicación, participación y compromiso con el mismo.

²²⁵ Es pertinente aclarar que en Chile la justicia civil no incluye todos los conflictos que en España entendemos de la misma manera, ya que ellos diferencian la justicia local (con sus propias materias) de la justicia civil. Según la ley 15.231, decreto 2.183 de agosto de 1963 las materias correspondientes a la justicia local son, según el artículo 13 de dicha ley: infracciones de transporte y tránsito, infracciones a ordenanzas municipales, infracciones sobre rentas municipales, construcciones, urbanizaciones, educación primaria obligatoria, censura cinematográfica, empadronamiento vecinal, caza, pesca, turismo, pasteurización de la leche, pavimentación, precios, calidad y condiciones de venta de artículos de primera necesidad,, vagancia y mendicidad, bebidas alcohólicas, venta de boletos de lotería, espectáculos públicos, diversiones y carreras; explotación de mataderos, nombre de las calles, libre tránsito, causas de menor cuantía entre otras.

Por otra parte, es perceptible que las diversas formas de vida de los vecinos son una fuente de conflictos, lo que hace pensar que, al fomentar la construcción activa de la convivencia, bajo la premisa de la aceptación del pluralismo y la diversidad, se ayudaría a bajar el nivel de conflictividad y la promoción de la paz social.

También es de mencionar que los lugares donde las personas refieren que se han producido los conflictos coinciden con los del entorno cercano, es decir la calle o el barrio donde se vive, lo cual indica la importancia de pensar en programas que faciliten el dar ayuda inmediata a través de la proximidad y la agilidad en la respuesta.

Lo anterior tiene también que ver con la cuestión de la escalada de la conflictividad, pues si las disputas se dan dentro del ámbito conocido, y es en ese espacio cercano donde van a volver a tener lugar. Es necesario pensar, por tanto, en las constantes nuevas oportunidades de encuentro que se producen en esa convivencia tan próxima, que dan lugar a que, si los conflictos no se resuelven bien en primera instancia, la “venganza”, la oportunidad de “cobrarse deudas del pasado”, acabe de deteriorar las relaciones y aumente el riesgo de hostilidad y violencia.

Cuando se indaga sobre las instituciones a las cuales acudir en busca de ayuda, es interesante ver cómo la gente identifica las organizaciones de proximidad, respondiendo a un interés legítimo, pero también haciéndonos reflexionar sobre la importancia de conocer la micro cultura de cada barrio, cada calle, cada ciudad.

En el sentido de lo anterior, es decir del valor que se da a la cercanía, el conocimiento y la proximidad de la municipalidad y los “carabineros”²²⁶ (policía chilena), hay que tener en cuenta que, sin embargo, a la vez las personas no ven “cómo” les pueden ayudar. Aquí cabe considerar, pues, la oportunidad de crear espacios de mediación y convivencia ciudadana, y de aprovechar esa

²²⁶ Nombre que se deriva del arma que los mismos portaban en su creación en 1927

confianza en los “carabineros” y en la municipalidad, para acabar de hacerlos aparecer como las mejores fuentes de información, y sus sedes como los lugares adecuados de recurrencia del ciudadano para la resolución de conflictos.

En definitiva, pensar la seguridad urbana como política de prevención implica promover espacios adecuados para la re-vinculación positiva de las personas, y para disminuir las percepciones de inseguridad, que promueven aislamiento, desconfianza, y miedo a “lo diferente o desconocido”.

Se habría también de reflexionar sobre la implementación de servicios de acompañamiento, derivación y contención, pues a veces los problemas que la gente lleva a los tribunales no tienen un objeto determinado, en otras ocasiones no es el mejor momento para intervenir, y también puede ocurrir que las personas necesiten en realidad de otros servicios (sociales, salud mental, etc.), a los cuales hay que poder derivar adecuadamente esos asuntos. Este momento es propicio y, por ende, una gran oportunidad para implementar una política pública de acceso a la justicia local, a través de mecanismos de resolución adecuada de conflictos a nivel nacional, lo cual daría acceso real y descentralizado a la Justicia a todos los ciudadanos.

Es posible identificar a los Tribunales Civiles reformados como un buen escenario de acceso a la Justicia para la ciudadanía, aún más en comparación con los Juzgados de Policía Local, sobre todo porque en estos momentos son 222 en todo Chile, abarcando casi todas las ciudades medianas del país.²²⁷

Es muy importante la coordinación entre administraciones, pues se advierte que diversas entidades podrían operar para potenciar la mediación, pero sin una coordinación clara entre ellas se puede entrar en confusión y en la repetición de oferta. Mientras que, de estar bien delimitada, esa coordinación permitiría la optimización de recursos y de dinero público.

²²⁷ <https://cutt.ly/YtGia6d> (consultada en abril del año 2020)

Es de pensar que, dentro de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, se debe integrar la instancia adjudicativa, de manera que no ocupe un lugar destacado de los otros procedimientos, sino que aparezca como un método más, lo que da a pensar que haya que hablar mejor de métodos *adecuados*, en lugar de *alternativos*.

Entre los objetivos principales a desarrollar aparecen los de fomentar la agilidad, cercanía, diligencia, proximidad, así como la participación de las personas con sus conflictos. En definitiva, se trata de que sea fácil el acceso a la justicia, y que la gente lo viva como propio, generando sentimientos de pertenencia y pertinencia (implicación). Dicho de otro modo, se trata de generar sistemas auto compositivos, en los que las personas participen de forma activa, implicándose y corresponsabilizándose de ellos, con un mayor compromiso que cuando la decisión viene impuesta desde afuera.

Habría que crear procedimientos “a medida” para cada conflicto, cada barrio, cada micro cultura en la que se opera, planificando acciones que impliquen una mayor formación y sensibilización de los operadores jurídicos en los conflictos ciudadanos y comunitarios.

Aquí vale la pena señalar diversos programas que propician mecanismos diferentes para situaciones distintas, respondiendo a los principios básicos de la cultura de la mediación (poder en las partes, mirada hacia el futuro, resolución participativa y mutuamente aceptada, etc.), como son la facilitación, la contención, el acompañamiento, los procesos de gestión de conflictos grupales, la facilitación, y los programas de medidas alternativas a las sanciones administrativas, que resultan reparadoras para la comunidad y educativas para la persona.

Por tanto, en definitiva, parece necesario pensar en las siguientes cuestiones:

- mecanismos de negociación dentro del procedimiento judicial, como *fast-track mediation*²²⁸ (un procedimiento que facilita la negociación antes de la audiencia en el tribunal, el día de la primera vista, cuando se puede presentar al juzgado, por escrito, una propuesta de acuerdo)
- sistemas universales y sostenidos de acceso a la justicia, como un derecho del ciudadano, lo que implicaría que ésta no tuviera un costo económico para aquellas personas que no lo pueden asumir
- diseño de procesos de formación para operadores jurídicos dedicados a la atención a personas con un alto nivel de vulnerabilidad y/o riesgo, a causa de su pertenencia a grupos minoritarios, condición que los deja en una situación de desvalimiento social
- desligar a los jueces de la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de los juzgados, para aligerar su carga de trabajo y optimizar su conocimiento jurídico- técnico
- impartir formación adecuada permanente, a los/las jueces/zas y funcionarios/as, en nuevas técnicas y metodologías de atención
- definir claramente la tipología de los conflictos más adecuados para la gestión mediante métodos alternativos de justicia
- instrumentar protocolos de derivación y gestión con el objetivo de disminuir la duración de los procedimientos; desarrollar un programa de fomento de la aceptación de “lo diferente”, y de la convivencia en la diversidad, que la sociedad en estos momentos requiere
- seguir las indicaciones del FESU (Foro Europeo para la Seguridad Urbana) en cuanto a las políticas públicas en relación con la percepción de la seguridad y sus consecuencias en la conflictividad ciudadana²²⁹:

²²⁸ MATHEWS, G. P. (2003). Using negotiation, mediation, and arbitration to resolve IRS-taxpayer disputes. *Ohio St. J. on Disp. Resol.*, 19, 709.

²²⁹ <http://www.fepsu.es> (consultada en junio 2020) “El foro español para la prevención y la seguridad urbana se ha definido, desde su constitución, y especialmente a partir de la conferencia de Sevilla en el año 2008, como una organización que trabaja por unas ciudades socialmente inclusivas. en este sentido en la declaración de Sevilla afirmábamos que la ciudad segura y socialmente inclusiva es una construcción colectiva en la que es preciso desarrollar la gobernanza democrática urbana. Es decir, el nuevo arte de gobernar las ciudades mejorando la capacidad de organización. Abriendo y sincerando la relación entre autoridades y ciudadanía para así poder responder colectivamente a los retos del desarrollo humano. El manifiesto de la conferencia llama

La elección de la prevención como parte atingente de la política pública en conflictos locales

“Al optar por enfocar el trabajo de la conferencia sobre el futuro de la prevención, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana ha querido destacar cómo las ciudades plantean políticas y propuestas basadas en un optimismo dinámico que se enfrenta al miedo paralizante. Rechazando el fatalismo sobre la crisis sistémica actual, nos corresponde identificar e invertir en nuevas oportunidades de libertad de acción y desarrollo.

La elección de la prevención se reivindica como una opción racional y estratégica que pugna por perfeccionar y profundizar la mejor relación inteligencia - costo - beneficio. En el actual contexto de reestructuración y restricciones presupuestarias, los agentes sociales de la prevención y la seguridad ya sean públicos, como del tercer sector o los/as ciudadanos/as, deberán saber combinar creatividad y pragmatismo en la búsqueda de alternativas que garanticen un futuro para una convivencia urbana posible.”²³⁰

Cabe destacar la lectura y revisión de diferentes documentos e iniciativas del Foro Europeo para la Seguridad Urbana para considerar el momento de desarrollar una política pública en relación con los conflictos locales.

la atención ante el riesgo de aumento de respuestas autoritarias. Estas se presentan, a menudo, como eficaces a corto plazo. No obstante, sabemos, por el cúmulo de experiencias vividas en todo el mundo, como las respuestas simplistas conllevan altos costes sociales, políticos y, a menudo, claras reducciones de la democracia y la libertad. La conferencia ha planteado que, ante los retos sociales, económicos y ecológicos, las propuestas tengan en cuenta un cuidadoso equilibrio entre el corto y el largo plazo. Preguntándonos sobre cuáles son las prioridades sociales, redefiniendo o reinventando las formas y los modelos de intervención. En definitiva, aprovechando la situación de tensión y crisis para encontrar espacios de innovación urbana y social. Por ello es necesaria una alianza entre el conocimiento: la academia, y la gestión pública. “

²³⁰ Aportaciones al EFUS de JOSEP MARIA LAHOSA, responsable del foro en España, en la international and interdisciplinary conference on crime prevention in Europe and the World (2012)

En cuanto al rol de los Juzgados de Policía Local, quizás uno de los mayores desafíos de la judicatura local sea la determinación de su naturaleza jurídica. Y esto con el fin de otorgarle una nueva estructura a la justicia local que amplíe sus posibilidades de acceso, permitiendo el conocimiento de las pequeñas causas y/o asuntos vecinales. La introducción de información en sistemas alternos de resolución de conflictos ha de posibilitar su mejor derivación a instancias más adecuadas para su tratamiento.

La creciente demanda legislativa, por la judicatura local, de pequeñas causas, de bagatela, de inferior jurisdicción, de proximidad o mencionadas con cualquier otro nombre, demanda un cambio trascendental en las formas procesales. El objetivo sería hacerlas accesibles al justiciable, mediante la introducción de principios y formas procesales adecuadas a una tramitación expedita, eficiente y eficaz. La delimitación de procedimientos claros y breves logra una mayor inmediatez en la solución del conflicto, y la información y derivación a sistemas alternativos de resolución, en un trabajo coordinado con otras instancias, mejoraría el servicio judicial en cuanto a su celeridad, economía procesal y eficiencia administrativa. Todo ello en aras de lograr un camino hacia la paz social²³¹, partiendo de esas cuestiones menores que son las que más aquejan a la población.

Habría que profundizar en la capacitación profesionalizada de los/las jueces/zas y funcionarios/as del tribunal, mediante las siguientes acciones:

- proporcionarles una formación básica y un sistema de formación permanente
- diseñar programas de formación y sensibilización en mediación y cultura de mediación, en tanto conjunto de técnicas y estrategias para fortalecer la convivencia ciudadana
- establecer un sistema de control de calidad del funcionamiento del sistema

²³¹ Entendiendo a la paz social como concepto básico para edificar una convivencia adecuada entre personas que comparten vecindad y proximidad.

- reestructurar la justicia local para ampliar sus posibilidades de acceso, permitiendo el conocimiento de las pequeñas causas y/o asuntos vecinales, con la introducción de sistemas alternos de resolución de conflictos
- evaluar las condiciones psicolaborales de los profesionales, desde los que se recogen indicadores de riesgo y sufrimiento.

2.18. Reflexiones después de la etapa diagnóstica atinentes a la creación de una política pública en el tratamiento de los conflictos locales.

Después de la anterior etapa diagnóstica de esta asesoría, en la que se han reflejado dificultades y retos, llega el momento de la concreción de algunas conclusiones que, a modo de resumen, pueden guiar los próximos pasos a seguir en el desarrollo de la colaboración de EUROSOCIAL con el ministerio de justicia y derechos humanos de Chile.

De lo visto hasta aquí es posible deducir que, mediante el impulso de la reforma procesal civil, llega el mejor momento para pensar en intervenir, como política pública, en conflictos civiles y locales o comunitarios. No se puede concebir esa reforma sin contemplar intervenir en conflictos vecinales que se dan en el entorno de la proximidad. Pues las disputas con las que más frecuentemente se encuentran las personas son éstas, que, de no resolverse adecuadamente, socavan profundamente la convivencia democrática.

La complejidad de la vida ciudadana produce situaciones difíciles, bastantes de las cuales no hallan salidas "socialmente provechosas", otras no tienen espacios de resolución desde la administración, y muchas son de "carácter confidencial" entre vecinos. Estas situaciones, y las personas que están involucradas en ellas en la ciudad, piden una respuesta adecuada de su administración.

El conflicto es inherente a las relaciones humanas y, por tanto, a la vida en sociedad²³². En consecuencia, el ser humano siempre ha buscado vías o

²³² Algunos autores han desarrollado el concepto de conflicto en este sentido; como BUSH y FOLGER (1996) al referirse a la interacción de personas interdependientes que

mecanismos para afrontar las situaciones de conflicto, existiendo diversos mecanismos formales para resolverlos.

Desde la perspectiva de la política pública, se puede pensar que, a pesar de los esfuerzos, no siempre se logra dar una respuesta adecuada a las nuevas demandas sociales. Por otro lado, el ciudadano -como sujeto de derechos y deberes- es cada vez más exigente, y percibe lejanía y desamparo del sistema judicial con relación a sus conflictos cotidianos. Parece acertada la idea de que una ciudadanía activa es la mejor garantía para que una democracia viva. Si se entiende que conflicto y consenso son las dos caras de la misma moneda, uno de los retos de las políticas actuales es buscar mecanismos de consenso, tanto para establecer políticas futuras como para prevenir y afrontar conflictos destructivos en el seno de la sociedad.

El objetivo es lograr mayor cohesión y consenso social y, para lograrlo, es importante tener presente la existencia del conflicto en el seno de la sociedad, con el fin de gestionarlo de manera positiva y poder llegar a una mayor armonización de las relaciones ciudadanas a todos los niveles.

Se puede partir de la definición de paz social entendida como tranquilidad pública, estado de tranquilidad. Es ésta una demanda social tradicional que, desde las diferentes instancias de gobierno, se ha intentado garantizar.

Partiendo de esta premisa, la participación ciudadana puede entenderse como una estrategia para crear consenso y, consecuentemente, promover cambios

perciben objetivos incompatibles e interferencias mutuas en la consecución de dichos objetivos; o MOORE (1986) al referirse a que aun cuando no estén presente las condiciones objetivas para un conflicto aparecen emociones negativas, estereotipos o nula comunicación; o los aportes de GALTUNG (2016) cuando habla de conflictos estructurales causados por estructuras configuradas por fuerzas ajenas a los directamente implicados, como la escasez de recursos físicos o autoridad, condicionamientos geográficos, poco o mucho tiempo, estructuras de la organización donde aparecen los mismos; o en referencia a los conflictos que se circunscriben a las diferencia u oposición de cuestiones ligadas a los valores, como creencias que le dan sentido a la vida de la gente e intentan imponer por la fuerza unos en contra de los otros, como señala MOORE (1995).

sociales, tanto al nivel de la percepción que el ciudadano tiene de las instancias de gobierno, como en cuanto a la forma de afrontar, como sociedad, los conflictos que puedan darse tanto a nivel privado como público.

Esa participación implica la transformación de las relaciones existentes, con objeto de construir redes locales más "ciudadanistas" y democráticas, en las que las relaciones horizontales se antepongan a las relaciones jerárquicas.

De todo ello se puede concluir que vale la pena redefinir la figura de la "facilitación" como procedimiento ideal para trabajar con conflictos multiparte- en los que la administración es una de esas partes-, que desde la cultura de la mediación se pueden gestionar perfectamente; sobre todo los conflictos medio ambientales.²³³

"...Se hace urgente una política pública que fortalezca la sociedad civil e incluya nuevas comprensiones sobre lo individual, lo colectivo y reconozca las identidades políticas, culturales, entendiendo sus demandas y sus necesidades; de ahí que urge repensar los modelos y categorías en referencia a la democracia, la ciudadanía y los derechos ... La política pública que se diseñe e implemente ha de estar dispuesta y abierta a la incertidumbre de tal manera que el pensamiento y la actuación obedezcan a una consideración de los contextos locales y particulares de las comunidades; pues con frecuencia los gobiernos y los Estados insisten en institucionalizar los procesos de mediación como meros métodos o técnicas de intervención frente al conflicto, señalando las fases, el rol de los actores y las rutas de las comunidades en el acceso a esta figura. La incertidumbre como paradigma le propone a la política pública hablar en plural de: comunidades, identidades, modelos de mediación, prácticas culturales y así abandonar un modelo monista y determinista que hace de la mediación el único escenario para resolver controversias..."²³⁴

²³³ <https://url2.ci/ct52Y> (consultada en junio 2020)

²³⁴ NÚÑEZ, J.-(2011). Construcción de ciudadanía y mediación. Resiliencia en la escuela: un factor en la construcción de una cultura de paz. Observatorio para la paz, Bogotá, D.C., Colombia

A partir de aquí, y desde la conflictología, esto supone apostar por una cultura del consenso y del acuerdo. Es decir, mediante la democratización y equilibrio de las relaciones, favoreciendo la cohesión de los implicados y, consecuentemente, de la sociedad.

Al hablar de “acceso a justicia” o “a la Justicia” como política pública, cabe citar las reflexiones de Vanessa Turrillas ²³⁵, quien menciona a la magistrada Elena Highton cuando distingue “la posibilidad de acceder a la Justicia o acceder a justicia”, entendiendo que el “acceso a la Justicia” se refiere al sistema judicial, o sea al expediente; y el “acceso a justicia” es algo mucho más amplio, en el sentido de la entrega de justicia propiamente tal. Esta última es al Estado a quien le compete administrarla, no sólo a través de una sentencia judicial, sino también incorporando diversas formas o mecanismos que contribuyan a la solución de los conflictos.

Así, resulta importante despertar a una conciencia colectiva que movilice a la voluntad política a partir de la comprensión de la necesidad de ampliar los mecanismos de resolución de conflictos en nuestro país. Lo cual satisfaría, en consecuencia, las necesidades reales de la ciudadanía, a través del asentamiento de una cultura de la prevención, poniendo así lo humano en el centro de todo lo que nos concierne.

Se puede pensar que un marco normativo sobre las formas alternativas de resolución de disputas en Chile proporcionaría un contexto de significación propicio para señalar características y principios generales, alineados en una política de Estado, que posibiliten gestionar y resolver los conflictos de sus ciudadanos y ciudadanas.

Al finalizar la actuación en el país, pareció importante y ético hacer copartícipes de las conclusiones y propuestas de este trabajo a expertos académicos y profesionales de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de la Justicia. Se propuso entonces que estas personas seleccionadas leyeran lo que

²³⁵ TURRILLAS VILLAGRA, V.-(2016) Mediando hacemos Justicia. - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Revista mediación familiar chilena, Santiago de Chile

la presente investigación había detectado, para que dieran su opinión al respecto, con el fin de complementarla, enriquecerla, y darle más legitimidad a la política pública a proponer.

2.19. Propuesta de política pública al gobierno de Chile, para el tratamiento de los conflictos locales, desde las formas alternativas de resolución de disputas insertos en la Reforma Procesal Civil.

En la etapa diagnóstica se identificaron una serie de problemas que dificultan el acceso a la justicia local de los/las ciudadanos/as chilenos/as. El sistema judicial actual ha dado, aparentemente, una respuesta desigual, percibida como lejana por muchos habitantes del país, y que no responde a todos los conflictos que las personas tienen. Esto ocurre sobre todo en el ámbito local que, particularmente en Chile, se diferencia en algunos aspectos de la justicia civil ²³⁶.

La busca de la eficiencia en la administración de justicia padece una falta de conducción estratégica, y un costo muy elevado respecto de los beneficios que se obtienen. Además, las actuaciones de respuesta a los conflictos no aseguran el ejercicio de los derechos de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Otras dificultades que se revelaron a la investigación son los altos niveles de retraso en la gestión y el aumento de ingreso de causas. Esto indica la necesidad de un programa público alternativo que promueva un sistema capaz de aligerar el sistema judicial, para que éste pueda dar salida rápida a las causas que ya han entrado en el mismo. Procesos rígidos, formalistas, sin capacidad de acogimiento de la persona en el sistema de Justicia, dan un mensaje de lejanía y escasa capacidad de escucha directa a los implicados. Hay entidades (Tribunales Civiles Reformados, Corporaciones de Asistencia Judicial, y Juzgados de Policía Local) que actúan como entes descoordinados y sin un sentido estratégico de llegada a la ciudadanía.

²³⁶ Como ya hemos mencionado en algunas páginas previas.

Los estudios de la etapa diagnóstica de esta asesoría también mencionan disputas con comercios de proximidad y en la vía pública. Esto hace pensar en la necesidad de programas de mediación de conflictos derivados de las relaciones comerciales y de consumo. Para ello los operadores deben contar con una formación específica en este tipo de conflictos en la vía pública ligados al consumo.

El conocimiento y la experiencia en la conducción de grupos, y en la dinámica de los conflictos grupales y multiparte, es fundamental también para gestionar disputas de convivencia en calles, barrios, organizaciones comunitarias y, en general, en el espacio público.²³⁷

Se aprecia, sin embargo, falta de formación en la judicatura sobre materias específicamente civiles y comunitarias. Los mecanismos actuales excluyen la solución negociada, lo cual no permite un abanico de soluciones que podrían resolver las disputas antes de agotar todo el procedimiento.

Así mismo, existen materias en que la ley obliga a las personas a someter sus conflictos a la resolución de un/a árbitro privado/a, lo que excluye de la resolución de esos conflictos a las personas que no tienen ingresos suficientes para costear esos servicios.

²³⁷ Como bien señalan los autores en ROSALES ÁLAMO, M y GARCÍA VILLALUENGA, L. (2020) Las competencias para la formación de la persona mediadora, CUEMYC, en el capítulo 6 al nombrar las competencias interactivas al describir el “*desarrollo de habilidades de comunicación interpersonal y de manejo de las emociones implicadas para una interacción efectiva con las personas (familias, grupos, organizaciones, etc.) y teniendo en cuenta los aspectos relativos al género y la diversidad cultural.*” Así como cuando nombran las competencias logradas como resultados de aprendizaje en cuando a “*conocer los principales problemas que se derivan de la inadecuada aplicación o salvaguarda de los derechos y obligaciones de personas, grupos y organizaciones, y que emergen y se manifiestan en los procesos conflictivos*”; los autores remarcan las competencias en la gestión de grupos de personas en conflictos multiparte o de pocas partes pero con mucha gente involucradas en el ámbito de la mediación social y comunitaria.

Además, se advierte una falta de servicios comunes, a nivel regional, para más de un tribunal. Muchos de los conflictos locales evidencian que la gente no vive el espacio público como propio, y que no se tiene conciencia de la relación de vecindad con otras personas y familias con necesidades e intereses diferentes. A este respecto, observamos una serie de riesgos que deben ser tomados en cuenta:

- la reiteración de conflictos sin solución,
- la violencia física y/o verbal,
- los menores involucrados en peligro,
- la irrupción en la vida familiar del conflicto social,
- el deterioro de la red básica de soporte para la persona,
- el peligro estructural de la vivienda,
- los costos económicos personales con repercusiones en lo social.

En definitiva, la justicia ordinaria como vía para resolver los conflictos ciudadanos no es percibida como fiable. La mayoría de los conflictos a los cuales se refieren las personas, y que afectan a la convivencia, no se identifican como disputas a llevar al ámbito judicial. El resultado es que no tienen respuesta ni tratamiento seguro para el ciudadano, generando impotencia y frustración cuando ha sido ésta la vía adoptada.

Propuestas para tener en cuenta a partir del diagnóstico

Se ha pensado una serie de acciones que deberían realizarse para establecer y realizar una propuesta de política pública:

- Una sería el desarrollo de programas con el objetivo de que la gente conozca la mediación y los diferentes medios alternativos de resolución de conflictos. Puesto que no se puede utilizar lo que no se conoce, habrá que diseñar e invertir en programas de sensibilización y difusión de la cultura del diálogo y de los mecanismos alternativos de resolución de disputas.
- Por otra parte, sería necesario componer y redactar una normativa unificada y abarcadora para la mediación y formas alternativas de resolución de

disputas. Es cierto que hay un número considerable de diversas normas que regulan la implementación de los métodos alternativos de resolución de conflictos, pero que dan lugar a que estos se encuentren dispersos en tiempo y forma. Y, aunque hay voluntad desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en promulgar una nueva norma sobre la mediación, esta se encuentra de momento en estado de borrador.

La falta, pues, de una normativa marco, que indique principios y compromisos de parte del Estado, hace que la incorporación de estos métodos alternativos no tenga el reconocimiento esperado, y que no se evidencie su necesidad. Sin embargo, conjugar las diversas formas alternativas de resolución de disputas con los principios de acceso a la justicia es una oportunidad que la Reforma Procesal Civil no puede dejar pasar. Con ello no sólo se integraría la diversidad de ofertas en la justicia desde la misma administración, sino que, sobre todo, legitimaría la mediación equiparándola a otras metodologías, enmarcadas dentro de la “cultura de la mediación”²³⁸, para que llegasen a ser una realidad tangible para los/las ciudadanos/as de Chile.

Es evidente que se debe dar respuesta a una serie de conflictos de convivencia que no encuentran su lugar en los sistemas de “justicia” en el país. La finalidad de un sistema multipuerta es que constituya un medio de reacción rápida a conflictos que hoy, desde la jurisdicción ordinaria, no hallan cabida ni respuesta. Es decir que lo que mediante él se lograría sería:

- mejorar la percepción de la justicia,
- fomentar la resolución alternativa de conflictos,
- acercar territorialmente la orientación judicial,
- articular políticas de justicia y sociales,
- evitar la escalada de la conflictividad.

En relación con los Juzgados de Policía Local lo que se propone es:

²³⁸ Concepto explicado ampliamente en MUNNÉ TOMÀS, M., & MAC-CRAGH PRUJÀ, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. Barcelona: Graó, 2006.

- resolver el problema de la doble dependencia,
- dotar a los Juzgados de Policía Local de materiales y recursos actualizados,
- diseñar programas de especialización para los funcionarios de dichos juzgados,
- crear una red de ayuda y soporte a esos funcionarios (aunque tengan dependencia contractual municipal),
- erradicar la injerencia política, es decir proporcionar la independencia necesaria a los jueces para ejercer su labor.

Hoy día, la eficacia del rol de los Juzgados de Policía Local depende mucho del compromiso personal de cada juez, y cuando una tarea depende de la voluntariedad subjetiva, es complejo evaluarla con criterios de eficiencia y calidad.

Los jueces manifiestan que es necesario **separar lo administrativo de lo jurisdiccional**, ya que, al estar todo mezclado, hay una cantidad de tareas y responsabilidades que se superponen y prestan a confusión con las de otros funcionarios de la administración, y desde la perspectiva de los usuarios.

Así mismo, manifiestan que se debe conferir de su dignidad al cargo de juez de policía local, lo que denota la percepción de una falta de reconocimiento público que seguramente ha de incidir en su desempeño profesional.

También explicitan carencias y discordancias en la descripción de su lugar profesional y funciones, lo que sin duda posibilita el riesgo de confusión y las dificultades en su ejercicio.

El método de esta investigación es el de un trabajo conjunto y dinámico en construcción permanente con diversos profesionales y entidades del ámbito jurídico, judicial y académico chileno. Lo cual implica que este documento sea un punto de partida para el diseño e implementación de una política pública

sobre justicia local y resolución alternativa de conflictos, a trabajar con esos otros operadores técnicos (profesionales) y políticos.

Como dijo la profesora Mirtha Ulloa²³⁹ en el seminario “desafíos para el abordaje de los conflictos locales en Chile”, el día 28/6/19, en el Ministerio de Justicia, “ésta es una propuesta política centrada en el ciudadano y pensada desde esta perspectiva, lo cual promueve un cambio de enfoque y pensamiento para los juristas, con el fin de fortalecer la sociedad democrática”. Así queda expresado este entendimiento del conflicto ciudadano como principio superador de conceptos jurídicos, porque la idea es la de trabajar con personas en situación de convivencia.

Esta investigación se resume en una serie de etapas que se deberán ir realizando para el establecimiento de una política pública orientada en ese sentido. Pero su objetivo es también ser el origen activo de nuevas reflexiones que se incorporen en un futuro inmediato a esta, para que la política pública al fin propuesta sea una construcción colectiva. Esas etapas, una vez definido el título de dicha política pública, son las siguientes:

- establecimiento de objetivos a alcanzar por esa política pública
- elaboración de estrategias que la hagan posible y operativa en base a esos objetivos
- establecimiento de las líneas de acción que enmarquen las diversas actuaciones a realizar con ese fin
- definición de aspectos y mecanismos de evaluación a partir de la identificación de indicadores de las líneas de acción planteadas
- identificación de buenas prácticas de otros países latinoamericanos o europeos que sirvan de inspiración y marco a la propuesta de política pública.

²³⁹ <https://derecho.uahurtado.cl/academicos/mirtha-ulloa/> (consultada en junio 2020)
Mediadora y académica con amplia experiencia en mediación en Chile, en la que se ha desempeñado en cargos de jefatura tanto en el Ministerio Público como en el Ministerio de Justicia

2.19.1. Objetivos marco de la política pública de un sistema multipuertas integrado, atingente a la política pública a desarrollar para el tratamiento de los conflictos locales en Chile.

Se han determinado una serie de objetivos generales para la política pública que se intenta diseñar, agrupados en cinco, a saber:

- crear un modelo integrado de respuesta a los diferentes conflictos locales de la ciudadanía, identificando puertas de entrada a dichos conflictos coordinadas entre sí, con objeto de dar una más certera respuesta en cada caso
- crear programas de fomento de la convivencia entre ciudadanos, para hacerlos corresponsables e incrementar su participación en la gestión de sus diferencias,
- lograr la aprobación de un nuevo marco normativo (ley) que abarque a todos los métodos de gestión y resolución de conflictos, tanto en la vía adjudicativa como en los métodos negociados
- incrementar la capacidad de aceptación de las diferencias de criterio y opinión, fomentando la igualdad y el respeto hacia los otros, disminuyendo los niveles de percepción negativa de los/las vecinos/as
- todo lo cual habrá de contribuir a facilitar el acceso a la justicia a más personas en los próximos años, y a que un número mayor de personas tengan acceso a una instancia más adecuada de resolución de controversia o conflictos, hasta conseguir llegar a más del 95% del territorio nacional.

2.19.2. Líneas de acción que responden a los objetivos de la política pública propuesta, con el objetivo de destacar ejes vertebradores de las actuaciones a desarrollar.

Se han determinado **cinco líneas de actuación**²⁴⁰ que determinarían la práctica de la política pública que se propone, cada una de las cuales se desglosa a su vez en diversas acciones.

²⁴⁰ Hablamos de la forma de alcanzar los objetivos planteados, según define GÓMEZ, E. (2012) "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos en su artículo publicado por la facultad nacional de salud pública 30 (2): 223-236. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia: "La selección de las estrategias no es un acto mecánico, sino el producto de un análisis inteligente; se deberán comparar sistemáticamente varias

La primera línea de actuación tendría como fin crear **un modelo integrado** de respuesta a los diferentes conflictos locales de la ciudadanía, identificando puertas de entrada a los conflictos ciudadanos, coordinadas entre sí para dar una respuesta certera que dé lugar a incrementar el recurso a la justicia de más personas en los próximos años. Para ello, se debería coordinar a los distintos actores que se vinculan con la conflictividad local, en todo el territorio nacional, bajo un mismo alero normativo. Se debería también integrar y fortalecer diversas ofertas públicas, que ya existen en el territorio nacional, bajo una norma que establezca unos principios compartidos. Y se debería así mismo establecer mecanismos de coordinación y supervisión del programa integrado en las tres organizaciones afectadas.

La segunda línea de actuación sería la de crear **programas para fomentar la convivencia** entre ciudadanos, haciéndolos corresponsables e incrementando su participación en la gestión de sus diferencias. Para ello sería necesario la implementación de espacios de encuentro y diálogo en el ámbito local, coordinados por los profesionales de las corporaciones de asistencia judicial. Se trataría de dar lugar a un enfoque específico capaz de dar respuesta y visibilidad a necesidades de población en condiciones de vulnerabilidad. Esto se lograría mediante la aplicación de metodologías que empoderasen a la ciudadanía y trabajasen en la promoción de la corresponsabilidad, por ejemplo, a través del programa de medidas alternativas reparadoras y educativas. Desde dicho programa de justicia restaurativa, las personas sancionadas en los Juzgados de Policía Local por faltas de civismo, podrían repararlas por sí mismos, monitoreadas por las corporaciones de asistencia judicial.

La tercera línea de actuación iría dirigida a lograr la aprobación de un **nuevo marco normativo** (ley) que abarque todos los métodos de gestión y resolución de conflictos, tanto en la vía adjudicativa como en los métodos negociados. Con

alternativas antes de seleccionar la opción estratégica, sopesando los resultados, los esfuerzos y los daños potenciales. A este respecto es importante revisar quienes, cómo y cuándo han aplicado las estrategias y qué resultados han obtenido con ellas. Las estrategias son medios y no fines, pierden su valor si se les separa del objetivo. No tiene sentido diseñar estrategias sin definir previamente los objetivos.”

esto se lograrían los siguientes objetivos específicos: la homogeneización de la calidad de los diferentes métodos alternativos de gestión de conflictos locales; y la sensibilización para concienciar de la necesidad de un marco jurídico, que integre las diferentes prácticas negociadas profesionales vigentes hoy en Chile, con la finalidad de dar coherencia y legitimación a las mismas.

La cuarta línea de actuación de la política pública sería la de incrementar la capacidad de aceptación de las diferencias de criterio y opinión, **fomentando la igualdad y el respeto** hacia los otros, y disminuyendo los niveles de percepción negativa de los/las vecinos/as. Con esto se lograría incidir en el fortalecimiento de instancias que empoderen al ciudadano y le den protagonismo real en la gestión de sus problemas. Y se lograría la sensibilización y capacitación de los operadores jurídicos profesionales (Juzgados de Policía Local y tribunales civiles reformados) y de los líderes comunales para trabajar con personas en condiciones de vulnerabilidad, mediante la concienciación en temas de discriminación por cuestiones de procedencia, género, creencias y otros tipos de desigualdad en comunidades de vecinos y todo tipo de entidades asociativas.

La quinta línea de actuación tendría como meta contribuir a que un número mayor de personas tengan **acceso** a una instancia más adecuada de resolución de controversia o conflictos, hasta llegar a más del 95% del territorio nacional. Para ello habría que promover acciones de difusión y socialización de la política pública que incluya nuevos canales y medios de información a las personas que acuden al sistema de justicia. Y también la capacitación de todos los operadores jurídicos en vías negociadas de resolución de controversias, así como el entrenamiento a los responsables de “la primera atención a la ciudadanía” en habilidades sociales que les permitan escuchar, acoger, contener, informar y/o derivar.

Los cuatro principios que se han tenido en cuenta para el diseño y la redacción de esa política pública son los siguientes:

- partir de la comprensión de que los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales
- tomar en consideración que se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención en el ámbito territorial donde viven los grupos con problemas de bienestar y desarrollo social
- contemplar que las acciones de un estado que interviene en lo social requieren cambios capaces de generar sinergias entre los organismos públicos con responsabilidad en la oferta de servicios, políticas y programas sociales

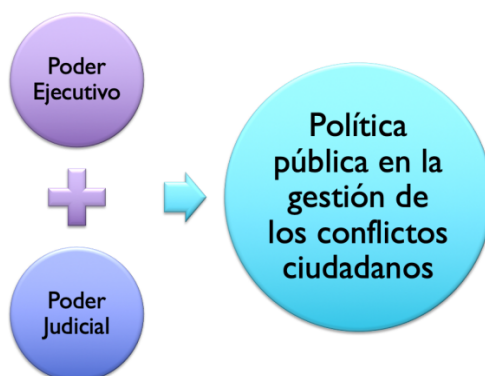
En fin, hay que tener presente que, cuando se habla de coordinación de política social, debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en lo más general de las intervenciones de política pública.

2.19.3. Propuesta de plan de implementación (coordinación mixta) de la política pública en el tratamiento de los conflictos locales, insertada dentro de la reforma procesal civil de Chile.

Se ha diseñado un modelo integrado, dentro de lo que se denominan políticas protectoras de bienes de interés público²⁴¹ que, para funcionar correctamente, ha de estar coordinado por una comisión mixta con entidad, de la que formen parte el poder ejecutivo- por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-, y el Poder Judicial. En una posterior etapa se habrá de incluir al poder legislativo, para llevar a cabo los cambios normativos que la política pública proponga.

²⁴¹ Se ha diseñado un modelo integrado, dentro de lo que se denominan políticas protectoras de bienes de interés público 233 que, para funcionar correctamente, ha de estar coordinado por una comisión mixta con entidad, de la que formen parte el poder ejecutivo- por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-, y el Poder Judicial. En una posterior etapa se habrá de incluir al poder legislativo, para llevar a cabo los cambios normativos que la política pública proponga.

En la presentación, el 28 de junio de 2019²⁴², de la política pública que este doctorando ha realizado como consultor, junto al ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín, se presentó el siguiente gráfico, que explica la colaboración, dentro de la redacción de la reforma procesal civil en curso, del poder ejecutivo y el Poder Judicial para hacer efectiva y operativa la política pública en la gestión de los conflictos locales:



Cuadro de elaboración propia presentado el 28/6/2019, junto al ministro Hernán Larraín, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, que tuvo como imagen central la exposición de la misma frente al Poder Judicial y Ejecutivo, y que funcionó como base para poder visualizar la sumatoria de ambos poderes en la consecución de la propuesta presentada por este doctorando.

El Poder Judicial, en su planificación estratégica 2015-2020, ya marca unos alineamientos, ligados a esta propuesta, que creemos importante destacar: explícita que es su misión contribuir a la paz social y al fortalecimiento de la democracia y solucionar y resolver asuntos de diversas competencias, entre los que son claves de esta propuesta de política pública el mejorar el acceso a la justicia, así como la calidad en la respuesta a esas solicitudes, para lo que es necesario asumir los nuevos desafíos que la realidad impone.²⁴³

²⁴² Nota de prensa del Ministerio de Justicia y DDHH sobre la presentación mencionada, <https://url2.cl/WASbp> (consultada en junio 2020)

²⁴³ <https://cutt.ly/3tl1LQE> (consultada en junio 2020)

En cuanto a sus objetivos estratégicos, son de remarcar dos fundamentales: la incorporación de la mediación al sistema previsto en la reforma procesal civil; y la descentralización de la atención a la ciudadanía, considerando el hecho de la proximidad, y la agilidad en la gestión de sus demandas.

El Ministerio de Justicia también se ha manifestado en relación con algunas ideas marco esenciales a esta propuesta. Así, explicita en su página web que tiene como misión: “el contribuir al desarrollo del país a través de la modernización del sistema de justicia, promoviendo normas y políticas públicas orientadas a facilitar el acceso y la protección de los derechos de las personas, la reinserción social y la seguridad ciudadana, todo ello en un marco de respeto a los derechos humanos”.²⁴⁴

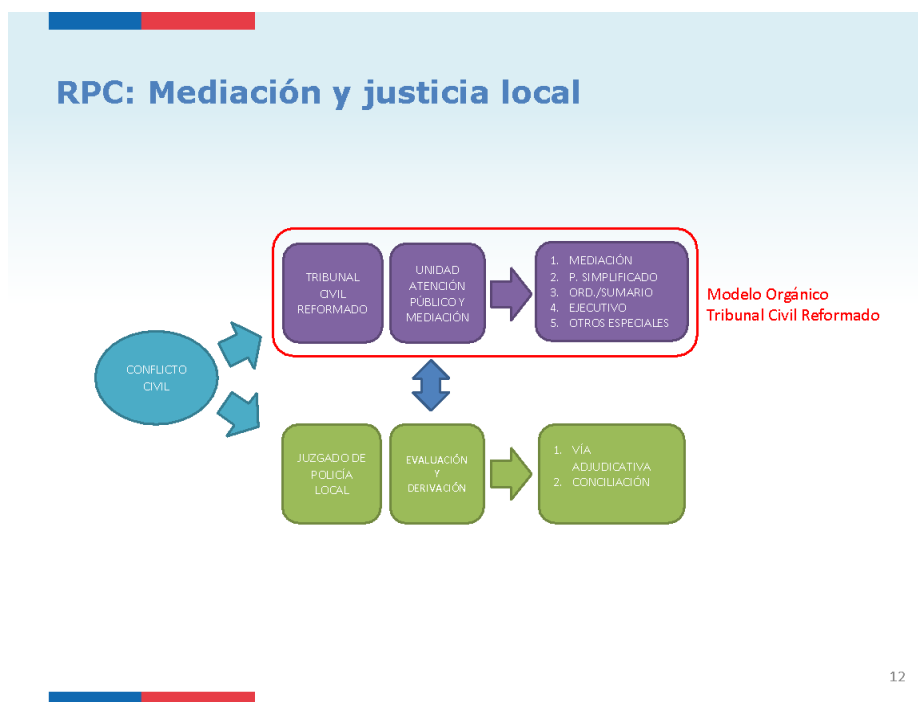
En su programa de gobierno 2018-2022 explicita también que “La adaptación del sistema de justicia a las cambiantes condiciones sociales es un requisito esencial para que pueda cumplir con las importantes funciones que le son propias. Un país sin un sistema de justicia acorde a los tiempos no podrá consolidar plenamente su desarrollo ni su democracia. Por ello se requieren reformas legislativas estratégicas que creen una justicia moderna, oportuna y asequible para todos”.

Principales objetivos y medidas de la reforma procesal civil

Se remarcan aquí dos ideas atinentes a esta propuesta de política pública: en primer lugar, se ha planteado, como objetivo prioritario de la reforma procesal civil, el aprobar el proyecto de ley actual, incorporando la mediación voluntaria o forzada al inicio del proceso; y, en segundo lugar, restituir la casación en sede civil, y fortalecer a los municipios para que pueden acometer todo aquello que no esté expresamente entregado al gobierno central, con objeto de consagrar la subsidiariedad territorial.

²⁴⁴ <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/programa-SP.pdf> (consultada en junio 2020)

Para la elaboración de la propuesta se ha partido del gráfico siguiente²⁴⁵



El planteamiento que se expone a continuación intenta responder a los objetivos estratégicos que la política pública pide: se propone un sistema multipuerta de acceso a la justicia, integrando con un nuevo valor a instituciones ya existentes, que hasta ahora actuaban de forma autónoma y sin relación unas con otras. Desde este nuevo escenario, se exhorta a dejar de pensar en “conflictos civiles”, para comenzar a hablar de “**conflictos ciudadanos**”, integrando diversos tipos de problemas que afectan a la convivencia cotidiana. Para ello han de colocarse

²⁴⁵ Fuente: MORALES, M (2018). - La judicatura de policía local en el contexto de la Reforma Procesal Civil: desarrollo de competencias y habilidades en gestión del conflicto. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Santiago de Chile. El presentar este cuadro tiene una relevancia importante en el desarrollo de la planificación de la propuesta de política pública, ya que es el de la imagen de la que la unidad de estudios del Ministerio de Justicia partía para entender una posible política pública y, que este doctorando entendió como insuficiente e incompleta para poder generar un sistema integrado de diversos organismos a los que la ciudadanía chilena accede para tratar sus conflictos de orden civil y local,

en un mismo eje de importancia y relevancia todas las situaciones conflictivas que las personas suelen tener en situación de convivencia social.

Es sabido que actualmente muchos conflictos de convivencia no obtienen respuesta desde la administración de justicia, mientras las disputas siguen y minan la convivencia ciudadana. Si se continúa reduciendo los conflictos interpersonales en el ámbito de la convivencia a los que hoy día se pueden enmarcar jurídicamente, muchos seguirán quedando sin respuesta. De ahí que la mediación dé salida y tratamiento a situaciones que desde otro ámbito no los tendrían. Esto es lo que remarca el valor de esta política pública, y no solo, pues, para resolver y gestionar dificultades de la convivencia cotidiana, sino también pensando en el desarrollo de acciones preventivas de la escalada de la violencia y de la conflictividad.

Todo ello ha de tender a lograrse si, en cuanto al conflicto ciudadano, se entiende como eje vertebrador de toda acción lo que impulse a que las personas resuelvan sus problemas ejerciendo su “ciudadanía”, en el sentido de su participación frente a los mismos. Se trata de conseguir que las personas se corresponsabilicen de su gestión y solución, asumiendo sus deberes y derechos y, por lo tanto, siendo consecuentes con sus intereses en cuanto complementarios con los de los otros. En definitiva, el objetivo es procurar abrir un escenario alternativo a la judicialización de la vida cotidiana de las personas, en el que aparezcan diferentes formas de tratamiento de esas disputas consuetudinarias.

Con este nuevo modelo no solo se conseguiría integrar diversas organizaciones, optimizando los recursos, sino también que se pusiera de relieve la importancia de estas diferentes entidades para la ciudadanía. La misma que debería reconocérseles desde la administración pública, cuando se las contemplase de manera integrada en una política pública como la que la época exige, y por tanto asignándole los aportes económicos y los recursos humanos necesarios para cubrir los objetivos propuestos.

Esta propuesta conlleva objetivos estratégicos que la reforma procesal civil ya enmarca como fundamentales, recogidos por Nicolás Frías, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Santiago de Chile, en el marco del seminario “Desafíos para el abordaje de los conflictos locales en Chile”, 28/6/19. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile y Universidad de Chile:

- Un nuevo servicio desde el Poder Judicial con mediadores profesionales
- Mediación universal y gratuita
- Voluntariedad de la mediación
- Acondicionamiento de un espacio de supervisión, control y aprendizaje para los profesionales de esta, y para asociaciones sin fines de lucro
- Lograr acuerdos en mediación con efecto jurídicos vinculantes
- Fortalecimiento de la información y derivación hacia la ciudadanía.

Para todo ello, es fundamental el constituir una comisión mixta (interinstitucional), en la que opere un equipo de responsables políticos y un equipo de responsabilidad técnica, con el objetivo de que la política pública sea una realidad altamente legitimada de coordinación (el poder ejecutivo más el Poder Judicial), mediante el seguimiento e implementación de esa política pública. Esta es una propuesta de partida que podría integrarse en el marco de la política y plan nacional de acceso a la justicia.

Intervendrían en esa comisión, por tanto, por una parte, la división judicial del Ministerio de Justicia y DDHH, en el contexto del plan nacional de acceso a la justicia; y, por otra, desde el Poder Judicial, la dirección de estudios de la corte suprema²⁴⁶.

Dicha comisión deberá trabajar para el impulso, seguimiento, control y evaluación permanente de esta propuesta de intervención en los conflictos locales de Chile. Deberá así mismo impulsar una nueva ley general de

²⁴⁶ <http://decs.pjud.cl> (consultada en junio 2020)

mediación civil y local, estipulando indicadores de evaluación de las actuaciones a desarrollar, y propiciando importantes inversiones económicas para poder contar con los mejores profesionales de la gestión y resolución de conflictos, cuya tarea sea efectiva y eficaz, más allá de los distintos lugares en los que lo ejerzan por todo el país.

A continuación, se presenta el cuadro, elaborado en el marco de esta investigación para la organización e integración de los diferentes poderes públicos en esa comisión mixta de gestión de la política pública y en el que, se puede visualizar la incorporación de los centros de asistencia jurídica que creemos deben tener un rol central y vertebrador de la política pública de acceso a la justicia eficaz, de modo que llegue a toda la ciudadanía y eficiente ya que cuenta con un amplio espectro de profesionales y programas que, en una interacción debida darán resultados esperados y que, responderán a las carencias que en la etapa diagnóstica se han identificado:



Este cuadro explica la propuesta de política pública desarrollada por este doctorando para el tratamiento de los conflictos civiles (y locales) en Chile, fruto de la investigación realizada a mediados del año 2019 y consensuada con la

jefatura de la unidad de estudios jurídicos y el ministro de Justicia de la República de Chile.

Se propone, pues, crear un grupo de trabajo específico sobre mediación, inserto en la comisión nacional de acceso a la justicia, que actúe como comisión de coordinación del sistema de justicia penal, creada por la ley N° 20.534²⁴⁷, con carácter permanente y consultivo. Se trataría de un órgano consultivo que colaborase desde diversas sensibilidades en el seguimiento y mejora continua del proyecto de la comisión. Este órgano podría proponer acciones, tanto de divulgación, como de mejoras en los procedimientos, que participaría en la redacción de un código deontológico y de los protocolos de buenas prácticas en mediación.

Dicho órgano tendría como objetivos específicos:

- impulsar un real cambio a favor de la mediación
- fomentar la cohesión social a partir de medidas preventivas de resolución de conflictos
- equilibrar el porcentaje de conflictos resueltos a través de la mediación en relación con los litigios judiciales
- promover la gestión integral de la mediación a través de su implantación en los diferentes ámbitos
- y mejorar la calidad de las mediaciones.

Este consejo se podría conformar contando con la participación de las siguientes entidades:

- organismos pertenecientes a universidades
- colegios profesionales
- representantes del municipalismo
- instituto de estudios del Poder Judicial
- personas de reconocido prestigio en el campo de las técnicas alternativas de resolución de conflictos

²⁴⁷ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030164> (consultada en junio 2020)

- y otras instituciones atinentes a la resolución alternativa de conflictos en el ámbito local.

De esta manera, y a partir de este escenario, se intenta redefinir las tres instituciones aquí nombradas, y darle un sentido integrado con las otras dos. Así mismo, se plantean una serie de objetivos para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Poder Judicial, como organismos que regulen, controlen y velen por la calidad de la prestación de los diferentes servicios que aquí se despliegan. De esta manera, se liga al Poder Judicial y al Ministerio de Justicia en la atención a los conflictos interpersonales de los ciudadanos, y se fortalece la idea de que la Justicia acceda al ciudadano y viceversa.

Así, los Juzgados de Policía Local, las Corporaciones de Asistencia Judicial y los Tribunales Civiles, se relacionarían, enmarcados bajo el alero del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Poder Judicial, como impulsores y coordinadores del tratamiento de los conflictos de la ciudadanía. En tal sentido, se ha pensado que cada parte del engranaje de esta propuesta de política pública se encargue de gestionar una serie de funciones y servicios de la misma, de forma que se descentralice la oferta en el territorio, y en cuanto a las entidades que comparten un papel en ella.

La idea que se propone es la siguiente: los Juzgados de Policía Local se han de encargar- además de la tramitación de causas en la vía adjudicativa que ya llevaban a término- del servicio de conciliación judicial y el de evaluación de los conflictos de los ciudadanos. De esta forma, los servicios que ellos no gestionen, informando adecuadamente e identificando en este sentido los casos, se podrán derivar hacia la aplicación de medidas, alternativas a la sanción económica, que resulten reparadoras para la comunidad y educativas para la persona. Estas medidas serán tramitadas por la corporación de asistencia judicial más cercana. De este modo, el mismo juzgado, al ser un servicio municipal, puede devenir puerta de entrada de la ciudadanía al sistema de justicia, que aparecerá, así como más próximo y amable.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial se encargarán, pues, de las siguientes funciones:

- llevar a término casos de mediación en conflictos locales y comunitarios
- realizar acciones y programas para la prevención de la violencia y la escalada de la conflictividad
- trabajar en la difusión de la cultura del diálogo entre la ciudadanía
- liderar el programa de medidas alternativas (a la sanción administrativa realizada por los Juzgados de Policía Local) que resulten reparadoras para la comunidad y educativas para la persona infractora
- orientar, informar y derivar a otras entidades que colaboran en la misma política pública
- realizar las tareas propias de mediación en conflictos ligados al consumo
- difundir e implementar la cultura de la mediación desde diversas metodologías alternativas en instituciones sociales y educativas
- continuar realizando acciones de justicia restaurativa y conciliación

Los Tribunales Civiles Reformados serán los encargados, dentro de la política pública, de llevar a cabo procedimientos simplificados (esto es, juicios breves para causas de menor cuantía), y procedimientos ordinarios y ejecutivos. Así como de orientar y derivar a la ciudadanía hacia otros servicios en los que el tribunal no tiene competencia, pero sí otro organismo del sistema multipuerta, fast track mediation²⁴⁸, en el marco de un sistema innovador con un gran nivel de economía procesal. Y también de realizar la atención y la mediación civil prejudicial, y la derivación en información de conflictos locales (no civiles) a los Juzgados de Policía Local correspondientes por cercanía territorial.

En cuanto a la comisión mixta de la que se habló más arriba, creada a los fines de la coordinación y ejecución efectiva de la política pública, dentro de la Reforma Procesal Civil, tendrá como funciones las siguientes:

²⁴⁸ <https://cutt.ly/Etl6pl8> (consultada en junio 2020)

- control, coordinación y supervisión de dicha reforma,
- diseño y redacción de un marco normativo regulador para esta reforma,
- evaluación de la aplicación de la reforma, erigiéndose como referente de calidad ante la ciudadanía,
- elaboración y control del registro unificado de mediadores/as de Chile,
- diseño y organización de la formación transversal en mecanismos alternativos de resolución de conflictos, estableciendo criterios de homologación de dicha formación de acuerdo con la política pública,
- establecimiento de mecanismos de control de calidad y objetivos anuales para cada línea mencionada previamente en este apartado,
- diseño de políticas de seguridad ciudadana y convivencia,
- nombramiento de los responsables de cada línea en cada región del país.

2.19.4. Desarrollo y organización de los diferentes actores de la política pública, coordinados en función de las diversas actividades metodológicas deberán interactuar para la efectiva inserción de la mediación en el tratamiento de los conflictos de orden civil.

En relación con los Juzgados de Policía Local, las actividades principales que deberían llevar a cabo serían, a partir de la creación del nuevo servicio, el acogimiento y la atención a las personas, para luego derivarlas adecuadamente hacia el tratamiento que su conflicto precise, ya en los mismos Juzgados de Policía Local, ya hacia la mediación civil (Tribunales Civiles Reformados) o local (Corporaciones de Asistencia Judicial).

Por este camino se orienta la puesta en marcha del programa de derivación a medidas alternativas reparatorias y educativas: se trata, por lo tanto, de una forma alternativa de hacer frente a problemas de civismo y urbanidad. En lugar del pago económico de la multa, se ofrecería la posibilidad de entrar en un programa de trabajos en beneficio de la comunidad. Así, la persona llevaría a cabo una acción de ayuda a otros que a la vez sería una oportunidad de reflexión y asunción de la responsabilidad por el hecho sancionado.

Al finalizar este programa, que se desarrollará en las corporaciones de asistencia judicial, el juzgado de policía local recibirá un informe sobre el

resultado de este. De ser negativo, la sanción sigue su curso de forma corriente. Para poder implementar este programa se tendrá que rediseñar y redefinir las tareas propias del juzgado de policía local, en relación con el tratamiento alternativo, de las sanciones administrativas sobre las que tiene potestad. Sin duda el programa supone precisamente el revisar y poner en marcha un programa profesional de conciliación prejudicial.

Se puede considerar que estamos frente a la oportunidad de que, desde su lugar de autoridad, el juez de policía local pueda ofrecer un espacio cercano y comunicativo entre las personas implicadas. Esto ha de posibilitar que puedan resolver su problema en un sistema breve, focalizado y con repercusiones legales seguras. Pero se trata, sobre todo, de un método que permite el cumplimiento del principio de economía procesal a la administración de Justicia. Y también de un espacio donde las personas sean escuchadas por la autoridad judicial, y donde puedan evaluar una solución propuesta a su medida, o considerar el escenario alternativo que el proceso adjudicativo traerá.

En cuanto a la evaluación del conflicto que llega al juzgado, muchas veces el Juzgado de Policía Local es el sitio más cercano a la persona, ya que se encuentra en su propio municipio. Por tanto, puede devenir en una puerta de entrada cercana y ágil al lugar en que se atiende su problema, y se le ayude a analizarlo y a pensar cuál sería el mejor modo para su tratamiento. Con este modelo se potencia la dignificación y la mejora de las condiciones estructurales y organizativas para llevar a los Juzgados de Policía Local al siglo XXI. Se ha de trabajar para hacer visible la enorme y profunda tarea por la paz social que se está haciendo desde hace tiempo, en el sentido de profundizar la formación de los jueces/zas y secretarios/as en técnicas de entrevista, contención, derivación, y conciliación.

Se puede pensar que el lugar idóneo para la conciliación, como método de resolución alternativa de conflictos, serían los Juzgados de Policía Local. Son los profesionales que en ellos actúan quienes pueden acercar a las partes involucradas en un conflicto, y orientarlas hacia un camino de acuerdo posible, en poco tiempo, y con la autoridad necesaria para poder propiciarlo, en atención

a la premisa de economía procesal. Para ello será necesario invertir en la formación de los/las jueces/zas y secretario/as en la metodología de conciliación, es decir en habilidades blandas que capacitan para acoger a personas en situación de vulnerabilidad. Y esto además con la tranquilidad de un trabajo autónomo del juzgado de policía local, sin la injerencia político-municipal que pudiera distorsionar los objetivos de su tarea.

Explicitaremos más adelante, en un anexo de buenas prácticas, el programa de medidas alternativas (a la sanción económica) con capacidad de reparar desde el paradigma de la justicia restaurativa y educativas para la persona infractora. En este programa participan, por un lado, los Juzgados de Policía Local, como organismos que tienen la potestad de sancionar y ofrecer este camino alternativo a la sanción punitiva; y, por otro, las Corporaciones de Asistencia Judicial, como organismos en los que se determinan y evalúan las eventuales medidas alternativas de trabajo en beneficio de la comunidad, que sustituyen educativamente la sanción.

Una vez finalizado el periodo de dichas medidas alternativas, la Corporación de Asistencia Judicial informará al Juzgado de Policía Local si las mismas han finalizado satisfactoria o negativamente. En caso de ser negativo el informe, la sanción económica sigue su curso ordinario. Y cuando el cierre sea satisfactorio se procederá al archivo del expediente correspondiente.

También se considera propicio invertir en la formación en otros métodos alternativos de resolución de conflictos, que permitan involucrarse lúcidamente dentro del cambio de paradigma que la nueva reforma propone.

Lo que se persigue en definitiva con esta reforma se establece en el siguiente listado de objetivos:

- conseguir coordinar las diversas acciones de la política pública en la reforma procesal civil,
- lograr la especialización de los funcionarios en contención, información, análisis y derivación de los diferentes problemas de la ciudadanía,

- dotar de herramientas técnicas y espacio adecuado para realizar esas tareas de conciliación,
- clarificar la definición y descripción del cargo y las funciones de los jueces/zas,
- conseguir la dignificación de la figura de los y las jueces/zas de policía local,
- erradicar la injerencia política municipal para favorecer la independencia judicial, aunque además habrá que legislar con ese mismo objetivo,
- formar al personal en conciliación y en las metodologías de información y derivación hacia la resolución alternativa de conflictos,
- acometer la digitalización de mecanismos y procedimientos, determinando claramente su naturaleza jurídica,
- dotar de una estructura a la justicia local que amplíe y mejore sus posibilidades de acceso,
- diseñar y realizar programas de formación y sensibilización en mediación y cultura de mediación para fortalecer la convivencia ciudadana,
- establecer un sistema de control de la calidad del funcionamiento del sistema,
- reestructurar la justicia local para ampliar sus posibilidades, permitiendo el conocimiento de las pequeñas causas y/o asuntos vecinales, con la introducción de sistemas alternos de resolución de conflictos.

En relación con los Tribunales Civiles Reformados, se ha de potenciar un nuevo servicio del Poder Judicial, y un nuevo perfil de mediador profesional, que dé cobertura a un mecanismo universal y gratuito. Así mismo, se ha de especificar el ámbito de aplicación, que ha de ser voluntario con las excepciones marcadas por ley. Dicho servicio ha de satisfacer los siguientes fines:

- brindar asistencia personal facultativa,
- potenciar el valor de los acuerdos de mediación civil como sentencia ejecutoriada,
- explicitar que la mediación frustrada habilita para demandar,

- poner en marcha programas de fast track mediation, o mediación “in extremis” prejudicial²⁴⁹ ,
- Activar el servicio de mediación prejudicial en cuestiones civiles, dirigido a personas jurídicas de derecho público o privado, sin fines de lucro,
- seleccionar a un equipo autónomo de mediadores profesionales,
- crear un registro de centros en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,
- rendir cuentas y pasar información de orden estadístico al mismo organismo, con el fin de centralizar la información y tener un mapa de país adecuado,
- propiciar que la mediación sea asumida económicamente por las partes, con precios públicos adecuados para dar acceso a toda la población,
- dotar de una partida presupuestaria estatal destinada a permitir que personas en situación de vulnerabilidad económica puedan beneficiarse del sistema,
- realizar convenios de colaboración dentro del propio Poder Judicial, así como de colaboración con las Corporaciones de Asistencia Judicial y los Juzgados de Policía Local correspondientes a cada lugar del territorio.

Es de considerar que este sea un buen escenario para potenciar la información y derivación al ciudadano a diversas metodologías de tratamiento de sus conflictos, integrando las nuevas líneas directivas de la Reforma Procesal Civil. Desde esta perspectiva, se ha de pensar cuál sea el procedimiento más adecuado a cada caso, a las personas involucradas, al momento preciso de la escalada de la conflictividad de la disputa, al vínculo que reúne a los involucrados, etc.

Con todo ello, es posible pensar que el rol de los Tribunales Civiles sea el de actuar como una puerta de entrada a la Justicia de los conflictos que los ciudadanos necesitan resolver. Un rol que se completa con la capacidad para recibir, analizar y derivar hacia el método más adecuado de resolución de cada

²⁴⁹ <https://cutt.ly/VtH2DQS> (Consultada en abril del año 2020)

caso, aprovechando la legitimidad que los juzgados tienen ante la ciudadanía para mediar profesionalmente en los conflictos civiles previstos por ley.

Hemos de considerar también que esta voluntad necesitará de un equipo altamente especializado en sistemas integrados, y también de una coordinación y colaboración entre organizaciones que haga más fuerte la red de servicios de acceso a la Justicia. Así como promover ante la sociedad una visión en este sentido.

En relación con las Corporaciones de Asistencia Judicial, éstas constituyen los organismos desde los cuales se puede brindar diversos tipos de servicios y programas para favorecer la convivencia y la cohesión social, enmarcados dentro de la llamada “cultura de mediación”. Para ello es necesario tener claros los puntos clave sobre lo que se sostengan las diversas acciones dentro de la cultura de mediación, estos son:

- la voluntariedad de las partes,
- el poder de estas,
- la mirada hacia el futuro,
- la imparcialidad de los profesionales,
- la neutralidad de estos,
- canales de comunicación posibles y efectivos.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial no solo tienen una presencia altamente representativa en el territorio, sino que ya están acostumbradas a interconectar servicios. Actualmente tienen relación con el sistema informático de los Tribunales de Familia; con la Corporación Administrativa del Poder Judicial; con la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana; con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio y Secretaría General de la Presidencia; con el Registro Civil e Identificación de cada zona; y con la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado.

Es importante remarcar esta forma de trabajo, ya que, dentro de esta propuesta, serán el órgano de interconexión con los Tribunales Civiles y con los Juzgados

de Policía Local; y se ha de tener en cuenta que ya está en su constitución el trabajo colaborativo con otras entidades en beneficio de la población.

Para establecer y realizar esta propuesta también se ha de tomar conciencia de una serie de reformas necesarias en las Corporaciones de Asistencia Judicial, como las que a continuación se señalan:

- selección y nombramiento de profesionales de la mediación en todas las corporaciones de asistencia judicial,
- establecimiento de requisitos eficaces de formación en mediación,
- valoración de las experiencias en coordinación de grupos y en trabajo comunitario,
- selección y nombramiento de profesionales aptos para supervisar la tarea (al menos uno por región), y para trabajar “fuera de despacho”, en el territorio,
- planificación y establecimiento de espacios para entrenar habilidades y competencias,
- establecimiento de un sistema de evaluación de los programas de mediación, con indicadores adaptados a este tipo de intervención.

En cuanto al sistema de contratación de estos profesionales altamente calificados, se ha pensado en dos escenarios en los que contar con equipos idóneos para esta selección: por una parte, se podría externalizar el servicio para conservar criterios de calidad, de manera que, los/las profesionales no se “institucionalicen” y mantengan viva la iniciativa, es decir la reflexión e innovación permanente; y, por otra, se podría crear un modelo “mi mediador”, con características similares al modelo de “mi abogado” que ya se está utilizando.²⁵⁰

Este programa pertenece al Ministerio de Justicia y DDHH, y opera a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial en cuatro regiones del país: Tarapacá, Valparaíso, Biobío y Metropolitana. El/la profesional a cargo trabaja con un/a

²⁵⁰ <http://losninosprimero.cumplimiento.gob.cl/mi-abogado.html> (consultada en junio 2020)

asistente social y un/a psicólogo/a, con el fin de procurar una atención integral a los/las niños, niñas y adolescentes.

Llegado el momento, habrá que estudiar cuál es el método más conveniente para la conformación de los equipos profesionales. Para ello, habrá que revisar la experiencia de las corporaciones de asistencia judicial, como programas transversales (mediación, arbitraje, conciliación, evaluación, representación judicial, atención a víctimas, promoción de derechos, prevención de conflictos, etc.). Y también procurar optimizar los aprendizajes obtenidos a través de la experiencia de las unidades de justicia vecinal, así como invertir y trabajar en la percepción de estas unidades como los espacios más indicados para operar en los conflictos de convivencia de la ciudadanía. El reto es lograr que se vean como un espacio dignificado universal, capaz de prestar a todo tipo de ciudadanos/as, más allá de su condición socio económica, todos los servicios que aquí se planean, para lo cual precisarán de una dotación presupuestaria que les permita asumir esta tarea en todas las Corporaciones de Asistencia Judicial del país.

Para potenciar el trabajo en favor de la convivencia ciudadana, las Corporaciones de Asistencia Judicial deben replantear su programa de mediación. El objetivo es pasar de procedimientos de mediación a programa de promoción de la cultura de la convivencia ciudadana. Esto significa cumplir los siguientes objetivos:

- integrar diversas líneas estratégicas de prevención de la escalada de conflictividad,
- promover las redes de contención en lo social para fortalecer la convivencia,
- pensar en metodologías para intervenir en conflictos que se dan en el entorno de las ciudades y pueblos: mediación, facilitación, programas de medidas alternativas a la sanción administrativa, que sean reparatorias y educativas para la buena vecindad,
- crear programas de mediación en escuelas y entidades deportivas y culturales,

- intervenir en conflictos de barrio o en los que se encuentren muchas personas involucradas, a través de técnicas de mediación multipartes como el *open space*²⁵¹ , *world café*²⁵² , los círculos de diálogo²⁵³ , etc.
- realizar formación especializada en mediación y “cultura de mediación”,
- implementar programas de asesoramiento e intervención con otros estamentos de la ciudad o a servicios municipales que trabajan con usuarios/as en situación de problema.

En cuanto a esa formación especializada, debería integrar los siguientes contenidos:

- psicología comunitaria,
- estrategias mediadoras del modelo transformativo,
- mediación multipartes, técnicas de contención, empoderamiento y mentalización,
- justicia restaurativa aplicada al ámbito local,
- mediación deportiva y escolar,
- facilitación y mediación en temas de vivienda.

Se deben aprovechar los espacios y entidades que ya existen en las ciudades, como las juntas de vecinos/as, municipalidades, organismos de paz ciudadana, lugares en los que hablar de disputas aparece de forma naturalizada; así como en las instituciones culturales, deportivas, educativas, y sociales en general, pensándolas como los mejores ámbitos desde los cuales se pueden potenciar programas preventivos (y no solo reactivos) para favorecer la convivencia ciudadana, puesto que son lugares donde naturalmente las personas se socializan y se integran en la comunidad.

²⁵¹ <https://url2.cl/FaceG> (consultada en junio 2020)

²⁵² <https://cutt.ly/1tbDOVb> (consultada en junio 2020)

²⁵³ <https://cutt.ly/otbDPV0> (consultada en junio 2020)

Una de las dificultades para optimizar el recurso de las Corporaciones de Asistencia Judicial es que muchas personas las consideran una institución para gente de bajos ingresos, cuando lo que se intenta con esta propuesta es erradicar la idea de unos servicios para “unos” o para “otros”. Se trata, por tanto, de trabajar en que las corporaciones se perciban como el espacio indicado para operar en los conflictos de convivencia de toda la ciudadanía. El desafío de esta propuesta es, pues, crear servicios para “todos”, y acortar barreras psicológicas de segregación social, de manera que las Corporaciones de Asistencia Judicial se vean como un espacio dignificado universal.

2.19.5. Organización, coordinación e integración de la política pública, especificando roles y funciones de cada organismo para la efectividad y eficacia de la misma.

Cuando pensamos en una política pública que renueva ante la población la imagen del espacio destinado a la gestión de sus disputas, debemos tener en cuenta que todo cambio produce reacciones de resistencia al mismo. Estos cambios deberían, por lo tanto, estructurarse y ejecutarse gradualmente, procurando vencer esas resistencias mediante la puesta en evidencia de los beneficios que tales cambios suponen. En este sentido, se han de establecer y diferenciar etapas en la implementación de esa nueva política pública.

Las etapas que deberían ir completándose serían las que a continuación se enumeran:

- constitución de la comisión mixta,
- preparación de la legislación marco necesaria,
- organización de las diferentes entidades protagonistas,
- formación del personal y los profesionales en cuanto a la función de cada organismo y sus interrelaciones, así como en las nuevas metodologías a implementar,
- y, por fin, acompañando su puesta en marcha, una campaña importante de comunicación a la ciudadanía.

Para lograr un sistema integral multipuertas es necesario, en primer lugar, definir un lenguaje común a todos los operadores profesionales. Este lenguaje debe ser sencillo y claro, inmediatamente asequible la ciudadanía (como, por ejemplo, el que se utilizó en la web del poderjudicial.cl).²⁵⁴. Y también es necesario, a continuación, establecer unos protocolos de comunicación entre las diversas instancias, así como protocolos de coordinación y toma de decisiones frente a situaciones imprevistas o sobrevenidas de la puesta en marcha de esta.

A partir de este planteamiento proponemos la siguiente organización para la nueva política pública integrada:

En relación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y con la Dirección de Estudios de la Corte Suprema:

Se propone crear una Dirección General de Métodos de Resolución Alternativa de Conflictos que pueda trabajar por la calidad de la prestación de diversos programas. El objetivo de esta entidad es, por un lado, garantizar, mediante las acciones necesarias, que la política presentada funcione con eficiencia y eficacia; y, por otro lado, procurar una coordinación efectiva entre los otros entes que prestarán sus servicios a la ciudadanía.

Esta Dirección General deberá ser, pues, el organismo de control y supervisión de la política pública. Con este fin tendrá que formar un equipo de responsables de cada eje que actúen permanentemente coordinados. Tendrá también que establecer y redactar un marco normativo general, para todos los mecanismos alternativos de resolución de controversias, que establezca unos principios básicos para su desarrollo, pero que a la vez transforme y aúne las diversas normativas preexistentes. Tendrá asimismo que crear una carta de servicios preestablecidos y coordinados, que los haga fácilmente perceptibles por la ciudadanía, de modo que los usuarios puedan preguntar, sugerir o reclamar sobre las actuaciones de las entidades participantes en la política pública. Otra

²⁵⁴ <http://www.pjud.cl/home> (consultada en junio 2020)

acción para desarrollar será la de elaborar un modelo de gestión de la calidad, estableciendo unos requisitos mínimos, y determinando los indicadores a vigilar.

Las medidas a adoptar en cuanto a este control de la calidad serían las siguientes:

- establecer objetivos anuales revisables,
- señalar y registrar profesionales de las metodologías alternativas de resolución de conflictos (incluyendo a derivadores de los Juzgados de Policía Local, mediadores/as de los tribunales civiles reformados, y mediadores/as de las corporaciones de asistencia judicial),
- desarrollar un programa de fomento de la convivencia y la aceptación de la diversidad para fomentar la convivencia ciudadana,
- diseñar indicadores y mecanismos de evaluación continua de la integración del sistema multipuerta con sus respectivos sistemas de evaluación,
- implementar programas de formación transversal, en la cultura de la mediación y en las metodologías alternativas de resolución de conflictos, para todas las instituciones implicadas en el ámbito del derecho y la judicatura (tribunales civiles reformados, Juzgados de Policía Local, corporaciones de asistencia judicial), y otros operadores jurídicos afectados por la reforma procesal civil,
- coordinar la operatividad y los circuitos de derivación de los diferentes programas integrados.

El rol que se ha pensado en esta propuesta para las diferentes instituciones trata de incorporar a las Corporaciones de Asistencia Judicial como organismo interlocutor entre los Juzgados de Policía Local y los tribunales civiles reformados. El objetivo es que puedan asumir aquellos conflictos, de orden civil, que no son atendidos por los Tribunales Civiles Reformados, y que eventualmente podrían tratarse en los Juzgados de Policía Local.

Habrá que preparar al personal de los Juzgados de Policía Local para poder vincular a las municipalidades y las instituciones locales con los mediadores de las corporaciones de asistencia judicial. La finalidad es potenciar las actuaciones

en el sentido de la prevención de la escalada de la violencia, y en el de la difusión de la cultura del diálogo.

También sería conveniente crear un registro que identifique las faltas y contravenciones que los Juzgados de Policía Local podrían derivar a un programa de medidas alternativas, sustitutorias de la sanción económica, que resultasen educativas para las personas infractoras (M.A.R.E.).

Asimismo, sería conveniente un reciclaje del personal técnico de las Corporaciones de Asistencia Judicial, para que pudieran asumir mediaciones en conflictos locales, en programas de prevención de la violencia, y en la difusión de la cultura del diálogo en los municipios. Todo ello permitiría a las Corporaciones de Asistencia Judicial asumir aquellos casos no judicializables, que sin embargo complican la convivencia vecinal y social.

Formación y sensibilización para la política pública

Se considera que, para poner en marcha esta propuesta, han de diseñarse, impartirse y evaluarse el conjunto de acciones formativas, del personal de los diferentes órganos, que a continuación se enuncian:

Formación del personal de los Juzgados de Policía Local con el fin de capacitarlo para

- acoger, orientar y derivar, a personas implicadas en conflictos locales, a las instancias de mediación en las Corporaciones de Asistencia Judicial correspondientes,
- realizar conciliaciones en conflictos locales,
- identificar y derivar causas al programa de medidas sustitutorias de la sanción económica y educativas para las personas infractoras ²⁵⁵ a las Corporaciones de Asistencia Judicial,

²⁵⁵ Ver el programa medidas sustitutorias de la sanción económica y educativas para las personas infractoras en Anexo III

Formación del personal de los Tribunales Civiles Reformados con el fin de capacitarlo para

- diferenciar los conflictos civiles de los conflictos locales, y eventualmente derivar estos últimos hacia una instancia de mediación en la Corporaciones de Asistencia Judicial correspondiente

Formación de los mediadores de las Corporaciones de Asistencia Judicial con el fin de capacitarlo para

- instrumentar el programa de medidas sustitutorias de la sanción económica y educativas para las personas infractoras, con causas que los Juzgados de Policía Local podrían derivar.

A continuación, se apuntan algunas ideas complementarias para la implementación de la política pública que viene exponiéndose en esta propuesta, y que remiten a metas que el diagnóstico realizado señalaba como oportunas y convenientes de tomar en consideración:

- creación de un programa itinerante de mediación local para ciudades pequeñas,
- formación de los/las abogados/as en metodologías de resolución alternativa de conflictos desde la educación universitaria de grado,
- idear y proyectar instancias de suspensión del proceso judicial, que permitan que las partes intenten soluciones negociadas y consensuadas,
- desarrollo de nuevas líneas de actuación en la gestión de la justicia local, como podrían ser: la facilitación, la contención, la prevención, los programas de medidas alternativas a sanciones administrativas, etc.,
- creación de programas de formación y empoderamiento para ciudadanos/as en la gestión adecuada de conflictos,
- elaboración de programas de mediación escolar, con el fin de promover desde el inicio una cultura y educación en la paz y el diálogo,

- potenciar las ODR (Online Dispute Resolution),
- fomentar espacios de encuentro y reflexión entre mediadores/as y jueces/zas.

2.19.6. Algunas indicaciones y reflexiones sobre la importancia de la evaluación continua de la política pública propuesta en el presente trabajo, con el objetivo que se retroalimente y adecue a una realidad viva y cambiante.

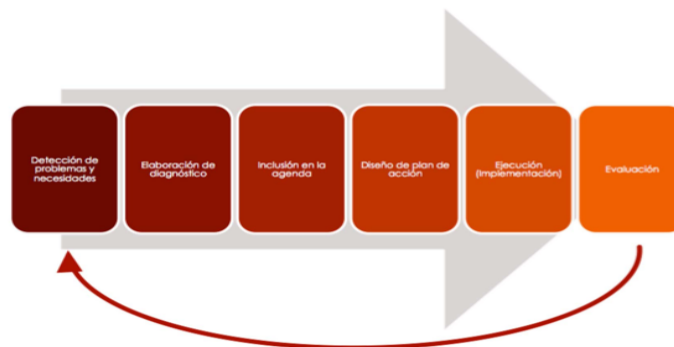
Conocer el desempeño de los servicios a los ciudadanos, identificando las oportunidades de mejora, con objeto de mejorar las distintas prestaciones, es uno de los ejes primordiales para garantizar la calidad de la inversión pública. En ese mismo sentido, evaluar la contribución de un organismo al logro de las metas de las políticas públicas definidas por el gobierno es una prioridad de toda iniciativa pública.

Pero, de igual manera, esa evaluación permite contribuir a la mejora de la gestión de la administración pública desde el punto de vista de las necesidades de los usuarios, lo que acuerda y armoniza las actividades de los diferentes servicios con los objetivos de las políticas públicas.

Existen varias formas de evaluación de la política pública:

- la evaluación administrativa y económica, en relación con el desempeño de la gestión y a los sistemas de presupuesto, calculando los costos económicos asociados a la política y sus beneficios en términos económicos,
- la evaluación de proceso, mediante el control y medición de cómo se implementó la política, a través de técnicas cualitativas y cuantitativas,
- la evaluación judicial, en el sentido de legalidad, realizada usualmente por las entidades de control en relación con el marco normativo vigente,
- la evaluación técnico–científica, es decir realizada con métodos científicos para analizar las relaciones entre las diferentes variables de forma estadística, como por ejemplo medir el impacto en la población,
- la evaluación metodológica de la implementación de nuevas líneas en la política pública, que incluye la de los instrumentos utilizados, con el fin de detectar los más eficaces en cada situación, para ser replicados.

No cabe duda de que una adecuada evaluación, contemplando todos estos parámetros, permitirá mejorar las políticas en el mediano plazo, así como la gestión y la entrega de los servicios y bienes públicos, e identificar correctamente los productos, y sus resultados e impactos.



Cuadro explicativo de_Murrieta Cummings, P. (2018). “*Diseño de políticas públicas*” Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno - Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México²⁵⁶

Existen numerosas propuestas en cuanto a qué componentes debe tener la institucionalidad de una política pública²⁵⁷. La mayoría, no obstante, coincide en reconocer ciertos atributos, como la existencia de una estrategia a largo plazo, sostenida en el tiempo, sin mudar su esencia a causa de cambios de gobierno, crisis políticas o situaciones coyunturales. Esto no implica que la política social sea rígida e invariable ante la situación socioeconómica. Lo que quiere decir es que responde adecuadamente a *shocks* económicos, pero no cambia arbitrariamente frente a modificaciones en los equilibrios políticos. Como

²⁵⁶ Citado en VILCHIS MATA, I. (2019). Evaluación de tradeoffs entre servicios eco sistémicos urbanos a escala megalopolitana. *Economía, sociedad y territorio*, 19(61), 339-371.

²⁵⁷ (REPETTO, 2003; FRANCO, 2010; CECCHINI y MARTÍNEZ, 2011; VAN DE VEN y ELLIS, 2000; BOHORQUEZ, 2009; BRAUN y VÉLEZ, 2004; BLANK, 2012; IRARRÁZVAL, 2006; MACHINEA y CRUCES, 2010; SZÉKELY PARDO, 2010 y 2015).

muchos operadores afirman: “debe pensarse como política de estado más que como política de gobierno”.

La existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores es uno de los más importantes atributos de la institucionalidad de una nueva política pública. Esa determinación permite definir cómo operan los programas, a qué población van dirigidos, qué tipo de apoyo ofrecen, cuáles son los criterios para la inscripción y selección de destinatarios, cuáles son sus corresponsabilidades, y cuáles son los espacios de coordinación entre los distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política social.

En cuanto a estos últimos, se trata de actores de distintos niveles de gobierno y/o otros sectores, por lo que resulta indispensable que existan ámbitos en los que coordinarse para llevar a cabo sus funciones. Es decir, compartir información, articular esfuerzos, y asignar recursos de manera eficaz y eficiente, además de ocuparse del desarrollo permanente de la capacidad técnica de los organismos encargados de las distintas etapas de la política social. Pues para llevar a cabo una política social eficaz resulta fundamental contar con cuadros profesionales capacitados para ejercer las distintas funciones, así como con la existencia de mecanismos de recolección y análisis de información confiable, que permita evaluar el avance de la estrategia y mejorar los programas.

Toda estrategia social debe velar por el uso eficiente de los recursos escasos para atender los problemas sociales más importantes. Para esto, es clave contar con información adecuada para la toma de decisiones, con ámbitos institucionales dedicados a la evaluación y seguimiento de las acciones sociales y su impacto. Para lograr transparencia en la gestión y rendición de cuentas sobre el funcionamiento de un programa social, son de crucial importancia los mecanismos de control y fiscalización. El ciclo de la rendición de cuentas solo termina cuando existen mecanismos que permiten sancionar a los funcionarios que no se apeguen a la normativa vigente. Se trata de la participación de actores sociales que, por contar con horizontes de planeamiento más largos que los actores gubernamentales, consoliden la continuidad de los programas, evitando su eliminación ante cambios políticos coyunturales, y elevando la capacidad del programa por medio de demandas y colaboración específica.

Puede sintetizarse este conjunto de aproximaciones afirmando que la institucionalidad social se manifiesta, en lo fundamental, a través de cuatro dimensiones:

- lo jurídico – normativo
- lo organizacional
- lo técnico - operativo
- lo fiscal.

Las políticas son transversales a la gestión e imponen grandes desafíos en materia de coordinación de políticas. Algunas herramientas y procesos son centrales para lograr la integralidad de la oferta de protección social, para coordinar la intervención, para dar consistencia a las decisiones, y para asignar los recursos a fines estratégicos.

En este marco, la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la coherencia en las decisiones de los actores involucrados en el sistema de protección social, así como establecer objetivos estratégicos, y mejorar la coordinación e integralidad de las políticas sociales.

Por lo que hace a la cuestión de los tiempos, se propone una calendarización para el seguimiento de la implementación de la política pública propuesta. Es necesario establecer una serie de etapas a desarrollar en el momento en que se decida poner en marcha la “maquinaria” para la implementación de la política pública:

1. revisión y definición de las posibles líneas de acción a implementar,
2. identificación de las ventajas y desventajas potenciales para cada línea de acción elegida,
3. hacer una predicción, a partir de una visión general de la implementación, de las consecuencias de cada una de las posibles líneas de acción en base a los criterios de evaluación,
4. realizar el análisis de las implicaciones de nuestros supuestos y los resultados obtenidos, que puede hacer necesario una revisión y estudio de la

política pública por parte de la unidad de estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,

5. trabajar con la retroalimentación, para la articulación y el análisis de recomendaciones al año de implementación de la política pública,

6. definir un modelo de evaluación permanente de la activación del programa, así como la revisión y estudio de la política pública, a dos años vista de su implementación, con el fin del aprovechamiento de los resultados continuos que los procesos de evaluación aporten.

2.19.7. Buenas prácticas en mediación de diversos países y realidades, que han servido de marco de referencia para enriquecer esta propuesta de política pública.

En estos últimos años, la mediación se ha convertido en una alternativa de resolución pacífica de los conflictos entre partes, y en una herramienta para el fomento de la convivencia entre las personas que habitan una ciudad. La mediación constituye un elemento relevante que modifica la actitud de las partes sometidas al conflicto, al mismo tiempo que aumenta el grado de implicación de los afectados en su resolución. Desde otro punto de vista, la mediación también fortalece las relaciones sociales y la democracia, al permitir la participación y fomentar el pacto entre las ciudadanas y los ciudadanos inmersos en cualquier problema de convivencia vecinal.

La cultura de la mediación se formula desde el modelo transformativo, mediante la puesta en práctica de su metodología de la transformación del conflicto y de las relaciones entre las partes.²⁵⁸ El conflicto es, pues, interpretado desde el cambio.²⁵⁹ A través de esta metodología se potencia la corresponsabilidad y el empoderamiento. Así, aumentan la autoridad y el poder del individuo sobre las decisiones que le afectan personalmente, el sujeto se auto-fortalece, incrementa

²⁵⁸ MUNNÉ, M., y MAC-CRAGH, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. GRAÓ, I, página 68

²⁵⁹ TORREMORELL, M. C. B. (2003). *Cultura de mediación y cambio social*. Gedisa. página 117

su capacidad para tomar decisiones propias, vela por que se cumplan sus derechos,²⁶⁰ y ejercita sus libertades, pero asumiendo su responsabilidad.²⁶¹

En definitiva, a través de la transformación se posibilita el cambio a nivel de la persona, de las relaciones y de la situación.²⁶² Las personas aprenden a entender a los demás, a sí mismas y, de ese modo, a creer que se puede llegar más lejos colaborando, y a confiar en que la colaboración pueda llevar a un cambio social.²⁶³

Conocer el proceso de mediación influye en el individuo y repercute en su entorno, ya que éste aprende una nueva manera de actuar ante el conflicto y ante las personas que están implicadas en él. Por un lado, se empieza a pensar desde los valores y no desde la exigencia; y, por otro, se empieza a incluir a la otra parte en la propia reflexión y se reconoce su sufrimiento con el conflicto.²⁶⁴ De esta manera, las partes se hacen protagonistas, y se responsabilizan de todos los aspectos de sus vidas. Se deja atrás una posición dualista, para pasar a haber el reconocimiento de un solo problema, que se define por lo que las partes quieren y acuerdan, estableciendo un objetivo compartido.²⁶⁵

La persona mediadora debe contribuir a generar confianza, y a que las partes se vean como interlocutores válidos, creando un clima de seguridad para poder trabajar con el conflicto. De esta manera, se posibilita la cooperación y se implementa la voluntad de cumplir aquello que se acuerda, construyendo nuevos significados más equitativos.²⁶⁶

²⁶⁰ MUNNÉ, M., y MAC-CRAGH, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. GRAÓ, I. páginas 76-78

²⁶¹ TORREMORELL, M. C. B. (2003). *Cultura de mediación y cambio social*. Gedisa. Páginas 116-120

²⁶² MUNNÉ, M., y MAC-CRAGH, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. GRAÓ, I. página 79

²⁶³ *Ibídem*, páginas 81-84

²⁶⁴ MUNNÉ, M., y MAC-CRAGH, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. GRAÓ, I. páginas 81-84

²⁶⁵ TORREMORELL, M. C. B. (2003). *Cultura de mediación y cambio social*. Gedisa. páginas 116-120

²⁶⁶ *Ibídem*, página 120

Para conseguirlo, es necesario confiar en la capacidad que todo ser humano tiene para protagonizar su vida. Es, por lo tanto, necesario, educar en el reconocimiento y la consideración y orientar la resolución del conflicto hacia el sentido de justicia.²⁶⁷

Interpretar la mediación de forma cultural hace que ésta sea un proyecto colectivo. Pero, para que pueda instaurarse en nuestra sociedad, las personas mediadoras deben propiciar el cambio social- a través del conocimiento profundo del proceso y sus principios-, que conduzca hacia una existencia alejada de la violencia.²⁶⁸

La mediación, pues, es un proceso en que los sujetos remueven las estructuras de dependencia y alcanzan su propia autonomía, desarrollando las habilidades que les permiten actuar.²⁶⁹

Resulta razonable pensar en la posibilidad de ampliar el acceso a la justicia a través de la incorporación de diversos mecanismos colaborativos de resolución de conflicto que se encuentren bajo el amparo de la ley. De esta ampliación ya han dado señal algunos sectores a través de propuestas conducentes a ofrecer un sistema adecuado de resolución de conflictos. En estas propuestas aparecen mecanismos primarios de actuación, como el arbitraje, la conciliación, y la mediación, entre otros. Y, a la vez, en ellas se amplían las materias, llevándolas al ámbito civil, comercial, laboral, escolar y comunitario. Estos métodos ya fueron incorporados en los años 90 en otros países de América Latina, tales como Colombia y Argentina. País este último en el que se recogió la experiencia de Estados Unidos, donde desde los años 60 se incursiona en sistemas multipuerta, ofreciendo una apertura en la comprensión del valor justicia.

Es indudable que sería interesante implementar diversos ejes de trabajo en pos de la convivencia ciudadana y la cohesión social, por lo que proponemos una serie de buenas prácticas:

²⁶⁷ *Ibíd*em, páginas 121-123

²⁶⁸ *Ibíd*em, páginas, 126-127

²⁶⁹ *Ibíd*em, páginas, 124,125

Programa M.A.R.E. (Medidas Alternativas Reparatorias y Educativas).²⁷⁰

Los conflictos, derivados de incumplimientos de normas que alteran la convivencia y el civismo, deben ser tratados de forma específica e individualizada. La principal meta ha de ser, por encima de todo, fortalecer el papel de la comunidad y trabajar la vinculación de la persona infractora con su entorno. Esto ha de lograrse con la ayuda esencial de los diferentes agentes de la administración pública, que se identificarán para alcanzar los objetivos de reeducación y corrección que son objetivo del presente Programa.

Las acciones para enmarcar en el Programa de Medidas Alternativas han de convertirse en un espacio idóneo para poder trabajar la reparación y el fortalecimiento del tejido social en situaciones que ahora generan conflictos ciudadanos²⁷¹.

Desde los principios básicos de la mediación- como son la voluntariedad, la confidencialidad, la neutralidad y el trabajo de empoderamiento de los protagonistas, este Programa quiere poner el acento en la co-responsabilización de los conflictos ciudadanos por parte de toda la comunidad.

Con el Programa de Medidas Alternativas se pretenden alcanzar los objetivos que a continuación se establecen:

- fomentar la convivencia entre ciudadanos y hacerlos co-responsables y partícipes de la gestión de sus diferencias,
- mejorar el diálogo entre personas y colectivos aceptando el hecho de que el conflicto tiene una vertiente positiva,
- incrementar la aceptación de la diferencia de percepciones y opiniones, fomentando la igualdad y el respeto hacia el otro,

²⁷⁰ Basado en el programa del Ayuntamiento de Castelldefels, España

²⁷¹ Citada en VIVER, B; COLLEL, A; JUNCADELLA, M; ROSA, A; FERRÉ, N. (2018) "Les mesures alternatives a la sanció econòmica: guia orientativa per a la implementació". Editado por la Diputació de Barcelona, Colección "Eines", Serie: Benestar i ciutadania, 11

- ampliar la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos,
- trabajar para la construcción social a través de la gestión y resolución de estos conflictos, poniendo las bases para unas nuevas relaciones y reglas sociales,
- trabajar por una sociedad más cívica desde una vertiente reparadora, educativa y re-vinculadora de las personas y / o comunidades que incumplen o infringen alguna ordenanza local,
- facilitar la toma de conciencia y la comprensión de las razones y las consecuencias, individuales y sociales, que han significado el acto incívico,
- desarrollar la responsabilidad y la participación de todos los implicados, así como la co-responsabilización en la asunción de compromisos a favor de la reparación y la construcción de la convivencia local,
- aplicar las medidas apropiadas a cada infracción atendiendo a los diferentes elementos de valoración.

En cuanto a la Administración competente, este Programa permite potenciar la diversificación de las medidas sancionadoras, favorecer la individualización de las respuestas, e incorporar elementos para la reparación de la comunidad, garante de la convivencia dañada.

En cuanto al infractor, este Programa innova en la serie de acciones, de sentido proactivo, corresponsabilizador y educativo, que a continuación se enuncian:

- fomentar su responsabilización en sus actos y en los daños o perjuicios causados,
- participar activamente a través del diálogo en el proceso de resolución del conflicto que ha ocasionado,
- proponer actuaciones reparadoras concretas que permitan dar a las víctimas señales de respeto, cambio y compromiso,
- trabajar- y educar- en pro de la percepción personal positiva por la reparación realizada y, sobre todo, la comprensión de la respuesta a la infracción cometida.

En cuanto a la ciudadanía y a la comunidad, este Programa constituye un mecanismo que repara mediante el impulso a la participación corresponsable y al compromiso en las actuaciones cívicas o actividades reparadoras. El Programa procura que la comunidad se implique en las respuestas educativas a las transgresiones, ya sea que el daño haya sido cometido sobre un particular o sobre alguna institución y/o local comercial.

También se trabaja en este Programa para mejorar la percepción e información de los asuntos de la convivencia ciudadana, y de las diversas actuaciones que se realizan desde la administración, mediante el enfoque de la atención sobre la vertiente reparadora más que sobre la sancionadora. Pero desde la perspectiva del Programa se contempla también como algo importante el que, muchas veces, hacer una mediación entre las partes, permite concebir socialmente de forma diferente al infractor.

La ejecución del Programa de Medidas Alternativas se entiende como una prestación voluntaria y no remunerada en programas de educación social basados en los principios de no discriminación, voluntariedad, dignidad, proporcionalidad y utilidad pública.

Las diferentes actividades para realizar en cumplimiento de una medida alternativa a una determinada sanción se podrían desarrollar en alguno de los ámbitos que, a modo de ejemplo, a continuación, se proponen:

- trabajo social y asistencial,
- trabajos en parques y jardines,
- trabajos de limpieza urbana,
- trabajos de divulgación y concienciación de valores y convivencia cívica,
- reparación y reposición de mobiliario urbano
- participación en cursos, charlas o conferencias para otros/as ciudadanos/as,
- colaboración en programas de cooperación y solidaridad,
- intervención en un trabajo personal de reflexión,

- ayuda en la organización y montaje de eventos locales como desfiles de carnaval o fiestas populares,
- planificación y realización de actividades extraescolares,
- alfabetización de personas en condiciones de vulnerabilidad,
- colaboración en la recogida y donativo de alimentos

No cabe duda de que serían muchos los temas y asuntos de carácter cívico y comunitario en los que estas personas podrían participar y colaborar, de los que mencionaremos algunos también a modo de ejemplo: mesas de diálogo y círculos de paz, mediaciones reparadoras con víctimas directas, prevención de accidentes de tráfico, sensibilización sobre el consumo de drogas, campañas de información sobre la tenencia de animales, para todo lo cual podrían formarse y/o en esas mismas actividades se formarían en habilidades sociales y/comunicativas, etc.

En definitiva, se trataría siempre de medidas, reparadoras de una infracción administrativa, alternativas al pago de una sanción económica, que responden todas y cada una de ellas a actividades de utilidad social con valores educativos.

La Justicia Restaurativa es un movimiento que enfatiza la participación de las partes en el proceso sancionador y el papel reparador de la justicia. Se contrapone, por sus principios, a la clásica Justicia Retributiva.

El principio esencial de la Justicia Restaurativa²⁷² es la busca de la participación de todos los implicados, tanto el infractor como la víctima u otras personas a las

²⁷² SOLETO, H. (2013) Mecanismos alternativos de solución de conflictos en América Latina en justicia comunitaria, COMJIB, EUROsociAL II, Madrid, España. Estos programas se pueden entender desde la reparación a la comunidad, “Esta forma de complementación del sistema de justicia se ha calificado como la menos restaurativa, pues el enfoque se realiza en la reparación, y la participación de víctima y agresor es limitada, si bien dependiendo de cómo se lleve a cabo se pueden alcanzar varios de los fines restaurativos.” ... “Evidentemente, comunitario supone la existencia de una comunidad, unida por elementos comunes que pueden ser muy diversos, desde el elemento físico de vivir en un entorno, a un elemento cultural, étnico o político, pasando por elementos como el geográfico en sentido más o menos amplio o el cultural, escolar, etc. Cuando se unen los términos “mediación” con “comunitaria”, surge una vez más un

que indirectamente se haya producido un daño. Mediante la medida alternativa al proceso sancionador, el autor obtiene además un beneficio económico, por la exención del pago de una multa. Este beneficio material externo también motiva de manera igualmente lícita a los participantes, sin dejar de aportar la reparación o compensación a la víctima en cuanto a lo que necesita para recuperarse o recobrar la seguridad perdida. El concepto de reparación de la Justicia Restaurativa es siempre más amplio que la simple restitución económica, al introducir la idea de responsabilidad, que hace referencia a la necesidad de que el autor reconozca haber causado con su conducta un daño ajeno y comprenda ese daño cometido a otra persona u otras personas. La responsabilidad es el motor del cambio y lo que posibilita encontrar soluciones. Este tipo de programas fortalecen a la comunidad y la convierten así en un lugar más seguro y propio de todos.

El Programa de Medidas Educadoras Alternativas a la sanción administrativa no puede darse sin el trabajo coordinado de diferentes agentes que operan a nivel local enmarcando la acción, la responsabilidad, y un rol activo en el mismo.

A través de la coordinación de estos agentes (municipio, Juzgados de Policía Local y Corporaciones de Asistencia Judicial), se atenderá a los infractores que acepten participar en la medida educativa alternativa a la sanción administrativa y, en función de los casos, se valorará la necesidad de ampliar los recursos y los lazos con las diferentes entidades colaboradoras del municipio para conseguir una mejor función educadora.

Programas de acompañamiento en la convivencia de los centros educativos locales²⁷³

abanico de posibilidades: la mediación comunitaria es una forma de trabajo en principio en el ámbito de la resolución de conflictos, pero también puede aludir a la prevención de los conflictos en determinados ámbitos sociales, e incluso a las acciones de integración de personas marginadas en sociedades.”

²⁷³ Programa del ayuntamiento de Sant Pere de Ribes, España

Estas propuestas persiguen, mediante el acompañamiento a las personas, por miembros de la comunidad educativa, en el abordaje, de forma responsabilizada, colaborativa y pacífica, de las diferentes situaciones y experiencias conflictivas, el objetivo de generar un ámbito común de convivencia, salud y bienestar. Para la consecución de ese objetivo serán necesarias las acciones que a continuación se enumeran:

- facilitar espacios de cohesión y respeto a nivel personal y colectivo
- promocionar la escucha propia y ajena
- estimular la expresión, la identificación y la regulación emocional
- detectar necesidades y fomentar su atención
- facilitar la expresión y la comunicación de emociones
- promover espacios para compartir quién soy, qué necesito y cómo puedo atenderlo
- estimular la toma de conciencia y la responsabilidad
- fomentar el empoderamiento de los involucrados
- estimular la co-responsabilidad y la madurez relacional de los participantes
- fomentar el respeto a la diversidad (cada persona es un ser diverso en sí misma)
- estimular el interés por el otro como otro, como persona individual y diferente a las demás
- promocionar el asertividad
- promover la aceptación propia y de los demás
- fomentar la confianza y el vínculo entre las personas
- potenciar la creatividad y la generación de recursos grupales
- estimular el trabajo en equipo y en red (el valor de lo colectivo como generador de riqueza)
- motivar el apoyo mutuo entre los miembros de un grupo.

Para conocer a las personas, sus relaciones y necesidades, hay que dedicar algún tiempo a la exploración de las mismas in situ. Para ello, posibles actuaciones serían las reuniones de conocimiento, apoyo y coordinación con el equipo directivo del centro. Es necesario que quienes conforman el equipo

directivo conozcan de cerca las inquietudes, sentimientos, problemáticas de los sujetos de los que se ocupan, porque ellas serán las primeras personas de contacto, y quienes darán permiso a cualquier acción en el centro.

Estos primeros encuentros con los profesionales son también muy importantes para establecer vínculos y crear la confianza en ellos que permita trabajar en su demanda promoviendo su implicación. Con este fin, una vez realizados los primeros encuentros con el equipo directivo, convendrá organizar reuniones con el personal docente llamado a participar e implicarse en la demanda solicitada, ya sea para trabajar con ellos y ellas, el alumnado, las familias y/u otro personal del centro (personal administrativo, conserjes, monitores).

Este tiempo dedicado al encuentro con el personal docente es necesario, ya que son las personas que viven directa y diariamente las situaciones de dificultad, inquietud y preocupación. Es necesario ese tiempo de escucha y acogimiento para conocer cómo se sienten y las necesidades que tienen ante una determinada situación. Es decir, reconocer y valorar lo que están viviendo y, de este modo, legitimar un posible acompañamiento. En definitiva, se trata de acompañar su soledad para mostrarles que no están solos.

A su vez, una vez establecido un cierto vínculo, hay que lograr implicarles en las actividades que se desarrollen, así como en su continuidad en el programa formativo del centro. Para ello, hay que hacerles ver que el equipo mediador de la corporación de asistencia judicial tiene una misión y, en pos de su consecución, una permanencia en el acompañamiento. Por lo tanto, es necesario que el profesorado se implique a su vez, y haga expresiva su implicación, porque serán las y los profesionales que podrán desarrollar hasta llevar a cabo lo iniciado.

Se proponen también reuniones con representantes de las asociaciones de familias del centro. Se entiende que, si se ha de trabajar con las familias del alumnado, es altamente recomendable hacer en primer lugar una reunión de presentación y conocimiento. La finalidad es captar sus necesidades y su grado de implicación en posibles actuaciones, a la vez que generar confianza y crear

vínculos para poder trabajar eficazmente. A raíz de las demandas efectuadas por el equipo directivo y profesorado, se ha de concebir y elaborar un conjunto de actividades para atenderlas. Estas actividades irán principalmente encaminadas a reconocer, evidenciar y trabajar las dificultades y/o carencias de las personas participantes a la hora de abordar determinadas situaciones.

Todas las actividades deberán programarse mediante una calendarización y una duración determinada, así como contar con una evaluación, a través de cuestionarios de satisfacción de las personas participantes, y de una reunión de las personas conductoras de las actividades con el profesorado y/o equipo directivo para valorar el logro de objetivos. De este modo se podría dotar de una continuidad al trabajo comenzado, y posibilitar mejoras en las actividades planteadas.

“Proyecto europeo Avatar@school”. Italia

Avatar@school fue un proyecto europeo financiado por la Unión Europea (minerva, 229817-CP-1-2006-1-IT-MINERVA-M), y coordinado por la CINECA²⁷⁴ (un consorcio interuniversitario, sin fines de lucro, al servicio del sistema académico nacional, que nació en 1969, de la intención del Ministerio de Educación Pública italiano y de los rectores de cuatro universidades, con el objetivo de "promover el uso de los sistemas de procesamiento de información más avanzados").

Este proyecto ha sido identificado como una buena práctica comunitaria en cuestiones preventivas con adolescentes. Su objetivo fue el explorar y diseñar nuevos métodos para la resolución de conflictos adolescentes de diversos institutos de la Unión Europea. Estaba basado en el uso de juegos de rol, y la finalidad era prevenir el acoso escolar, a través de situaciones que provocaban a la reflexión y la concientización de la problemática. Era, pues, un enfoque virtual, divertido y cooperativo, en el que estudiantes, profesores y expertos

²⁷⁴ <https://www.cineca.it> (consultada en junio 2002)

experimentaban estrategias para la gestión de conflictos a través de la herramienta de mediación escolar entre compañeros.

Fue un proyecto liderado por Italia en el que participaron mediadores españoles, británicos, alemanes, y rumanos. Participaron en la puesta en marcha escuelas de diversas partes de Europa, como el Colegio Amanecer de Madrid ²⁷⁵

Proyecto de Mediación Comunitaria en centros marginales de la ciudad de Buenos Aires ²⁷⁶

La Mediación Comunitaria es un servicio gratuito y confidencial que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ofrece a sus vecinos. Está disponible para las personas y/o instituciones que se enfrentan en conflictos de convivencia vecinal y están interesados en resolverlo a través del diálogo. A través de un procedimiento voluntario, rápido y poco estructurado, con la asistencia de un tercero neutral, que actúa como mediador y conduce el proceso de la comunicación, se intenta que los propios interesados puedan lograr acuerdos mutuamente satisfactorios.

Las mediaciones comunitarias se realizan en forma gratuita, en todos los centros de gestión y participación comunales de la ciudad, de lunes a viernes, en horario de 9 a 16 h., y también en el Centro de Mediación Comunitaria ubicado en el barrio Villa 31, calle 5 e/ 8 y 10, los miércoles de 10 a 15 h.

El destinatario del servicio de mediación comunitaria que presta el gobierno de la ciudad es el “vecino” de Buenos Aires. Es interesante destacar que, a efectos del presente procedimiento, debe entenderse por “vecino” a toda persona de existencia física o ideal, que sea parte de un conflicto de convivencia vecinal, y que tenga su domicilio en la ciudad de Buenos Aires, o cuando la incidencia del conflicto, en relación con sus efectos, tenga lugar dentro de dicha jurisdicción.

²⁷⁵ <https://url2.cl/hzXGX> (consultada en junio 2020)

²⁷⁶ <https://cutt.ly/ztH9twr> (consultada en junio 2020)

Siguiendo esta identificación de buenas prácticas para la convivencia ciudadana, hay que destacar también el FESU (Foro Europeo para la Seguridad Urbana) en relación con las políticas públicas dirigidas a la percepción de la seguridad y a las consecuencias en la conflictividad ciudadana. <https://efus.eu/en/>

En cuanto a la elección de la prevención en mediación comunitaria, se ha de decir que, al optar por enfocar el trabajo sobre el futuro de la prevención, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana ha querido destacar cómo las ciudades plantean políticas y propuestas basadas en un optimismo dinámico que se enfrenta al miedo paralizante. En este sentido, el Foro promueve identificar e invertir en nuevas oportunidades de libertad de acción y desarrollo.

La elección de la prevención se reivindica como una opción racional y estratégica, que pugna por perfeccionar y profundizar la mejor relación inteligencia–costo-beneficio. En el actual contexto de reestructuración y restricciones presupuestarias, los agentes sociales de la prevención y la seguridad, tanto públicos como los del tercer sector o los y las ciudadanas, deberemos combinar creatividad y pragmatismo en la búsqueda de alternativas que garanticen una convivencia urbana posible.

Las políticas innovadoras de seguridad urbana parten del principio de que la seguridad humana no es sólo responsabilidad de la policía, ni sólo de la justicia. Los ciudadanos tienen que comprender que ellos son parte de la solución, protagonistas activos. El trabajo cooperativo es lo fundamental.

En la conferencia de Zaragoza²⁷⁷ (2006) se planteó que la mediación es una de las respuestas en políticas de prevención, pero también un medio de reparación del vínculo social y de la responsabilización de los ciudadanos. Y se concluyó que la mediación puede aplicarse a ámbitos muy diversos, judicial, social o

²⁷⁷ http://zaragoza2006.fesu.org/rubrique.php?id_rubrique=185&lang=es (consultada en junio 2020)

familiar, y asimismo debe considerársela no sólo como una técnica, sino como una cultura.

A partir de estos antecedentes puede entenderse que el ayuntamiento es la institución más adecuada para ofrecer la mediación en la vertiente de la prevención, pero también en la promoción de la convivencia ciudadana. Se ha de pensar esa convivencia como el marco ideal en que el ciudadano pueda responsabilizarse de sus actos ante los otros, y ser el protagonista de la gestión de la convivencia en su ciudad, su barrio, su calle, su escalera de vecinos.

De esta manera se entiende que la convivencia es el objetivo principal por el que trabajar desde este punto de vista en la ciudad. Es decir, estableciéndola como ese marco adecuado para generar relaciones basadas en la aceptación del pluralismo y la diversidad social, y para profundizar en el diálogo como forma de resolución de conflictos. Desde esta perspectiva, se entiende que un centro de mediación no solo actúa en el momento de la resolución de las disputas, sino también y sobre todo promoviendo y procurando la convivencia, esto es, el vínculo y la cohesión social.

Evidentemente, la convivencia requiere de una construcción activa, en la que todos/as participen, por lo cual es necesario identificar la mediación como una forma de horizontalizar el tratamiento de los conflictos en la democracia, de manera que la implicación y la acción de los ciudadanos como sus actores es el motor principal de este quehacer.

2.20. La Reforma Procesal Civil en Chile, el acceso a la justicia, el ejercicio de la tutela judicial efectiva y la Mediación. Conclusiones a modo de resumen

Después de la etapa diagnóstica y de consultas activas de esta asesoría, se concretan algunas conclusiones que, a modo de resumen, pueden guiar los próximos pasos a seguir en el desarrollo de la colaboración de EUROsociAL con el Ministerio de Justicia de Chile.

Se ha de destacar la gran colaboración y predisposición de una serie de personas e instituciones que hicieron posible este recorrido, tanto en Chile,

como en España y Argentina. La Reforma Procesal Civil chilena es una gran oportunidad para su ciudadanía, en el sentido de propiciar su acceso real a la justicia, y en el de proporcionarle un marco de seguridad jurídica para la resolución de los conflictos en el ámbito del derecho privado.

Es el mejor momento para pensar en intervenir en conflictos civiles y comunitarios como política pública desde la reforma procesal civil. No se puede concebir la reforma sin intervenir en conflictos locales que se dan en el entorno de la proximidad, ya que son estas las disputas con que más frecuentemente se encuentran las personas, y que, de no resolverse adecuadamente, perjudican profundamente la convivencia democrática.

Si los conflictos civiles tienen garantizado su tratamiento desde los Tribunales Civiles reformados, los conflictos vecinales y comunitarios también deben tener un lugar destacado para su gestión y resolución, así como programas restaurativos y preventivos de la violencia social.

El conflicto es inherente a las relaciones humanas y, por tanto, a la vida en sociedad. En consecuencia, el ser humano siempre ha buscado vías o mecanismos para afrontar las situaciones de conflicto, existiendo diversos mecanismos formales para resolverlos.

Pensando en la política pública desde la perspectiva de esta investigación, resulta evidente que la rápida y compleja evolución de la realidad social en los últimos años conduce a que, desde las instancias de gobierno, deban replantearse formas y mecanismos de actuación, con el fin de adaptarse a las nuevas situaciones, ofreciendo nuevos parámetros para actuar a todos los niveles, de modo que se puedan satisfacer esas nuevas necesidades de la ciudadanía.

Hay que pensar en nuevos procesos sociales que fomenten la participación y hagan sostenible la vida en sociedad, a la vez que establecer nuevas formas de hacer política para que resulte más cercana y sensible a las inquietudes y necesidades del ciudadano, siendo en este punto donde se enmarcan las

llamadas políticas de proximidad. La idea esencial es la de que una ciudadanía activa es la mejor garantía para que una democracia sobreviva.

Entendiendo conflicto y consenso como dos caras de la misma moneda, uno de los actuales retos políticos es buscar mecanismos de consenso, para establecer políticas futuras aptas para afrontar y prevenir conflictos destructivos en el seno de la sociedad.

El objetivo es lograr mayor cohesión y consenso social y, para ello, es necesario tener presente la existencia del conflicto en el seno de la sociedad, con el fin de gestionarlo de manera positiva, que conduzca a una mayor armonización de las relaciones ciudadanas a todo nivel.

Si se define la paz social como tranquilidad pública, estado de tranquilidad, vemos que es una demanda social tradicional que, desde las diferentes instancias de gobierno, se intenta garantizar. Partiendo de esta premisa, la participación ciudadana ha de entenderse como una estrategia para crear consenso y, consecuentemente, promover cambios sociales, tanto en cuanto a la percepción que el ciudadano tiene de las instancias de gobierno, como en cuanto a la forma de afrontar los conflictos presentes y futuros, y tanto a nivel privado como público.

Esta participación implica la transformación de las relaciones existentes, para construir redes locales más "ciudadanistas" y democráticas, donde las relaciones horizontales se antepongan a las relaciones jerárquicas.

Recordamos las palabras de Núñez en el sentido de lo que aquí estamos proponiendo: *"...Se hace urgente una política pública que fortalezca la sociedad civil e incluya nuevas comprensiones sobre lo individual, lo colectivo y reconozca las identidades políticas, culturales, entendiendo sus demandas y sus necesidades; de ahí que urge repensar los modelos y categorías en referencia a la democracia, la ciudadanía y los derechos ... La política pública que se diseñe e implemente ha de estar dispuesta y abierta a la incertidumbre de tal manera que el pensamiento y la actuación obedezcan a una consideración de*

*los contextos locales y particulares de las comunidades; pues con frecuencia los gobiernos y los estados insisten en institucionalizar los procesos de mediación como meros métodos o técnicas de intervención frente al conflicto, señalando las fases, el rol de los actores y las rutas de las comunidades en el acceso a esta figura. La incertidumbre como paradigma le propone a la política pública hablar en plural de: comunidades, identidades, modelos de mediación, prácticas culturales y así abandonar un modelo monista y determinista que hace de la mediación el único escenario para resolver controversias...'*²⁷⁸

Desde este punto de partida, y desde la conflictología²⁷⁹, (término desarrollado por el profesor Eduard Vinyamata²⁸⁰) esto supone apostar por una cultura del consenso y del acuerdo, es decir de la democratización y equilibrio de las relaciones, favoreciendo la cohesión de los implicados y, consecuentemente, de la sociedad.

Hablar de acceso a la justicia no se debería limitar solamente a que la ciudadanía pueda llegar a resolver sus disputas en un sistema normativo público e igualitario. En lugar de pensar que el problema de la gente, en forma de expediente entre a los palacios de justicia no es suficiente para creer que la misma será efectiva y que en éstos grandes y elocuentes edificios las personas encontraran resultados equilibrados para ellos y sus problemas; podríamos pensar en ir un poco más allá y plantear que las personas accedan a sistemas justos, equilibrados, y a medida para sus disputas, a la vez que a la administración de justicia le interese realmente acceder a la ciudadanía. Quizá sea el momento de “quitarse la venda” y ver a la persona y su circunstancia, al problema y una vía de solución que el habitante viva como justo y real. Remarcamos el concepto de la doctora Elena Highton cuando entiendo que le compete a la administración incorporar diversas vías alternativas que contribuyan a la solución de los conflictos y motivar a la voluntad política para

²⁷⁸ NÚÑEZ, J.- (2011). “Construcción de ciudadanía y mediación. Resiliencia en la escuela: un factor en la construcción de una cultura de paz”. Observatorio para la paz, Bogotá, Colombia

²⁷⁹ <https://url2.cl/YGChI> (consultada en junio 2020)

²⁸⁰ VINYAMATA CAMP, E. (2008). *Conflictos i conflictologia* (volumen 124). Editorial UOC.

propiciar que las necesidades reales de la gente tengan un espacio de tratamiento de los conflictos y prevención de la escalada de estos como política pública.

Es de pensar que un marco normativo general, sobre las metodologías alternativas de resolución de conflictos en Chile, permitirá tener un contexto de significación propicio para señalar características y principios generales de una política de estado que apunte a gestionar y resolver los conflictos de sus ciudadanos y ciudadanas. Es de remarcar la importancia de realizar un trabajo de análisis legislativo, sobre el escenario actual y sobre las reformas necesarias e indispensables, para canalizar esa propuesta. No todo ha de ser reforma de ley, sino que se puede lograr cosas haciendo ajustes en normas administrativas y reglamentarias.

Si bien en esta propuesta se están focalizando lineamientos generales, debemos considerar que se dé lugar también a desarrollos importantes de enfoque regional, para adaptar estas ideas de política pública a cada micro cultura del país. Así mismo, esta propuesta incluye la incorporación de un modelo para la coordinación de instituciones en otras instancias de coordinación institucional y planificación estratégica que ya existan. Por ejemplo, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos, del futuro Plan Nacional de Acceso a la Justicia, de las redes regionales de acceso a la justicia y/o del sector de servicios de justicia. El objetivo es que esta propuesta no quede como un esfuerzo aislado, sino que se integre en instancias políticas e institucionales de más amplio rango.

Al finalizar el informe y remitirlo a Chile, tal como se comentó previamente, se pidió a diez expertos que dieran su opinión sobre esta propuesta y que redactasen un capítulo que complementara la misma desde la perspectiva de su experiencia, lo cual se reserva para una posterior eventual publicación de esta.

TERCERA PARTE:

**PENSANDO EN EL DERECHO PROPIO DE CATALUNYA Y
LA MEDIACIÓN**

3. EL SALTO A CATALUNYA, COMO APROVECHAMIENTO DEL APRENDIZAJE DE LA EXPERIENCIA EN CHILE, PARA EL DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA QUE HAGA EFECTIVA LA MEDIACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS CIVILES.

Una vez finalizada la propuesta para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, puede considerarse que, a partir del aprendizaje obtenido en esa experiencia, podría hacerse una propuesta de política pública para la implementación uniforme de la mediación en Catalunya.

El punto de partida para esta nueva propuesta es la Directiva Europea 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, así como las normas catalanas y españolas que dan amparo a la implementación de la mediación en nuestro entorno. Pero hay que tener en cuenta, volviendo a la hipótesis inicial, que la norma sola no garantiza su realización e implementación como se pretende.

Es por esto por lo que las próximas páginas se ocupan de exponer el marco normativo que avala la propuesta de política pública sobre mediación, así como algunos elementos a modo de diagnóstico, y un posible punto de partida para que la misma pueda ser llevada a término.

Partiendo de las dificultades para hacer efectiva la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/52/CE, y teniendo en cuenta los parámetros de la Agenda 2030, aprobada por Naciones Unidas, pueden establecerse algunos objetivos que justifican y legitiman esta propuesta de política pública²⁸¹ que aquí se presenta.

“El 25 de septiembre de 2015 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, 193 países adoptaron un acuerdo multilateral y global, denominado Agenda

²⁸¹ A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

2030. La agenda 2030 recoge una nueva visión del desarrollo que integra lo económico, lo social y lo medioambiental a través de 17 objetivos y 169 metas con una duración establecida de 15 años, hasta el año 2030. La agenda 2030 incide en la necesidad de diseñar una nueva gobernanza mundial, una acción conjunta y coordinada entre todos los actores, que permita hacer del crecimiento un verdadero desarrollo sostenible inclusivo. El 29 de junio de 2018, el Consejo de Ministros aprobó el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”, que sienta las bases para poner en marcha los mecanismos, políticas y medidas transformadoras que han de propiciar el diseño y aprobación de una “estrategia de desarrollo sostenible 2020-2030” desde una visión integrada e integral de políticas y actores para una gobernanza ética. En definitiva, un liderazgo compartido, una alianza global para un desarrollo sostenible inclusivo.”²⁸²

La convivencia pacífica, que garantiza espacios para vivir con seguridad, sólo se puede dar cuando las relaciones entre las personas que viven en un territorio están signadas por esa voluntad de convivencia. La mediación tiene un papel fundamental en este asunto, pues mediante ella se trabaja para la mejora de las relaciones y para la prevención de la violencia urbana.

Así pues, se entiende que los articulados de la Agenda 2030 nos señalan un camino para las políticas públicas en mediación y resolución alternativa de conflictos.

3.1. Marco y referencias normativas necesarias para legitimar una propuesta de política pública en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya

En este apartado se hace referencia a la normativa que debemos tener en cuenta a la hora de diseñar una política pública de mediación en Catalunya.

²⁸² Consejo de Ministros 15.02.19. Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España.

Como se ha dicho anteriormente, analizamos la legislación a nivel catalán, español, europeo e internacional.

En primer lugar, hay que contemplar que las competencias en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya están determinadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ²⁸³.

Los artículos más relevantes para tener en cuenta que avalan el desarrollo de una nueva política pública de mediación llevada a cabo por el legislador catalán son los siguientes:

- Artículo 42: “La cohesión y el bienestar sociales”
- Título III, Capítulo III (Artículos 101 a 109): “Competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia”
- Artículo 110: “Competencias Exclusivas”
- Artículo 111: “Competencias Compartidas”
- Artículo 112: “Competencias Ejecutivas”
- Artículo 113: “Competencias de la Generalitat y normativa de la Unión Europea”
- Artículo 114: “Actividad de fomento”
- Artículo 129: “Derecho Civil”
- Artículo 130: “Derecho Procesal”
- Artículo 136: “La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas”
- Artículo 150: “La organización de la Administración de la Generalitat”
- Artículo 151: “Organización Territorial”

De acuerdo con estos artículos, podemos afirmar que la Generalitat tiene competencias exclusivas en el ámbito del Derecho Civil y un margen de maniobra amplio para diseñar una política pública de mediación como la que aquí se propone, ya que la política pública establece novedades que afectan a

²⁸³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/07/19/6/con> (consultada en junio 2020)

la organización de la administración pública de la Generalitat, requiere de ciertas competencias en materia procesal, lleva a cabo la ejecución de políticas marcadas por las instituciones europeas, modifica la organización de la administración de la Generalitat y territorial de Catalunya, etc.

Una vez delimitados los artículos estatutarios más importantes en este ámbito, procedemos a analizar la normativa internacional y europea, la normativa estatal y la normativa catalana concreta que regula actualmente la mediación o ciertos aspectos que afectan a la propuesta de política pública que se propone, así como las novedades legislativas que están en proceso de aprobación por parte de los legisladores catalán y español.

Marco legislativo europeo en mediación

- Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles²⁸⁴
- Reglamento (UE) 2019/111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores²⁸⁵
- Reglamento (UE) 524/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE²⁸⁶
- DIRECTIVA 2013/11/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE)

²⁸⁴ <https://www.boe.es/doue/2008/136/L00003-00008.pdf> (consultada en junio 2020)

²⁸⁵ <https://url2.cl/CkCGI> (consultada en junio 2020)

²⁸⁶ <https://url2.cl/47VI9> (consultada en junio 2020)

nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo)²⁸⁷

En el marco del consejo de Europa:

- — [Recomendación nº r \(98\) 1](#) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mediación familiar, adoptado el 21 de enero de 1998.
- — [Recomendación rec \(2002\) 10](#) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mediación en materia civil.

En el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado:

- — [Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980](#) sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.
- — [Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996](#) relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños.
- — [Guía de Buenas Prácticas en Mediación](#) en virtud del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

Marco normativo en mediación España y Catalunya

Se recoge aquí el actual marco legislativo en mediación en Cataluña (general y por ámbitos) y España, la normativa sectorial vigente en Cataluña sobre mediación y ADR, así como los procesos de reforma legislativa en materia de mediación, tanto a nivel estatal como catalán.

²⁸⁷ <https://url2.cl/Rr6hj> (consultada en junio 2020)

A. Normativa catalana:

- Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado (DOGC núm. 5432, de 30 de julio) ²⁸⁸
- Decreto 135/2012, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado (DOGC núm. 6240, de 25 de octubre) ²⁸⁹
- Orden JUN / 188/2017, de 1 de agosto, por la que se crean los Premios ADR Justicia para trabajos de investigación e iniciativas prácticas en el ámbito de la mediación y otros medios de resolución de conflictos y se aprueban las bases que han de regir la concesión (DOGC núm. 7427, de 4 de agosto) ²⁹⁰
- Orden JUN / 1192017, de 14 de junio, por la que se da publicidad a la relación de tasas vigentes que gestiona el Departamento de Justicia (DOGC núm. 7393, de 19 de junio) ²⁹¹
- Orden JUN / 245/2014, de 28 de julio, por la que se establecen los requisitos y las condiciones necesarias para la inscripción en los registros generales del Centro de Mediación de Derecho Privado de Cataluña de las personas que no poseen una formación homologada (DOGC núm. 6680, de 6 de agosto) ²⁹²
- Orden JUN / 428/2012, de 18 de diciembre, por la que se regulan los contenidos básicos y el procedimiento de homologación de la formación específica en materia de mediación en el ámbito del derecho privado (DOGC núm. 6282, de 28 de diciembre) ²⁹³
- Ley 10/2017, del 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña (DA 1ª) (DOGC núm. 7401, de 29 de junio) ²⁹⁴

²⁸⁸ <https://url2.cl/x4epy> (consultada en junio 2020)

²⁸⁹ <https://url2.cl/9BQJQ> (consultada en junio 2020)

²⁹⁰ <https://url2.cl/87Dy8> (consultada en junio 2020)

²⁹¹ <https://url2.cl/Seukp> (consultada en junio 2020)

²⁹² <https://url2.cl/7JZym> (consultada en junio 2020)

²⁹³ <https://url2.cl/XUmND> (consultada en junio 2020)

²⁹⁴ <https://url2.cl/VTyBv> (consultada en junio 2020)

- Orden JUS / 98/2019, de 16 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de los Premios ADR Justicia (DOGC núm. 7879, de 24 de mayo) ²⁹⁵

B. Normativa sectorial vigente en Catalunya sobre mediación y ADR:

- Mediación familiar:
 - Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Catalunya, relativo a la persona y la familia (DOGC núm. 5686, de 5 de agosto) ²⁹⁶
 - Ley 10/2017, del 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Catalunya (DA 1ª) (DOGC núm. 7401, de 29 de junio) ²⁹⁷
- Mediación civil:
 - Decreto 171/2009, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje ante el Consejo Superior de la Cooperación (DOGC núm. 5499, de 5 de noviembre) ²⁹⁸
 - Decreto 170/2009, de 3 de noviembre, por el que se regula la Junta de Arbitraje y Mediación de los contratos de cultivo y de los contratos de integración de Catalunya (DOGC núm. 5449, de 5 de noviembre) ²⁹⁹
- Mediación escolar:
 - Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo) ³⁰⁰

²⁹⁵ <https://url2.cl/KDaQE> (consultada en junio 2020)

²⁹⁶ <https://url2.cl/1hrj2> (consultada en junio 2020)

²⁹⁷ <https://url2.cl/C8jzP> (consultada en junio 2020)

²⁹⁸ <https://url2.cl/n3ZsQ> (consultada en junio 2020)

²⁹⁹ <https://url2.cl/v2E7s> (consultada en junio 2020)

³⁰⁰ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con> (consultada en junio 2020)

- Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (DOGC núm. 5422, de 16 de julio) ³⁰¹
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (DOGC núm. 5641, de 2 de junio) ³⁰²
- Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos (DOGC núm. 586, de 5 de agosto) ³⁰³
- Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Catalunya (DOGC núm. 4670, de 6 de julio) ³⁰⁴

○ Mediación en consumo:

- Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo (DOGC núm. 6661, de 10 de julio) ³⁰⁵

C. Normativa estatal española:

- Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE núm. 162, de 7 de julio. Corrección de errores en el BOE núm. 178, de 26 de julio. versión consolidada) ³⁰⁶
- Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE núm. 310, de 27 de diciembre) ³⁰⁷
- Orden JUS / 746/2014, de 7 de mayo, por la que se desarrollan los artículos 14 y 21 del Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, y se crea el

³⁰¹ <https://url2.cl/g5PgT> (consultada en junio 2020)

³⁰² <https://url2.cl/qk1kF> (consultada en junio 2020)

³⁰³ <https://url2.cl/8IVUJ> (consultada en junio 2020)

³⁰⁴ <https://url2.cl/BRjt2> (consultada en junio 2020)

³⁰⁵ <https://url2.cl/dM52> 1 (consultada en junio 2020)

³⁰⁶ <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9112> (consultada en junio 2020)

³⁰⁷ <https://url2.cl/9pQSR> (consultada en junio 2020)

fichero de mediadores e instituciones de mediación (BOE núm. 113, de 9 de mayo) ³⁰⁸

D. Procesos de reforma legislativa actuales en materia de mediación en Catalunya y España:

- Anteproyecto de Ley de Actualización del Código Civil de Catalunya. Publicado el 16/7/2019, SIG19JUS097 ³⁰⁹

Anteproyecto de Ley de modificación del libro segundo del Código Civil de Catalunya, en relación con el establecimiento de la obligatoriedad de la sesión informativa sobre mediación en determinados conflictos familiares, y de modificación de la Ley número 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado, en relación con el cambio de denominación del Centro de Mediación de Derecho Privado de Catalunya, en estado de tramitación. Como bien señala Andreu Cortés, en su trabajo final de máster de acceso a la abogacía: *“De este anteproyecto de ley es de destacar el establecimiento de la obligatoriedad de la sesión informativa sobre mediación en determinados conflictos familiares de forma intrajudicial en los siguientes casos:*

Cuando se haya pactado expresamente, la sumisión a la mediación será obligatoria con anterioridad a la presentación de acciones judiciales. En segundo lugar, una vez iniciada el proceso judicial, la autoridad judicial, a iniciativa propia o a petición de una de las partes o de los abogados u otros profesionales, puede derivar a las partes a una sesión previa sobre mediación, de carácter obligatorio. Esta sesión informativa previa tiene que servir para que las partes conozcan el valor, las ventajas, los principios y las características de la mediación, con el fin de que puedan lograr un acuerdo. En tercer lugar, y muy importante, se establece que la carencia de asistencia no justificada a la sesión previa obligatoria no está sometida a la confidencialidad y tendrá que ser comunicada a la autoridad judicial. En cuarto y último lugar, se aclara que el inicio de un procedimiento de mediación familiar está sometido a los principios de voluntariedad y

³⁰⁸ <https://www.boe.es/eli/es/o/2014/05/07/jus746> (consultada en junio 2020)

³⁰⁹ <https://url2.cl/BQMBh> (consultada en junio 2020)

confidencialidad. En caso de dejación del procedimiento de mediación, este no puede perjudicar a los litigantes que han participado en el intento. Esta obligación respeta el principio de voluntariedad porque no obliga a las partes a llegar a ningún acuerdo ni a someterse al proceso de mediación, sino simplemente a asistir a una primera sesión informativa y, en su caso, exploratoria del conflicto.”³¹⁰

Tiene rango de ley porque implica la modificación del libro segundo del Código Civil de Catalunya que fue aprobado por la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Catalunya, relativo a la persona y la familia.

- Anteproyecto de ley de impulso de la mediación, 11 de enero del 2019³¹¹

Este anteproyecto, el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 11 de enero de 2019, y **que establece la obligatoriedad de la sesión informativa previa** al proceso judicial en determinados asuntos civiles y mercantiles marcados por el mismo anteproyecto. Establece por primera vez en el ámbito del derecho privado, pues, una obligatoriedad mitigada de mediación de carácter extrajudicial.

“Con esta nueva norma se pretende la implantación definitiva de la mediación como figura complementaria de la administración de justicia para la resolución extrajudicial de conflictos en los ámbitos civil y mercantil de una forma más ágil y con un menor coste económico y personal para las partes. El impulso de la mediación busca también descongestionar la carga de trabajo de los juzgados y acortar así los tiempos de respuesta de la justicia.”³¹².

Este anteproyecto tiene el aval del Consejo General del Poder Judicial. ³¹³ “El pleno del Consejo General del Poder Judicial ha aprobado un informe favorable

³¹⁰ CALVET, A (2020). Trabajo final de máster en abogacía: "La mediación y su paso hacia la obligatoriedad"- Universitat Oberta de Catalunya

³¹¹ <https://cutt.ly/1tnIWgn> (consultada en junio 2020)

³¹² <https://cutt.ly/8tnIEb5> (consultada en junio 2020)

³¹³ <https://cutt.ly/etnIRvG> (consultada en junio 2020)

al anteproyecto de ley de impulso a la mediación, elaborado por la secretaría de estado de justicia. El dictamen hace una valoración general positiva del texto, pero incide en la necesidad de ir más allá del estricto planteamiento normativo y de aprobar medidas que garanticen una “implicación real, efectiva y coordinada de las instituciones responsables de la mediación y un mayor compromiso” tanto de los jueces y magistrados como de las administraciones competentes en la materia.

En definitiva, el anteproyecto reclama “políticas públicas capaces de crear un sistema que garantice el acceso de los ciudadanos a la justicia”:

“Mediante la reforma de leyes sustantivas y procesales (Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles y Ley de Asistencia Jurídica Gratuita), el anteproyecto de ley establece, entre otras medidas, la obligada asistencia de las partes en conflicto a una sesión informativa sobre la mediación, cuyo alcance y consecuencias regula; establece también medidas referidas a los incentivos económicos de la mediación, a su relación con el derecho a acceder a la justicia, a la confidencialidad y calidad de la mediación. La norma afecta únicamente a los procesos de los órdenes civil y mercantil. El anteproyecto supone un avance en el cumplimiento de la directiva 2008/52/CE, de agosto de 2016, y de los objetivos que, sobre la implantación de la mediación, han marcado tanto la Comisión como el Parlamento Europeo. En este ámbito, afirma el dictamen, es donde se encuentra la razón de ser del anteproyecto, que entiende la mediación no tanto como un instrumento concebido para aligerar la carga de trabajo de los tribunales sino como una herramienta que, siendo capaz de producir ese efecto, debe considerarse esencialmente como “un medio capaz de propiciar la tutela de los derechos e intereses legítimos”. La consecución de esta tutela añade el informe, está directamente relacionada con la “calidad de la mediación”.

3.2. Algunos apuntes a modo de diagnóstico atinentes a la propuesta de política pública para Catalunya en la unificación de la mediación.

En este apartado se tendrá en cuenta, por un lado, la **evaluación sobre la aplicación de la Directiva Europea** del 2008 y, por otro lado, **reflexiones e ideas de diversas personalidades del entorno de la mediación** y, en tercer lugar, **jurisprudencia que puede ayudar a entender la necesidad de una política pública** como la que aquí se propone para el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya.

Es necesario implantar, de forma urgente, la creación de un **sistema de mediación previo al procedimiento judicial**, previsto ya en nuestro ordenamiento interno, en cumplimiento de la directiva del Parlamento Europeo, y que nos vincula, resultando de aplicación “Ope Legis”, como consecuencia de la normativa. Así mismo, y en aplicación del artículo 103 de nuestra Constitución, que obliga a la administración a actuar conforme al principio de eficacia, y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, resultaría obligado el observar los medios con los que ya se cuentan, y que se encuentran ya regulados por normativa específica, como es la Ley 5/2012, de 6 de julio, y el Real Decreto que la desarrolla, lo que supondría, minimizar el empleo de recursos públicos, conforme a criterios de eficiencia.

En cuanto a la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/ce del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (directiva sobre la mediación) (2016/2066(INI))³¹⁴, la resolución establece una serie de conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones principales:

1. “Acoge con satisfacción el hecho de que, en muchos Estados miembros, los sistemas de mediación han sido objeto recientemente de

³¹⁴ <https://cutt.ly/rtnDJPk> (consultada en junio 2020)

modificaciones y revisiones, mientras que en otros Estados miembro ya se han previsto enmiendas a la legislación aplicable”.³¹⁵

2. “Lamenta que sólo tres Estados miembros hayan optado por transponer la directiva solamente en lo que se refiere a los casos transfronterizos.

Por otro lado, constata la existencia de dificultades relativas al funcionamiento en la práctica de los sistemas nacionales de mediación, vinculadas principalmente a la tradición del proceso contradictorio y a la falta de una cultura de mediación en los Estados miembros; al bajo nivel de conocimiento de la mediación en la mayoría de ellos; al insuficiente conocimiento del modo de tratar asuntos transfronterizos; y al funcionamiento de los mecanismos de control de calidad aplicables a la mediación”.³¹⁶

3. “Hace hincapié en que todos los estados miembros prevén la posibilidad de que los tribunales insten a las partes en un litigio a recurrir a la mediación o, al menos, a participar en sesiones informativas sobre la mediación.

Por otra parte, observa que, en algunos Estados miembros, la participación en sesiones informativas de este tipo es obligatoria, ya sea por iniciativa del juez³¹⁷, o por disposición legal en el caso de determinados litigios, como los litigios de familia³¹⁸.

Indica, asimismo, que en algunos Estados miembros es obligatorio que los abogados informen a sus clientes sobre la posibilidad de recurrir a la mediación, o que las solicitudes presentadas a los tribunales confirmen que se ha intentado la mediación o que hay motivos que lo impiden.

No obstante, toma nota de que el Artículo 8 de la Directiva relativa a la mediación garantiza que el hecho de que las partes opten por la mediación con ánimo de solucionar un litigio no les impida posteriormente recurrir a los tribunales debido al tiempo dedicado a la mediación. Y pone

³¹⁵ Croacia, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, los Países Bajos, Polonia y Portugal.

³¹⁶ COM (2016)0542, página 4.

³¹⁷ Por ejemplo, en la República Checa.

³¹⁸ Por ejemplo, en Lituania, Luxemburgo, Inglaterra y País de Gales.

de relieve que no parece que los Estados miembros hayan planteado cuestiones específicas en relación con este punto.”

4. Toma nota, asimismo, de que numerosos Estados miembros ofrecen incentivos económicos para que las partes recurran a la mediación, ya sea en forma de reducción de costes, asistencia jurídica o sanciones en caso de negativa injustificada a considerar la mediación.

Además, observa que los resultados obtenidos en estos Estados demuestran que la mediación puede proporcionar una resolución extrajudicial rentable y rápida de los litigios, a través de procedimientos adaptados a las necesidades de las partes.”

5. “Considera que la adopción de códigos de conducta constituye un instrumento importante para asegurar la calidad de la mediación. A este respecto, observa que el código de conducta europeo para los mediadores es utilizado directamente por las partes interesadas, o ha constituido una inspiración para los códigos nacionales o sectoriales. Y observa, asimismo, que la mayoría de los estados miembros dispone de procedimientos de acreditación para los mediadores, y/o lleva registros de mediadores.”

6. “Lamenta la dificultad de obtener datos estadísticos completos sobre la mediación, incluidos los correspondientes al número de casos de mediación, a la duración media, y a las tasas de éxito de los procedimientos de mediación.

También toma nota de que, sin una base de datos fiable, resulta muy difícil seguir fomentando la mediación y aumentar la confianza de la opinión pública en su eficacia.

Por otra parte, subraya la creciente importancia de la red judicial europea en materia civil y mercantil por lo que respecta a la mejora de la recopilación de datos nacionales sobre la aplicación de la directiva sobre la mediación.”

7. “Acoge con satisfacción la especial importancia de la mediación en el ámbito del Derecho de Familia (en particular, en lo relativo a las modalidades de custodia de los hijos, el derecho de visita y la sustracción parental de menores), pues la mediación puede crear un clima

constructivo para las negociaciones y garantizar un trato justo entre los padres.

Constata, asimismo, que es probable que las soluciones amistosas sean duraderas y en interés de los menores ya que pueden abordar, además de la residencia principal del menor, también las modalidades de visita o los acuerdos relativos a la pensión alimenticia del menor.

En este contexto, hace hincapié en el importante papel de la Red Judicial Europea, en materia civil y mercantil, en lo relativo a la elaboración de recomendaciones encaminadas a aumentar la tasa de utilización de la mediación familiar en contextos transfronterizos, en particular en caso de sustracción de menores.”

8. “Subraya la importancia de la creación y el mantenimiento de una sección específica, en el Portal Europeo de e-Justicia (justicia en línea), dedicada a la mediación transfronteriza en asuntos familiares, que proporciona información sobre los sistemas nacionales de mediación.”
9. “Celebra, por tanto, que la Comisión asigne cofinanciación a diversos proyectos destinados a la promoción de la mediación y la formación de jueces y profesionales de la justicia en los estados miembros.”
10. “Destaca que, pese al carácter voluntario de la mediación, es preciso adoptar nuevas medidas para garantizar el carácter ejecutorio de los acuerdos de mediación de manera rápida y asequible, dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales, así como de la legislación nacional y de la unión.

A este respecto, recuerda que la aplicación a escala nacional, en un Estado miembro, de un acuerdo alcanzado por las partes, está, por regla general, sujeta a homologación por una autoridad, lo que origina costes adicionales, es lenta para las partes del acuerdo y, por lo tanto, podría afectar negativamente a la circulación de acuerdos de mediación extranjeros, especialmente en el caso de litigios menores.”

Recomendaciones

1. “Pide a los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos para fomentar el recurso a la mediación en litigios civiles y mercantiles, también

mediante campañas de información adecuadas, ofreciendo a los ciudadanos y a las personas jurídicas información adecuada y completa en relación con el objeto del procedimiento y sus ventajas en términos de ahorro de tiempo y dinero, así como para mejorar la cooperación entre los profesionales de la justicia con este fin.

En este contexto, subraya la necesidad de intercambiar las mejores prácticas en las diferentes jurisdicciones nacionales, con el apoyo de medidas adecuadas a escala de la Unión, para favorecer la concienciación en relación con la utilidad de la mediación.””

2. “Pide a la Comisión que estudie la necesidad de desarrollar normas de calidad a escala de la Unión para la prestación de servicios de mediación; en particular, normas mínimas que garanticen la coherencia, teniendo en cuenta al mismo tiempo el derecho fundamental de acceso a la Justicia, así como las diferencias locales respecto a la cultura de la mediación, como medio para seguir fomentando el uso de la mediación.”
3. “Pide, asimismo, a la Comisión que estudie la necesidad de que los Estados miembros creen y mantengan registros nacionales de procedimientos de mediación, que podrían ser una fuente de información para la Comisión y que también podrían ser utilizados por los mediadores nacionales para beneficiarse de buenas prácticas en toda Europa. En tal sentido, subraya que todo registro debe crearse respetando plenamente el reglamento general de protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679)³¹⁹.”
4. “Solicita a la Comisión que realice un estudio detallado sobre los obstáculos que dificultan la libre circulación de los acuerdos de mediación extranjeros en la Unión, y sobre las diversas opciones para fomentar el uso de la mediación como una manera sólida, asequible y eficaz de resolver los litigios internos y transfronterizos en la Unión, teniendo en

³¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, L 119, 4 de mayo de 2016, página1

cuenta el principio del estado de derecho y la continua evolución internacional en este ámbito.”

5. “Pide a la Comisión que, en el marco de la revisión de la normativa, busque soluciones que permitan ampliar eficazmente el ámbito de la mediación también a otras cuestiones civiles o administrativas, si procede.

Hace hincapié, no obstante, en que debe prestarse atención especial a las repercusiones que pudiera tener la mediación sobre ciertas cuestiones de carácter social, como el derecho de familia.

En este contexto, recomienda, a la Comisión y a los Estados miembros, que establezcan y apliquen salvaguardas adecuadas en los procedimientos de mediación, así como a facilitar datos estadísticos relevantes exhaustivos, a fin de limitar los riesgos para las partes más débiles y protegerlas contra todo posible abuso de procedimiento o posición por las partes más poderosas.

Subraya, además, la importancia de garantizar el respeto de los criterios de equidad en materia de costes, en particular para proteger los intereses de los colectivos desfavorecidos.

No obstante, señala que la mediación puede perder su atractivo y valor añadido en caso de introducirse normas demasiado estrictas para las partes.”

6. “Encarga a su presidente que transmita la presente resolución al Consejo, a la Comisión y a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros.”³²⁰

En cuanto a las reflexiones e ideas de diversas personalidades del entorno de la mediación, en este apartado resulta oportuno, en primer lugar, destacar del artículo de Gema Murciano “Nueva resolución del Parlamento Europeo sobre mediación”, del 21/9/2018, publicado en *Parlamentum Europaeum*³²¹, algunas

³²⁰ <https://cutt.ly/gtnD9sa> (consultada en junio 2020)

³²¹ <https://blog.sepin.es/2018/09/mediacion-parlamento-europeo/#> (consultada en junio 2020)

afirmaciones que nos ilustran sobre la situación que el análisis de la Directiva nos anunciaba. Entre ellas, la de que el Parlamento Europeo reconoce que la mediación, como procedimiento extrajudicial alternativo, voluntario y confidencial, puede ser un instrumento útil para aliviar los sobrecargados sistemas judiciales en determinados casos; así como para permitir la resolución extrajudicial rápida y barata de litigios entre personas físicas o jurídicas, teniendo en cuenta que la duración excesiva de los procedimientos judiciales puede constituir una violación de la Carta de los Derechos Fundamentales. De tal manera, pues, que la mediación, al mismo tiempo, garantiza un mejor acceso a la justicia, y contribuye al crecimiento económico.

Además, entre sus conclusiones, el Parlamento Europeo **destaca el restablecimiento de relaciones** que, afirma -refiriendo sintéticamente la cuestión al ámbito familiar-, puede **crear un clima constructivo para las negociaciones y garantizar un trato justo** entre los padres. Por otra parte, el Parlamento Europeo también constata que “es probable que las soluciones amistosas sean duraderas y en interés de los menores, ya que pueden abordar, además de la residencia principal del menor, también las modalidades de visita o los acuerdos relativos a la pensión alimenticia del menor”. Todo lo cual coincide con lo que, en realidad, buscan los analistas de conflictos, es decir acabar con el problema de raíz, y favorecer el desarrollo de modelos de familia no problemáticos, con el beneficio que ello reporta no solo a la familia, sino también a la sociedad.

El panorama general que se desprende es que todos los Estados miembros prevén la posibilidad de que los tribunales insten a las partes en un litigio a recurrir a la mediación o, al menos, a participar en sesiones informativas sobre la mediación. Incluso, en ocasiones, esta participación es obligatoria, ya sea por iniciativa del juez (República Checa), o por disposición legal en determinados litigios (Lituania, Luxemburgo, Inglaterra y País de Gales). También, en algunos países de la Unión es obligatorio que los abogados informen a sus clientes sobre la posibilidad de recurrir a la mediación, o que las solicitudes presentadas a los

tribunales confirmen que la mediación se ha intentado, o que hay motivos que la impiden, y todo ello sin que la utilización de este procedimiento impida posteriormente recurrir a los tribunales.

Sin embargo, la realidad es que en los distintos Estados la mediación se apoya de manera desigual. Y, por otro lado, el Parlamento Europeo ha constatado la dificultad de obtener datos estadísticos completos sobre la mediación, al no existir una base de datos fiable, lo que dificulta el seguir fomentando la mediación y aumentando la confianza de la opinión pública en su eficacia.

Entre las **conclusiones** principales a las que llega, cabe destacar las siguientes:

- “La adopción de **códigos de conducta** constituye un instrumento importante para asegurar la calidad de la mediación. En tal sentido, tiene en cuenta que el Código de Conducta Europeo para los Mediadores o bien se aplica directamente o ha servido de inspiración para otros.”
- “La **creación y el mantenimiento de una sección específica en el Portal Europeo de e-Justicia** dedicada a la mediación transfronteriza en asuntos familiares, que proporcione información sobre los sistemas nacionales de mediación.”
- “Emprender la **cofinanciación de diversos proyectos destinados a la promoción de la mediación** y la formación de jueces y profesionales de la Justicia en los Estados miembros.”
- “La **adopción de nuevas medidas para garantizar el carácter ejecutivo de los acuerdos de mediación de manera rápida y asequible**, dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales, así como de la legislación nacional y de la Unión (y ello tomando en consideración que la aplicación a escala nacional de un acuerdo alcanzado por las partes en un estado miembro está, por regla general, sujeta a homologación por una autoridad pública, lo que origina costes adicionales, enlentece el acuerdo en perjuicio de las partes y, por lo tanto, en definitiva, podría afectar negativamente a la circulación de acuerdos de mediación extranjeros, especialmente en el caso de litigios menores).”

También conviene subrayar varias de las recomendaciones que el Parlamento Europeo efectúa:

- “Pide a los estados miembros que **intensifiquen sus esfuerzos para fomentar el recurso a la mediación en litigios civiles y mercantiles**, también mediante **campañas de información adecuadas**, ofreciendo a los ciudadanos y a las personas jurídicas información adecuada y completa en relación con el objeto del procedimiento y sus ventajas en términos de ahorro de tiempo y dinero así como para **mejorar la cooperación entre los profesionales de la justicia con este fin**; subraya, en este contexto, la necesidad de intercambiar las mejores prácticas en las diferentes jurisdicciones nacionales, con el apoyo de medidas adecuadas a escala de la unión, para **favorecer la concienciación en relación con la utilidad de la mediación**”.
- “Que estudie la necesidad de **desarrollar normas de calidad a escala de la unión** para la prestación de servicios de mediación”.
- “Que estudie la necesidad de que los estados miembros creen y mantengan **registros nacionales de procedimientos de mediación**, que podrían ser una fuente de información para la comisión y que también podrían ser utilizados por los mediadores nacionales para beneficiarse de buenas prácticas en toda Europa; subraya que todo registro debe crearse respetando plenamente el reglamento general de protección de datos (reglamento (UE) 2016/679)”.
- “Solicita a la comisión que realice un **estudio detallado sobre los obstáculos que dificultan la libre circulación de los acuerdos de mediación extranjeros en la unión** y sobre las diversas opciones para fomentar el uso de la mediación como una manera sólida, asequible y eficaz de resolver los litigios internos y transfronterizos en la unión”.
- Que se amplíe “eficazmente el ámbito de la **mediación también a otras cuestiones civiles o administrativas**”.
- Y por último, recomienda a la comisión y a los estados miembros en el contexto familiar “que establezcan y apliquen salvaguardas adecuadas en los procedimientos de mediación a fin de **limitar los riesgos para las partes más débiles y protegerlas contra todo posible abuso de procedimiento o posición por las partes más poderosas**, así como a facilitar datos estadísticos relevantes exhaustivos; subraya, además, la importancia de garantizar el respeto de los criterios de equidad en materia de costes, en particular para proteger los intereses de los colectivos desfavorecidos”.

Por su parte, el diario electrónico Confilegal, publicaba, el 22/1/2020, un artículo con el título “¿Por qué la mediación no termina de despegar en España?”³²², del que destacamos algunas reflexiones de conocidos juristas:

Pascual Ortuño, magistrado de la sección 12ª de la Audiencia Provincial de Barcelona, impulsor de GEMME (siglas francesas del Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación), dice: “la propia norma fue poco atrevida con algunos errores como su desarrollo reglamentario con un registro de mediadores que no garantiza la calidad de esos profesionales que es clave para que la mediación progrese”

En cuanto a los módulos de rendimiento de los jueces, el magistrado afirma que “los asuntos que se resuelven por un juez vía mediación cuentan menos de la mitad que si fuera una sentencia”, lo que conduciría a desincentivar la derivación a la mediación.

Agustín Azparren, abogado y mediador, ex Vocal del Consejo General del Poder Judicial, apunta que la mediación es una oportunidad para reducir la litigiosidad en el país, y que “las prioridades para esta legislatura deberían centrarse en recuperar el anteproyecto de impulso a la mediación que señala en algunas materias la obligatoriedad de acudir a la mediación”. Además, este abogado indica que hay que trabajar para cambiar la desconfianza hacia lo desconocido, y recomienda que las universidades preparen a los futuros profesionales del derecho en cuestiones relacionadas con la negociación, para no judicializar todos los asuntos que recibirán.

Enrique López, Consejero de Justicia, Interior y Víctimas en la Comunidad de Madrid, insiste en las bondades del sistema de mediación para darle “rostro humano a situaciones conflictivas” y, lo que me parece más interesante, entiende que la mediación no puede ser el remedio a las dificultades y carencias del sistema judicial. Remarca la necesidad de que los operadores jurídicos se

³²²<https://cutt.ly/stnFk5S> (consultada en junio 2020)

impliquen e incidan en una buena formación de los mediadores, y destaca la autocomposición del sistema de la mediación.

Javier Garbayo, notario, y director general de la Fundación Notarial Signum, destaca la falta de implicación de las instituciones públicas, y recomienda al Ministerio de Justicia medidas de difusión, así como medidas legislativas, y valora positivamente el requisito de pasar por la mediación antes de ir a la vía judicial.

María Eugenia Gay, actual Decana del Colegio de la Abogacía de Barcelona, hace años que trabaja y promueve iniciativas en relación con el diálogo para salir del enfrentamiento, entendiéndolo como cambio cultural. En tal sentido, apoya la necesidad de la sesión informativa previa a la instancia judicial. Y también recomienda la formación, en los programas universitarios de grado, en una asignatura referida a los sistemas alternativos de resolución de conflictos.

José Ramón Martín, vocal de Mediación del Colegio de Registradores, pone el énfasis en las expectativas que las personas tienen del sistema de Justicia y de lo que esperan del juez, pero también remarca el hecho cultural de la venganza o la revancha, instalado en nuestra sociedad. Y “También señala que otra iniciativa debería consistir en proporcionar a los jueces y magistrados un plantel de mediadores con una formación acreditada de calidad en los que puedan confiar la derivación de los asuntos atendiendo además a las especiales características que cada uno presente.”

En cuanto a la jurisprudencia y al conjunto de algunas sentencias recogidas sobre el tema de la mediación que puede ayudar a entender esta situación, se aportan los siguientes casos:

- España, Tribunal Supremo. Sala de lo Civil de Madrid, sentencia 109/2011, (consultada el 8 de abril del 2020). Disponible en <https://mediacionesjusticia.com/biblioteca/jurisprudencia>

En ella, el ponente refuerza la premisa legislativa de la confidencialidad de los acuerdos logrados en mediación. Esto ha de contemplarse como un antecedente importante para la efectividad y seguridad del trabajo de los profesionales de la mediación.

- España, Audiencia Provincial de Barcelona. Sala de lo Civil, sentencia 132/07, (consultada el 8 de abril del 2020). Disponible en <https://mediacionesjusticia.com/biblioteca/jurisprudencia>

Dicha sentencia diferencia y pone en valor los acuerdos logrados en mediación.

- España, Juzgado de Primera Instancia de Málaga, sentencia AC 2012/1920) (consultada el 8 de abril del 2020) disponible en <https://cutt.ly/atKu8QU>

Con relación a la naturaleza del acuerdo de mediación en el procedimiento de divorcio, dice que “los acuerdos alcanzados en un proceso de mediación tienen un “plus” de obligatoriedad... ..esa obligatoriedad “reforzada” vendría dada porque... ..se desarrolla en un entorno especialmente apto para que la expresión de la voluntad allí recogida lo haya sido sin vicio alguno, pues se desarrolla, por la intervención técnica del mediador, la voluntariedad de la participación, la igualdad en el desarrollo de los debates que llevan al consenso e incluso la posibilidad de contar con información y asesoramiento suficiente.”

- España, Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, número 324/2010 del 20 de mayo (RJ/2010/3707) número 129/2010 de 5 marzo [RJ\2010\2390]; número 527/2009 de 2 julio [RJ\2009\6462]; y número 537/2009 de 3 julio [RJ\2009\5491] (consultada el 8 de abril del 2020) disponible en <https://cutt.ly/atKu8QU>

La sentencia pone de manifiesto que la mediación, como método alternativo de resolución de conflictos, ayuda a llegar a soluciones menos traumáticas que otros, también en relación con el tiempo, y remarca el valor del acuerdo por ser trabajado en común por las partes.

- España, Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Civil y Penal, sección 1º del 12 de septiembre del 2014, sentencia número 58/2014 (consultada el 8 de abril del 2020) disponible en <https://cutt.ly/atKu8QU>

En esta sentencia el tribunal recomienda la mediación también como un medio para ahorrar costes.

- España, Juzgado de Primera Instancia número 52 de Barcelona, del 26 de enero del 2015, AC 2015/378, sentencia número 58/2014 (consultada el 8 de abril del 2020) disponible en <https://cutt.ly/atKu8QU>

Esta sentencia se refiere a los efectos de no acudir a métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, en lugar de utilizar la vía judicial como primera instancia de resolución, en el sentido de que se produce así un abuso del derecho a la tutela judicial, aprovechándose de recursos públicos en beneficio de una actividad mercantil. La sentencia indica en fin que estos sistemas alternativos deberían ser los primeros en ser utilizados por las entidades aseguradoras, previamente al proceso judicial.

3.2.1. Discusión sobre el diagnóstico de la idoneidad de pensar en una política pública para el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya con métodos alternativos de resolución de conflictos.

Actualmente, solo tres países están haciendo políticas públicas efectivas en relación con la aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo sobre mediación, sobre todo en temas transfronterizos³²³. Se debería explicitar el bajo conocimiento y la falta de cultura en mediación. Se tendría que remarcar que

³²³ Lamentablemente el informe nombre el número de tres países, pero en ningún documento indica cuales son <https://url2.cl/BIQWD> (consultada en junio 2020), sin embargo en el estudio de GUZMÁN PECES, M (2018) “*La implementación de la Directiva (UE) 2008/52 relativa a la mediación en los asuntos transfronterizos*” comunicación presentada en el Congreso Internacional “Estrategias actuales en materia de Mediación y Arbitraje comercial”, que tuvo lugar en la Universidad de Alcalá el 24 abril 2018, y publicada en *Arbitraje*, vol. XI, no 2, 2018, pp. 465–482 <https://url2.cl/iVtGI> (consultada en 2020) se explicita que son **Irlanda, Países Bajos y Reino Unido**.

todos los Estados miembros prevean la posibilidad de que los tribunales insten a la mediación. Pero al diferenciar entre los Estados en que la sesión informativa prejudicial es obligatoria y aquellos en que no lo es, se pone en evidencia una diferencia en los resultados de su aplicación.

También es interesante ver que en algunos países la información previa a la mediación recae en la figura del abogado de parte, lo que da a pensar en la dificultad de determinar cómo se ha llevado a cabo el procedimiento, a menos que, como en Italia, el juez tenga la potestad de preguntar a las partes qué y cómo se les informó de la mediación. La calidad en mediación se remite así a códigos particulares de conducta, que obviamente no son suficientes para garantizarla, ya que la adscripción a los mismos es muy subjetiva y difícil de cuantificar y evaluar.

Se remarca, por un lado, la importancia de aplicar la mediación en casos de familia, ya que el espacio discreto de la mediación es más adecuado para tratar asuntos propios del entorno familiar, tomando también en consideración la participación frecuente de menores en los casos en litigio. Y por otro lado remarca también la durabilidad y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados en el seno de una mediación, ya que los acuerdos a los que llegan las familias son consensuados por los propios protagonistas del conflicto y no por una tercera persona ajena a la vida familiar y, este hecho, para las relaciones familiares, es muy importante porque hará que los acuerdos sean más eficaces, a medida de cada realidad familiar y que, a la vez, mejoren también las relaciones familiares.

Se recomienda realizar campañas sostenidas de difusión de los métodos alternativos al sistema judicial; así como que se trabaje más en la cooperación de los profesionales de la justicia; y que se estipulen estándares de calidad. A ello agregaremos en este trabajo la conveniencia de que se estudie metodología de supervisión y control de los datos, así como de la realización de estudios comparativos internacionales.

Se le da un lugar de importancia a la Comisión para la revisión de las normas, con el fin de hacer más efectiva la aplicación de la directiva, y también de que se

vele por el acceso al sistema de las personas con alto nivel de vulnerabilidad. En este aspecto, es interesante recordar las reglas de acceso a la Justicia en Brasilia para las personas con alto grado de vulnerabilidad.

En los artículos se habla de las dificultades del sistema de justicia en los países miembros de la Unión, y se presenta la mediación como la “salvadora” de las carencias del sistema tradicional, exaltando sus virtudes de agilidad, economía procesal y económica. Sin embargo, sería un error pensar que un sistema alternativo tiene que sustituir a otro o cubrir sus carencias, sino que cada sistema debe tener altos niveles de eficacia y eficiencia por sí mismo.

En cuanto a la cuestión económica, hay que considerar por otra parte que si la mediación es vista como “barata” no será nunca apreciada como un método valioso, pues la gente tiende a valorar en menos los sistemas “low cost”, por lo que la mediación no debe aparecer en esa posición. Parece por lo tanto mucho más conveniente hablar de sistemas adecuados de resolución de conflictos, explicitando lo que estos sistemas pueden ofrecer y garantizar a la ciudadanía, sin poner un acento excesivo en los costos,

También apostamos por un equilibrio entre los Estados de la Unión Europea para que todos sus ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a los mismos estándares de bienestar convivencial y/o de salud social. Este concepto ha sido desarrollado por la mediadora María Gabriela Rodríguez Querejazu, especialista en la gestión de conflictos comunitarios, quien afirma que “La *prevención inespecífica* abarca las acciones que tienden a la difusión de cuestiones generales; por ejemplo, la educación para la paz, la promoción de la salud social, la educación en valores, la prevención de adicciones, la promoción de centros sociales y/o comunitarios”³²⁴.

También se insiste en diversas ocasiones en el tema del desconocimiento de la mediación de la ciudadanía, así como en la falta de difusión desde los Estados.

³²⁴ NATÓ, A; RODRÍGUEZ QUEREJAZU, G, CARBAJAL, L; (2006) Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina, página 205

Sin embargo, quizás los esfuerzos no deban ir por el camino de una información indiscriminada e intempestiva, pues la gente recibe tanta información que sólo focaliza su atención en lo que le resuelve los problemas que, por la ocasión y circunstancia, forzosamente ha de reconocer y aceptar, lo que es difícil que ocurra en las disputas interpersonales, en el seno de una cultura en la que la gente no se corresponsabiliza de su contribución a la conflictividad, y en la que se tiende a pensar que quien ha de cambiar es siempre el otro.

Cuando se pregunta a personas destacadas del ámbito jurídico, como en el citado artículo del diario digital *Confilegal*, destaca el uso de conceptos como ‘garantía de calidad’ o ‘trabajar para reducir la desconfianza’ (pero, entonces, quizás haya que preguntarse qué no se está haciendo para promover confianza), entre otras ideas que coinciden con lo que se viene comentando.

Por otra parte, estas mismas personas parecen olvidar o no conocer que la mediación no existe solo en el ámbito judicial, sino que en Catalunya hay iniciativas que muestran desde hace muchos años las bondades del sistema de mediación. Esto se puede apreciar por ejemplo en el área de la justicia restaurativa, en los programas de mediación comunitaria, en la mediación escolar, etc. Seguramente sería apropiado preguntarse y averiguar qué se ha hecho bien en esos otros ámbitos, y reflexionar sobre ello.

En un artículo publicado en la revista “La ley. Mediación y arbitraje”³²⁵, el magistrado Pascual Ortuño señala que, si la abogacía no visualiza las ventajas prácticas de la mediación, no conoce exhaustivamente su funcionamiento, no están convencidos de los resultados prácticos para sus clientes, y no entienden que tienen un papel a desempeñar en el procedimiento, será muy difícil su apoyo. Es decir que todo ello es fundamental para que la mediación sea reconocida con éxito por la profesión. Por tanto, es necesario pensar y proponer un rol activo de la abogacía en los métodos alternativos de resolución de conflictos, y también incluir la formación específica en los estudios de grado o licenciaturas de derecho de nuestro país.

³²⁵ ORTUÑO MUNÓZ, P. (2020). Revista la ley. Mediación y arbitraje, número 1. Editorial Wolters Kluwer, Madrid, España

Por otro lado, el magistrado también pone de relieve otra dificultad a superar en la implementación de la mediación en nuestro entorno, la de la repercusión económica de la derivación a mediación por parte de los/las jueces/zas, que están afectados por módulos retributivos con un sistema de puntuación en función de las sentencias dictadas.

Debido a todo esto, es necesario insistir en la necesidad de pensar una política pública beneficiosa para la ciudadanía, pero capaz de producir la confianza de la magistratura y, así, de sumar la participación de la abogacía en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya por sistemas alternativos a la judicatura.

3.3. Propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya a través de métodos alternativos de resolución de conflictos, con un sistema integrado multipuertas.

Es de advertir que estamos en un momento histórico y sociopolítico único en el que, en medio de cambios legislativos, es necesario pensar que la norma, por sí sola, no garantizará la implementación de vías alternativas de resolución de conflictos civiles en Catalunya. Hay que considerar, en cambio, tal como se ha señalado antes para el caso de Chile, que una política pública, juntamente con la norma y apoyada en ella, tendrá muchas más posibilidades de éxito para que la mediación llegue a ser una realidad para la ciudadanía catalana.

Por otra parte, se ha de considerar que la aparición del COVID-19, que ha cambiado nuestra forma de relacionarnos, afecta a muchas familias que venían organizando su convivencia con guardas y custodias compartidas. Y, a la vez, la pandemia ha afectado también aspectos de la realización de las mediaciones como pueda ser la presencialidad. Todo ello induce a agregar nuevos espacios y dispositivos para trabajar la convivencia dentro de los hogares, en las comunidades de propiedad horizontal. Pero también conduce a que el lugar de la mediación pueda devenir la vía más flexible y adecuada al tiempo que toca vivir.

No se sabe cuánto tiempo durará el confinamiento o cómo será la “*nueva normalidad*”, pero ya es evidente que tendrá efectos en la forma de vincularnos

y en la de gestionar los conflictos entre personas en el futuro. El caso es que de la noche al día han cambiado los “mapas” que permiten entender la realidad y orientan el caminar por ella. Esto lleva a que la política pública expresada en las próximas páginas tendrá que ser revisada y adaptada continuamente. Si antes se decía que el cambio es la única constante, ahora la realidad inmediata nos lo está demostrando.

Es en este sentido que aquí se viene a proponer un escenario de partida para implementar la mediación en conflictos civiles. Esto ha de hacerse en diversos ámbitos y a través de diversos organismos públicos y privados que, de una forma coordinada, puedan transformar a la medida de nuestras necesidades la realidad que estamos viviendo.

3.4. Objetivos para el desarrollo de una propuesta de política pública para el tratamiento de conflictos civiles en mediación en Catalunya en un sistema multipuertas integrando diversos organismos.

Se parte aquí de la consideración de que el proyecto realizado para el gobierno de Chile, en cuanto a sus aspectos y objetivos generales, puede contemplarse como un modelo útil para Catalunya. Ese proyecto, dirigido a la elaboración y redacción de un documento de política pública en mediación, tenía como ejes centrales el acceso a justicia, la cohesión social, y la territorialidad. Y su meta fundamental era ser capaz de contribuir a fortalecer la socialización. Por este motivo se tomaba en cuenta la necesidad de la sensibilización respecto de los beneficios de integrar los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en los sistemas de justicia, haciendo particular énfasis en el ámbito civil, comunitario y vecinal. Ahora bien, en el caso de Catalunya se presenta sin duda como necesario ampliar el proyecto en el sentido de abarcar otros tipos de disputas civiles, incluyendo los casos de familia, consumo y educación, que son los que tradicional e históricamente han impulsado la mediación en esta comunidad autónoma.

Objetivos específicos:

Partiendo, pues, de la experiencia chilena, podemos sin embargo especificar tres objetivos particulares que el cambio planteado de la política pública pueda perseguir. Estos objetivos específicos serían los siguientes:

- promover una política pública que integre los sistemas ya existentes de resolución colaborativa de conflictos, y que sea aplicable al contexto autonómico,
- potenciar el uso de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos en la sociedad catalana, contribuyendo a mejorar las condiciones de acceso a la justicia para todos sus habitantes,
- potenciar la socialización y sensibilización de estos medios alternativos en los mismos actores del sistema de justicia, en base a la pertinencia de integrarse en una política pública general para Catalunya.

3.5. Líneas de acción para el logro de los objetivos de la política pública (a partir del modelo chileno, se refuerzan los objetivos y las propuestas integradoras que se explican con posterioridad).

Con el fin de hacer realidad esta propuesta de tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya a través de la mediación, en primer lugar, han de identificarse una serie de líneas de acción y sus tareas específicas.

Podemos resumir estas líneas de acción propuestas en:

1. Integración de los organismos públicos y de la normativa aplicable en materia de mediación.
2. Creación de metodologías protocolizadas en todo el territorio para los diferentes ámbitos de intervención.
3. Trabajar para garantizar la proximidad y el acceso universal a la mediación.
4. Hacer una política de difusión, sensibilización y formación para la ciudadanía y los trabajadores públicos, especialmente para todo el conjunto de profesionales del ámbito de la justicia.

Lo primero a hacer sería crear un modelo integrado que dé respuesta a los diferentes conflictos civiles que afectan a la ciudadanía. Para ello se han de identificar las puertas de entrada a los diversos conflictos ciudadanos, coordinadas entre sí con objeto de proporcionar una respuesta certera a cada uno de ellos.

Se trata de facilitar a más personas el acceso a los sistemas alternativos de justicia en los próximos años, para lo que es necesario una coordinación eficaz de los distintos actores implicados en el tratamiento de la conflictividad de orden civil en todo el territorio catalán. Esto ha de realizarse bajo un mismo alero normativo, integrando y fortaleciendo las diversas ofertas públicas ya existentes en el territorio, mediante el establecimiento de unos principios compartidos y estableciendo mecanismos de coordinación y supervisión del programa integrado en las organizaciones y administraciones afectadas³²⁶. Pues, por otra parte, hay que señalar la importancia de fortalecer programas que ya existen en el territorio catalán.

Lo que en definitiva se busca es fomentar la convivencia entre ciudadanos, lo que se puede conseguir incrementando la participación de las personas en la gestión de sus diferencias, a través de acciones en las que se implementen espacios de encuentro y diálogo en su propio ámbito local. Se trata de aplicar metodologías que empoderen a los ciudadanos, moviéndolos a hacerse corresponsables de sus propios asuntos. Esas metodologías se basan en mecanismos presenciales y virtuales de contención de la conflictividad, así como en técnicas de escucha y reflexión frente a la incertidumbre, que proporcionen a las personas recursos frente a situaciones de ansiedad y desconcierto. Pero también a través de un enfoque específico que dé visibilidad y respuesta, primordialmente, a las necesidades de aquella población en condiciones de vulnerabilidad.

³²⁶ Estatales, autonómicas y local

También, como antes se ha dicho, hay que entender como necesario el unificar normativamente todos los métodos de gestión y resolución de conflictos. Y esto tanto en los casos judicializados como en los que no lo estén, con el fin de homogeneizar la calidad de la prestación de los diferentes programas y sistemas de mediación en la gestión de los conflictos civiles. Para ello hay que considerar la necesidad de un marco jurídico que integre las diferentes prácticas negociadas profesionales que ya existen hoy en Catalunya, con la finalidad de dar coherencia y legitimación a las mismas.

Atendiendo el dato de la baja aplicación de la Directiva Europea en Mediación Civil, se querría también contribuir a que un número mayor de personas tengan acceso a una instancia más adecuada de resolución de controversia o conflictos. El objetivo sería llegar a más del 95% del territorio catalán, mediante la creación de servicios de mediación accesibles para toda la ciudadanía, de forma presencial o virtual.³²⁷

Ahora bien, es evidente entonces la necesidad de realizar también acciones de difusión y socialización de la política pública. Esto supone incluir nuevos canales y medios de información que puedan llegar a todas las personas que acuden al sistema de justicia. Pero implica también capacitar a todos los operadores jurídicos, y a los agentes derivadores de conflictos civiles, en proporcionar conocimientos sobre las vías negociadas de resolución de controversias. Así como, por otro lado, entrenar a los responsables de “la primera atención a la ciudadanía” en habilidades sociales de escucha, acogimiento, contención, información y/o derivación hacia la mediación, como primera puerta de entrada a la gestión de las disputas civiles de la población.

³²⁷ Con este objetivo estaríamos respondiendo al alcance de la cohesión territorial y a la igualdad de oportunidades de la ciudadanía más allá de donde vivan.

3.6. Planteamiento de una metodología coordinada para llevar a cabo una propuesta de política pública atinente a esta tesis doctoral, en relación con el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya por medios adecuados de resolución de conflictos.

Frente a este panorama de avances legislativos, se quiere proponer una política pública capaz de dar respuesta, mediante la mediación, a los conflictos en el ámbito del derecho privado de Catalunya. Esta propuesta se hace de tal modo que pueda fácilmente adecuarse al momento en que se quiera o se pueda implementar. Y también que pueda responder a la Directiva Europea sobre Mediación, así como alinearse con los elementos que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, marcada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y ratificada por el gobierno español.

Esta propuesta implica sumar a diversas administraciones y organizaciones en la obtención de un fin común: dar respuesta a la ciudadanía para la gestión de sus disputas a través de la mediación.

Cada organismo interviniente tendrá funciones, objetivos y metodologías propias, de manera que cada uno contribuya según su naturaleza y medios a hacer realidad esta propuesta de política pública. Pero lo que es también fundamental es la coordinación entre ellos, para optimizar los recursos particulares y generales. Y, por supuesto, lo es igualmente la comunicación dirigida a los destinatarios, es decir la población de Catalunya.

Por lo tanto, se propone que un órgano central coordine, conecte y acompañe a los diversos organismos que trabajen para ese objetivo de dar respuesta a los conflictos del orden del derecho privado en Catalunya. Por este motivo, necesariamente, se identifica a ese Centro de Mediación como uno dependiente del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Dicho Centro deberá realizar el conjunto de acciones de coordinación necesarias, y erigirse como referente de los diversos organismos que dependen del gobierno autonómico. Y a la vez habrá de ser un espacio de identificación y de integración de otras prestaciones llevadas a cabo por organismos municipales o que respondan a otros estamentos gubernamentales.

Es decir, se plantea que el Centro de Mediación de Catalunya se convierta en una agencia pública de la Generalitat de Catalunya, como lo son la Agencia de Salud Pública de Catalunya, la Agencia Catalana de Consumo, etc. De este modo, el Centro de Mediación será un referente político y administrativo para tratar todo lo que tenga que ver con la mediación en Catalunya (formación, impulso, difusión, sensibilización, regulación, gestión, investigación, etc.).

De esta manera, se identifican algunas de las entidades que habrían de formar parte de la propuesta de política pública integrada en Catalunya:

- Diputaciones Provinciales
- Juzgados de Paz
- Oficinas de Atención al Consumidor (municipales y autonómicas),
- Colegios Profesionales
- Universidades, públicas y privadas
- Cuerpos de Seguridad (policías locales y autonómica)
- Departamento de Enseñanza
- Consejo Superior de Cooperación
- Servicios de Atención Jurídica y de derivación hacia la mediación,
- Colegios de la Abogacía
- Instituto Catalán de la Salud

Aunque contemplamos dentro de una misma política pública instituciones de diversas administraciones, creemos que todas se pueden integrar en una idea globalizadora y transversal. La cuestión es poner el acento en el interés común en hacer realidad un medio de resolución adecuada de disputas que sea de acceso universal en Catalunya.

La visión estratégica que del alineamiento y la coordinación se propone es compleja, pero tiene una cualidad que supera la atomización a que la administración acostumbra. Al lograrse ha de aparecer evidente que el “todo”

resultante ha de ser mucho más que la “suma de las partes”³²⁸, pues se trata de dar un salto cualitativo de una progresión geométrica en los aspectos de la retroalimentación y la llegada a la ciudadanía.

El reto será liderar y organizar una mesa de trabajo para adecuar esta propuesta de modo que al fin sea plenamente compartida, y por tanto coorganizada, capaz de generar la corresponsabilidad que legitime en su acción a todos los actores.

3.7. Roles, objetivos, funciones y coordinación de los organismos atingentes a esta propuesta de política pública en el tratamiento de los conflictos civiles en Catalunya

En este apartado se describen las funciones y objetivos de cada uno de los organismos implicados en esta propuesta de política pública multipuertas, dirigida a dar respuesta a los conflictos civiles en Catalunya. Aparte de explicar las funciones que se han pensado para cada institución, se aportan las líneas de coordinación necesarias entre ellas, que han de favorecer por una parte la optimización de los recursos públicos, y por otra permitir llegar a la mayor parte de la ciudadanía. Explicaremos la relación, así mismo, de los diferentes actores identificados para la consecución de una iniciativa de calidad en la que, como en toda innovación³²⁹, deberá tener definida claramente la función de cada integrante del sistema, a la vez que la coordinación, toma de decisiones y comunicación permanente para que alcance altos niveles de excelencia y calidad, como indica el Manual de Oslo³³⁰, referenciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <https://www.oecd.org>.³³¹

³²⁸ PERLS, F. (1980). La terapia gestáltica. *Astrolabio*, 140-141.

³²⁹ Definida como la “*introducción de un nuevo o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las practicas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores*”. Manual de Oslo OECD, CE (2005), artículo 146.

³³⁰ LA RECOGIDA, G. P., DE, E. I., & INNOVACIÓN, D. S. (2005). Manual de Oslo.

³³¹ El Manual de Oslo, como Guía de referencia en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) para la interpretación y medición de la innovación es un marco de referencia para esta propuesta y nos ayuda a identificar elementos fundamentales atingentes a la misma: innovación asociada al entorno,

3.7.1. El rol y las funciones del Centro de Mediación de Derecho Privado de Catalunya – Departamento de Justicia – Generalitat de Catalunya.

Creemos que el rol del Centro de Mediación del Departamento de Justicia es el de la coordinación y liderazgo de la política pública propuesta para el tratamiento de los conflictos de la ciudadanía en Catalunya, debido a ser el órgano que impulsa las normativas que tendrán repercusiones en el resto de las organizaciones que presten este tipo de servicios, porque puede tener un rol de transversalidad legitimado en relación con otros departamentos del gobierno de la comunidad autónoma y, lo identificamos como el más adecuado para tener un diálogo permanente con instituciones locales y supra municipales que tienen incidencia directa en los conflictos inter personales que no siempre se llegarán a judicializar, pero que tienen la capacidad de instrumentar mecanismos preventivos de escalada de la conflictividad y la violencia en la sociedad. También cabe recordar que históricamente ha ocupado un rol en el impulso de la mediación en Catalunya y de la formación y control de los profesionales que luego la ejercerán. Con lo cual, entendiendo que es un jugador clave en el entramado de organismos y profesionales, le otorgamos, humildemente desde esta propuesta, el rol de “mediador” y liderazgo de la innovación, la investigación y el control de la excelencia y la calidad en el desarrollo de la política pública para el tratamiento de los conflictos civiles.

Se entiende que este organismo- que se prevé que, a partir de la materialización de la reforma que se propone, cambie su denominación a “Centro de Mediación de Catalunya”- ha de jugar un rol esencial en esta reforma, de manera que sea el que controle, coordine y evalúe la ejecución de la política pública. En base a esto, las funciones que se le prescribirían serían las siguientes:

método probado y con capacidad de ser mejorado, la calidad relacionada con el desarrollo y la sostenibilidad, entender a los profesionales como los que deben demostrar la capacidad de innovar, asumir riesgos, adaptarse a un entorno dinámico y cambiante, y la flexibilidad imprescindible para una mejora continua en la evolución y generación de nuevas ideas, intentando que la eficiencia sea el indicador de toda actividad que pretenda innovar. (Ideas rescatadas del artículo de MARTINEZ PALAZÓN, A. (2011) Innovación y calidad: futuro, INDRA, publicado en <https://url2.cl/GETJx> (consultada en junio 2020)

En el artículo 21 de la ley número 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado, se determinan las funciones de este organismo. Entre ellas las que aquí se quieren remarcar son las siguientes:

- fomentar y difundir la mediación,
- gestionar registros,
- velar por el cumplimiento de los términos procedimentales de la mediación,
- elaborar propuestas sobre la mediación en el entorno de la comunidad autónoma,
- promover la colaboración entre entidades públicas y privadas para facilitar el acceso a la mediación de la ciudadanía.

De esta manera, y con estos principios rectores, se proponen las siguientes funciones a partir de la ejecución de la reforma:

- control y evaluación de los registros públicos de profesionales de la mediación,
- control y evaluación de las instituciones que prestan formación permanente para los profesionales de la mediación,
- control y evaluación de la homologación de la formación habilitante para integrar los diferentes registros de mediadores y mediadoras,
- organización y ejecución de la designación de los casos judicializados de mediación, y de aquellos no judicializados, pero que son derivados de otras administraciones o por demanda directa de la ciudadanía,
- diseño y ejecución de acciones de promoción de la mediación,
- liderazgo de la investigación académica y profesional en materia de mediación,
- interacción con otros países para intercambiar experiencias y adoptar políticas que han resultado exitosas en otros países,
- Establecimiento de objetivos a medio plazo referentes a la mediación, revisión y estudio de los resultados obtenidos y propuestas de mejora globales. Es decir, marcar las líneas estratégicas de la mediación en Cataluña para conseguir su pleno desarrollo como política pública.

Además, este organismo central también tendría como función la de destacar y reconocer iniciativas e investigaciones innovadoras en el ámbito de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, de la conflictividad, y de la des-judicialización de la vida cotidiana.

En relación con la calidad de la prestación de las mediaciones, derivadas del Centro de Mediación de Catalunya, desarrollando y profundizando los elementos que ya indicaba el “Plan Nacional de impulso de la mediación en Catalunya” (2016) ³³², propondremos rescatar algunas iniciativas específicas.

A partir de lo que sus objetivos ya indicaban³³³, se sugieren dos propuestas dirigidas a velar por la calidad de la prestación del servicio de mediación en los próximos años:

Promoción de la co-mediación. Sería necesario que los profesionales con más de 10 años de experiencia, desde un compromiso ético, colaborasen con los mediadores que se incorporasen al registro público, comediando con esos nuevos profesionales de la mediación durante un año.

Supervisión de la tarea mediadora: se aprecia aquí, como ya hemos comentado, uno de los puntos clave en los que el Centro de Mediación del Departamento de Justicia debe trabajar, esto es, en el control de la calidad de la prestación de los servicios de mediación emanados de los registros públicos de mediadores y mediadoras. Hablar de la necesidad de la supervisión es, a la vez, la de velar por la calidad y la seguridad que se quiere proporcionar a la ciudadanía, pero

³³² <https://cutt.ly/8tRVww0> (consultada en junio 2020)

³³³ es decir el “promover cambios culturales con acuerdos consensuados y satisfactorios, más rápidos y menos costosos; impulsar la gestión integral de la mediación y ampliar su implantación en diferentes ámbitos; fomentar y ampliar colaboraciones entre y con diferentes colectivos; incrementar el porcentaje de conflictos resueltos a través de la mediación, y consolidarla como una alternativa al sistema judicial; mejorar la calidad de las mediaciones a través de la investigación y la innovación; y contribuir a la cohesión social apostando por medidas preventivas de resolución de conflictos”

también a los operadores jurídicos y judiciales, que podrían desconfiar de un sistema innovador.

Esta supervisión se centraría en dos actividades principales: el ejercicio sistemático de la reflexión sobre la acción realizada (pensar-actuar-pensar); y la cesión de responsabilidades a los profesionales y su actuación.

Para terminar, estas dos citas pueden acabar de precisar la idea de supervisión que aquí se considera: “El espacio de supervisión ha de ofrecer unas condiciones de aprendizaje en las que los estudiantes desarrollen actitudes abiertas y flexibles, dialogantes, participativas y negociadoras” (Hernández Aristu, 2002)³³⁴. “Este espacio facilita la revisión de la acción que el estudiante (o, diríamos mejor aquí, el profesional mediador) realiza en su centro de prácticas (es decir, aquí, de trabajo) y la revisión del marco conceptual y emotivo que lo condujo a llevar a cabo una acción de una manera determinada o de otra.”³³⁵

Ejes teóricos de la propuesta de política pública

La propuesta concreta del espacio de seguimiento y apoyo de la práctica profesional de los mediadores y mediadoras se articula sobre los siguientes ejes teóricos:

- teoría general de sistemas aplicadas a la mediación familiar
- cibernética de segundo orden en relación con el cuidado del profesional de la mediación

³³⁴ En CÁMARA, A. N., MIRAVALLES, A. F., i SERRANO, L. R., CAMARA, S. C., & PASAMONTES, E. G. (2012). Innovar en, desde y para el practicum: supervisión y evaluación de la transferencia de competencias. *REDU: Revista de Docencia Universitaria*, 10(1) páginas, 453-456.

³³⁵ NOVELLA CÁMARA, am (2011). Practicum en reconstrucción. Un, dos, tres un pasito palante... (capítulo 8, página 155) en RAPOSO-RIVAS, M.; MARTÍNEZ-FIGUEIRA, M.E.; MUÑOZ, P.C.; PÉREZ, A. y OTERO, J.C. (2011). Evaluación y supervisión del practicum: el compromiso con la calidad de las prácticas. Santiago de Compostela: Andavira, página 456.

- construcción social, para entender el entorno en el que aparecen los conflictos civiles y cómo repercuten y son repercutidos en el ámbito social
- elementos de la psicología humanista con relación a la empatía, lo relacional, y elementos del conflicto interpersonal
- el marco legal y su conocimiento, especialización en derecho civil catalán y de familia.

La **teoría general de sistemas**³³⁶ apunta que “cualquier realidad puede ser analizada en términos de sistemas formados por subsistemas en interacción, que a la vez interaccionan con contextos o medio externo, formado por otros sistemas que, a la vez, forman un sistema mayor”³³⁷. Así, pues, el individuo es un sistema en relación con él mismo, a la vez que es un subsistema inmerso en multitud de sistemas que forman su contexto social. Podemos decir, por lo tanto, que los sistemas tienen propiedades emergentes que no se encuentran en las partes que los componen. Así, el “pensamiento sistémico afirma que no se pueden predecir las propiedades de un sistema entero dividiéndolo y analizando sus partes; más bien, al contrario, si descomponemos un sistema, como puede ser un grupo dentro de un espacio de seguimiento y apoyo, no encontraremos sus propiedades esenciales en cabeza de las piezas resultantes”³³⁸. Estas propiedades, sólo surgen cuánto el sistema entero actúa.

Las grandes conclusiones de la teoría sistémica aplicada en un espacio de apoyo y seguimiento se resumen en los comportamientos grupales, que están menos ligados a los individuos en sí mismos que a las calidades que emergen de sus relaciones. Por lo tanto, dentro de ese espacio se pondrá el énfasis en los emergentes relacionales, y la toma de conciencia de las sinergias generadas, la

³³⁶ Algunas ideas claves se pueden consultar en <https://url2.cl/wuRrD> (consultada en junio 2020)

³³⁷ MARCELO, A., & OSORIO, F. (2003). “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de los sistemas”. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Católica de Santiago de Chile.

³³⁸ RITTER ORTÍZ, W y PEREZ ESPINO, T (2011) “¿Qué son los sistemas complejos y sus procesos de emergencia?” en <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1126.htm> (consultada en junio 2020)

fluidez de los intercambios de información está vinculada antes que nada a la calidad de las relaciones establecidas entre los individuos.

Lo que facilita la circulación y la integración de las técnicas y las teorías es el aprecio, la confianza, la valoración y el respeto recíprocos. La relación es el mejor vector para contribuir a la integración del conocimiento: el enfoque de la mirada se sitúa en las potencialidades del otro; el pensamiento y las creencias crean la realidad que se vive; por lo cual la forma genera contenido y el contenido genera forma. Por lo tanto, no tiene sentido señalar desde la responsabilidad a un individuo, debido a los círculos de retroalimentación, y a los de causa y efecto en cualquier sistema. Nadie es el responsable absoluto de nada dentro de un sistema. El pensamiento sistémico nos conecta a nuestros sentidos, porque son la única vía de percibir la realidad de la realimentación y los bucles relacionales. Comprender el sistema en profundidad, observar las relaciones y las reacciones y las emociones desde el sentir, como sujetos observadores que también pertenecen al sistema, y pensar en círculos, es lo más importante de la supervisión integrada al pensamiento sistémico.

La principal aportación de la **cibernética de segundo orden** tiene que ver con los descubrimientos de la física cuántica; del neurofisiólogo Warren McCulloch³³⁹; del físico, ciberneta, biomatemático y filósofo Heinz von Foerster³⁴⁰; y de los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela³⁴¹. El gran cambio de mirada que aporta la cibernética de segundo orden radica, por un lado, en la premisa de que las observaciones no son absolutas, sino relativas al punto de vista del observador y a su sistema de coordenadas; y, por otro lado, en la de que el acto de observar influye en el objeto observado. La consecuencia directa de todo tiene que ver con la introducción del observador y la pérdida de la neutralidad.

³³⁹ MC.CULLOCH, W; PITTS, W (1947) How we know universals the perception of auditory and visual forms. Bulletin of Mathematical Biophysics 9, páginas 127–147

³⁴⁰ VON FOERSTER, H (1991) Las semillas de la cibernética. Editorial Gedisa, Barcelona, España, páginas 83-94

³⁴¹ MATURANA, H Y VARELA, F (1990) El árbol del conocimiento: las bases biológicas del conocimiento. Editorial Debate. Madrid, España

El objeto de estudio se constituye en el observador, no en aquello que observa, por lo tanto, el conocimiento es inseparable de la acción. De este modo, se abre un espacio para la reflexión del propio comportamiento, dando énfasis a la responsabilidad, a la ética y estética propias, donde ya no somos descubridores de un exterior a nosotros, sino interventores de la propia realidad y, por lo tanto, responsables de nuestras intervenciones.

Por lo tanto, la cibernética aplicada a los espacios de seguimiento y apoyo daría lugar a la inclusión y la participación de los observadores en el sistema. El observador es situado como parte integral del sistema observado acordando su propia finalidad. La subjetividad del supervisor, o la subjetividad de las personas mediadoras supervisadas, está presente en todo momento.

Así pues, dotar de herramientas, para que el autoconocimiento sea lo más profundo posible, es básico para garantizar, en primer lugar, un espacio de seguimiento y apoyo útil; y, en segundo lugar, unas prácticas cuidadosas, tolerantes y máximamente respetuosas con el otro. Así se consigue dar luz y tomar conciencia de las proyecciones que se puedan hacer desde la persona mediadora.

En cuanto al **construccionismo social**, “se basa en una idea principal, sencilla y clara. Sin embargo, a medida que vamos deshaciendo el ovillo de lo que ésta entraña y del alcance de sus consecuencias, se esfuma rápidamente esta simplicidad. La idea básica representa reconsiderar prácticamente todo lo que pensamos acerca del mundo y de nosotros mismos. Y con esta reflexión nos abrimos a nuevas e interesantes formas de actuar.”³⁴²

Kenneth Gergen considera que “el discurso respeta lo mío no como una reflexión o mapa del “mi mismo” (lo propio), sino como un dispositivo de intercambio

³⁴² Web *Postpsiquiatría*: “Reflexiones sobre la construcción social” (KENNETH J. GERGEN y MARY GERGEN) <https://url2.cl/N64jA> (consultada en abril del 2020)

social”³⁴³. Así, tal como se puede deducir de esta definición, el discurso respecto al mundo va más allá del empirismo y el racionalismo, puesto que también ubica el conocimiento dentro del proceso de intercambio social y de las relaciones humanas mediante la dialéctica y la interacción.

Las hipótesis básicas del construccionismo social son que el conocimiento no es producto de la inducción o de la construcción de hipótesis generales, sino que está determinado por la cultura, la historia o el contexto social; que los términos con los cuales comprendemos son artefactos sociales, históricamente situados, productos de intercambios entre las personas, y que los procesos de comprensión y de aprendizaje resultan de una empresa activa y cooperativa de personas en relación. El grado en el que una forma dada de comprensión prevalece respecto de otra no depende de la validez empírica de la perspectiva en cuestión, sino de los procesos sociales (comunicación, conflictos...) por los que ha transitado esta comprensión.

Así, se puede decir que, desde el construccionismo, se desafía la idea de conocimiento como representación mental, y se afirma que el conocimiento es algo que las personas co-construyen. El espacio de seguimiento y de apoyo pretende co-crear con los actores protagonistas (profesionales de la mediación) una epistemología negociada lo más consciente posible.

El rol de la supervisión, desde el Centro de Mediación de Catalunya, como elemento diferenciador de la calidad en la práctica profesional de la mediación.

La supervisión de la que venimos hablando tiene como objetivos poner en valor los recursos propios de cada profesional, y favorecer el mayor enriquecimiento resultante de la interacción grupal desde la vivencia y el sentir.

Desde el modelo de supervisión propuesto, se entiende que quien ejerce el rol de supervisor tiene que adoptar una serie de actitudes básicas, para desde ellas desarrollar unas buenas prácticas. Estas buenas prácticas son las referidas en

³⁴³ GERGEN, K (2007). - Construccionismo social-aportes para el debate y la práctica. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

el libro, de Arist von Schlippe y Jochen Schweitzer, “Manual de terapia y asesoría sistémicas”³⁴⁴, en el que se trata el concepto de “abrir el foco”, con el fin de ampliar el número de posibilidades, es decir que, aumentando la complejidad, aumentan las opciones de elección y, por lo tanto, la libertad. Así, de lo que se trata es de generar contextos de elección vs. dar pautas directivas de intervención.

Otro factor para considerar es el que se refiere a la construcción de las hipótesis de trabajo, que obedecen a dos funciones básicas: ordenar la información; y estimular el proceso interactivo entre los miembros del grupo, desde las resonancias propias.

También es interesante remarcar el concepto de circularidad, entendido como un proceso y como un estilo de pensamiento. La unión de varias hipótesis lineales favorece la creación de un esquema circular. Así, el pensamiento circular se traduce en la práctica en un formato de interrogación sistémica: el de las preguntas circulares. De este modo, la creatividad crece exponencialmente.

Por otra parte, se han de mencionar también los conceptos de apertura y equidistancia del profesional mediador. Por estas apertura y equidistancia, el/la supervisor/a aparecen ante el mediador como un “extraño aceptado”, en el sentido de ser otro profesional, pero diferente al que actúa directamente con la gente. Este otro profesional, al estar fuera del setting, gana la habilidad para generar aceptación: la competencia del rol que ejerce resulta básica para lograr perspectiva, y así poder realizar un análisis y lectura que el profesional que se encuentra directamente con los consultantes no logra.

Otro elemento a colación no menos interesante es el de la curiosidad, que proporciona al profesional una actitud abierta y tolerante. La curiosidad, bloquea las suposiciones básicas causales de las disputas, y conduce desde el respeto

³⁴⁴ VON SCHLIPPE, A, SCHWEITZER, GONZÁLEZ, M (2003) “Manual de terapia y asesoría sistémicas”. Editorial Herder, Barcelona, España

al interés genuino por las personas. Ahora bien, es importante contemplar que, al mismo tiempo que genera una mirada apreciativa de las personas, también permite el cuestionamiento crítico, de ideas, creencias y pensamientos.

Otros dos aspectos importantes para tener en cuenta son los que a continuación se comentan. Por una parte, el de trabajar los incentivos: puesto que uno de los objetivos de la supervisión es generar cambios en momentos de bloqueo, introducir información para confrontar genera reacciones estimulantes, abriendo el foco y, por lo tanto, ampliando las posibilidades. Por otra parte, la supervisión también colabora orientando en cuanto a los recursos, potencialidades y soluciones, desde la consideración de que todas las personas tienen competencias suficientes para desarrollar al máximo su potencial: “miramos las maderas que flotan y olvidamos las piedras que se hunden, cuánto miramos de cruzar el río”.

Crecimiento y optimización exponencial del grupo a partir de la coherencia, congruencia y genuinidad en el rol del supervisor, es más que una declaración de intenciones.

Otra finalidad de la supervisión es crear un espacio de reflexión para compartir experiencias profesionales a través de un diálogo colectivo. La supervisión permite, dado que se desarrolla en un contexto de confianza y no de cuestionamiento, la presentación de aquellos casos que al profesional le han resultado complicados o en los que se ha encontrado con alguna dificultad para gestionarlos. Con el apoyo del/a supervisor/a, se tendrá la oportunidad de contrastar diferentes escenarios de la misma situación, hacer un análisis del conflicto desde nuevas perspectivas, y poner en práctica nuevas técnicas. Es decir que se trata también de profundizar en las implicaciones emocionales que el caso despierta en los mediadores, para mejorar la actuación profesional y conseguir más seguridad en próximas intervenciones.³⁴⁵

³⁴⁵ <http://wmmediacion.com/supervision-y-empoderamiento>

La supervisión es, por tanto, un espacio de reflexión-acción, y ha de entenderse como el punto de partida desde el cual la experiencia se trabaja en una triple dimensión: la objetiva, ¿qué ha pasado?; la vivencial, ¿cómo se ha vivido?; y la significativa: ¿qué significa lo vivido para el profesional-supervisado, y qué puede aprender de ello?

Con este fin, se propone crear un espacio de seguimiento y supervisión mensual por equipos de profesionales. En ese espacio se llevará acabo el análisis de casos prácticos y las correspondientes situaciones con usuarios. Se llevará a cabo también la reflexión sobre el trabajo de cohesión grupal del equipo comediador, en el marco de la tarea profesional de la mediación judicializada y no judicializada. Lo que se busca es crear la confianza que propicie la explicitación de dudas, dificultades, carencias y miedos, que la tarea con personas en situación de conflicto conlleva; así como fomentar la flexibilidad respecto a los puntos de vista que surgen en los conflictos interpersonales.

En definitiva, se trata de promover el análisis y la reflexión sobre el propio rol como profesionales, desde el reconocimiento y la conciencia de las limitaciones propias y de los procedimientos conocidos de actuación profesional. Tal y como está ocurriendo en esta época del coronavirus, en la que debemos readaptar nuestro quehacer a las nuevas modalidades de vinculación entre las personas.

Evaluación de la calidad de los profesionales del Registro Público de Mediación.

Con el objetivo de responder al problema de la calidad de los profesionales de la mediación, se presenta aquí una propuesta de procedimiento de evaluación de los profesionales del Registro de Mediadores del Departamento de Justicia de la Generalidad de Catalunya que pueden intervenir en mediaciones judicializadas.

Un/a mediador/a es un/a profesional facilitador/a que guía un proceso de negociación entre personas. El/la mediador/a asiste a las partes generando

movimientos que los conduzcan a una comunicación eficaz entre ellos, y a un acuerdo mutuamente satisfactorio.³⁴⁶

La mediación es un proceso en el que un tercero entrenado, formado e imparcial, trabaja con las personas implicadas para ayudarles a ver qué problema tienen en común, identificar y considerar opciones al respecto, llegar a soluciones mutuamente aceptables, y ponerlas por escrito en un acuerdo, que la mayoría de las veces tendrá consecuencias legales para los implicados.

Desde el año 2009, Catalunya cuenta con una ley de mediación en el ámbito del derecho privado. Ahora bien, de los diversos análisis sobre su desarrollo, se deducen indicadores que pueden resultar preocupantes.

Uno de los asuntos a debate es el listado de mediadores, que se han formado en diferentes épocas, y con diversas modalidades, y la eficacia de las mediaciones que se han llevado a cabo desde el inicio de la implementación de esta ley.

Poner en funcionamiento una ley de mediación, que alcance un alto nivel de calidad y profesionalidad, exige no sólo ofrecer el servicio de mediación a diferentes personas en conflicto, sino también incorporar mecanismos que aseguren la calidad del procedimiento, y que ofrezcan seguridad, a mediados y a operadores jurídicos, en cuanto a los profesionales que intervendrán en el proceso.

³⁴⁶ Podemos encontrar más competencias de los profesionales de la mediación, desarrolladas en SALCEDO, A PhD y JENNINGS, Y PhD (2016) "Guía práctica para el desarrollo de competencias en mediadores" Ministerio de Educación de la República Dominicana Dirección de Orientación y Psicología (UNICEF), Santo Domingo

Precisamente, las tareas que aquí se presentan tienen como objetivo contribuir a la excelencia de la intervención de los profesionales mediadores. Esta propuesta pretende garantizar que los mediadores que lo deseen puedan tener un plus a modo de sello de calidad, por haber sido evaluados profesionalmente, a fin de dar más garantías y seguridad tanto a los mediados como a los operadores jurídicos implicados en el ámbito de la Justicia.

Para ello, pues, se proponen una serie de competencias a evaluar, y un proceso transparente y científico para realizar dicha evaluación.

Metodología del proceso de evaluación

La evaluación personalizada consiste en varias etapas³⁴⁷, que a continuación se enumeran y desarrollan:

Una primera etapa sería la de selección de los mejores aspirantes a mediadores. Esta selección se realizaría a partir de los currículums vitae de los aspirantes, de acuerdo con un orden de inscripción. Estos currículos se evaluarían, hasta una suma máxima de 15 puntos, de acuerdo con 5 criterios prioritarios preestablecidos para el Centro de Mediación del Derecho Privado de Catalunya.

En una segunda etapa, los que hubiesen obtenido mejores puntuaciones en la anterior (con relación a la media), pasarían a realizar un examen escrito sobre contenidos teóricos y prácticos de la mediación y de los métodos alternativos de resolución de conflictos. Se trataría de una prueba a través de la que evaluar y seleccionar a los mejores aspirantes en base a sus conocimientos así medidos. En este examen habría de responderse a 25 preguntas, y de su resultado se

³⁴⁷ Hemos pensado en tres etapas que sean claras y objetivables de forma que el proceso muestre transparencia y legitimidad y a la vez, otorgue las mismas oportunidades a todos los aspirantes que quieran someterse a un proceso de evaluación; lo cual les dará una retroalimentación de sus competencias y visualizarán habilidades que deben seguir entrenando o adquiriendo. La idea es que sea un proceso de evaluación y aprendizaje también.

obtendría hasta una suma máxima de 25 puntos. Y los que lo superasen con mejores notas entrarían en la siguiente y última etapa.

Esta tercera y definitiva etapa se basaría en la realización de una actividad práctica de mediación. Se trataría de una prueba de simulación, con actores previamente entrenados, en la que se pondría a los mediadores aspirantes frente a situaciones frecuentes en las mediaciones, para poder evaluar qué técnicas utilizarían y cómo las aplicarían para su resolución.

En esta última etapa de evaluación se procedería, pues, a la observación de la actuación de los aspirantes en una simulación de mediación con varios niveles de dificultad. En esta simulación, los aspirantes pasarían por un rol playing de mediación de una hora de duración, en el que las partes serían los mediadores candidatos, y los mediados actores. Durante la realización de la simulación práctica, un mediador evaluador observaría y puntuaría la actuación de los aspirantes, a través de una parrilla de observación con los siguientes parámetros objetivos:

- aplicación de la estructura del proceso conciliador en sus diferentes etapas (recepción de las partes, escucha, discurso introductorio, replanteo, parafraseo, confección de la agenda, negociación hacia la toma de decisiones),
- conocimiento y gestión adecuada de las características del modelo de mediación colaborativa (confidencialidad, colaboración, voluntariedad, neutralidad),
- identificación de posiciones e intereses de las partes,
- identificación y trabajo sobre la mejor alternativa al acuerdo negociado (MAAN),
- asistencia a las partes en la generación de opciones, técnicas comunicacionales, uso e implementación de competencias transversales (gestión del conflicto, negociación, análisis y resolución de problemas, creatividad e innovación, comunicación, escucha activa, empatía, integridad-fiable, autocontrol, liderazgo y dirección de personas, organización del trabajo, optimización de recursos).

La realización de esta práctica de mediación simulada daría el resultado óptimo de la suma de 60 puntos, obtenidos en base a 25 criterios preestablecidos que se habrían utilizado para su valoración.

Así, el sistema de puntuación recoge el recorrido necesario para seleccionar a los mejores mediadores, según se expone en el siguiente cuadro:

Etapas	Puntuación
1 CV	15 puntos
2 TEST	25 puntos
3 SIMULACIÓN	60 puntos
Total	100 puntos

Competencias por evaluar:

Las competencias técnicas que se evaluarían serían las siguientes:

- Habilidades de planificación y realización de un proceso de mediación,
- Disposición para la facilitación de procesos de diálogo, decisión y negociación,
- Capacidad de sensibilización y difusión a propósito de la mediación,
- Aptitudes para diseñar, planificar y realizar el seguimiento de un proceso de mediación,
- Aptitudes para impulsar la mejora continua, mediante la investigación y la reflexión.

También se evaluarían competencias transversales en las diferentes metodologías alternativas de resolución de conflictos, como son:

- La capacidad de entender y poner en funcionamiento la gestión del conflicto,
- Las habilidades para la negociación, el análisis y la resolución de problemas,

- La creatividad e innovación frente a nuevos escenarios sociales y/o problemáticas desconocidas o inesperadas,
- El dominio de las herramientas de comunicación: escucha activa, empatía, integridad–fiabilidad, autocontrol de las propias emociones frente al conflicto de los otros,
- La capacidad de liderazgo y dirección de personas o equipos de mediadores,
- Las habilidades para la organización del trabajo,
- La capacidad de optimización de los recursos.

Pero sin duda los mediadores deben tener otras habilidades, entre las que se destacan:

- valorar las posibilidades de colaboración de las partes,
- evaluar gastos antes de iniciar el procedimiento,
- conducir un proceso con el fin del entendimiento entre las partes,
- ayudar a los mediadores a negociar colaborativamente para evitar la dinámica del regateo competitivo,
- preservar la confidencialidad de la información,
- ser imparciales y equidistantes, evitando la más mínima apariencia de favorecer a una parte sobre la otra,
- mantener la independencia en el proceso de resolución del conflicto,
- guardar la discreción y reserva para no manifestar soluciones, opiniones ni valoraciones, a fin de ganarse la confianza de los implicados,
- organizar eficazmente un proceso de mediación,
- y la capacidad de interrelación necesaria para el trabajo de co-mediación.

En cuanto a las funciones específicas³⁴⁸ que los profesionales de la mediación y gestión alternativa de disputas deben ser capaces de desarrollar, son las siguientes:

³⁴⁸ Basado en el estudio COMMED (2008) Proyecto COMMED. Definición del perfil del mediador y diseño de metodologías de evaluación y desarrollo de competencias. Universidad de Barcelona, Generalitat de Cataluña, Fondo Social Europeo

- planificación y ejecución del proceso de mediación,
- planificación y organización del proceso de mediación,
- conducción del proceso y acompañamiento de las partes,
- coordinación con otros equipos y/o profesionales,
- evaluación y mejora continuada del proceso de mediación,
- Facilitación de trascursos colectivos de diálogo, decisión y negociación,
- planificación y organización de los trascursos de diálogo, decisión y negociación,
- conducción efectiva del proceso de forma,
- sensibilización y difusión a propósito de la mediación,
- sensibilización y difusión a propósito de las técnicas para prevenir la escalada de los conflictos.

3.7.2. El rol y las funciones de las diputaciones provinciales, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Atendiendo el modelo del Programa de Mediación Ciudadana de la Diputación de Barcelona³⁴⁹; queda de manifiesto que un rol fundamental de estas administraciones supramunicipales es el de promover la creación y sostenimiento de centros y servicios de mediación entre sus municipios. La finalidad de estos servicios es la gestión y resolución de conflictos civiles ligados a la convivencia ciudadana; y, más allá de este fin, está el del fomento del civismo y la ciudadanía.

Ahora bien, esta convivencia se entiende como autónoma, es decir, en el reconocimiento de la capacidad de elegir, que está ligada al desarrollo personal. La idea esencial es que, al elegir autónomamente, compatibilizando deberes y obligaciones, y desarrollando actitudes y comportamientos cívicos frente a la cosa común, vista a la vez como propia, la persona se desarrolla como ciudadano. Se trata, pues, de promover la corresponsabilidad frente a los conflictos, teniendo en cuenta el contexto en el que la persona vive y convive, lo

³⁴⁹ <https://www.diba.cat/mediacio> (consultada en junio 2020)

que traerá aparejado un alto nivel de participación, en lo que se concretará al fin la práctica de la ciudadanía.

Es evidente que la cultura de la mediación trabaja fuertemente en el sentido de horizontalizar la democracia, de manera sistémica y equilibrada, procurando que todas las personas tengan capacidad de gestión. Mediante esta cultura activa, la Administración de Justicia les reconoce esa capacidad y posibilidad, esto es, en el sentido de 'poder' y de 'saber', huyendo así de modelos paternalistas.

Vale la pena traer aquí a colación algunas citas al respecto de este pensamiento:

"Según la tradición republicana de ciudadanía, la corresponsabilidad significa que todos los ciudadanos que constituyen una comunidad asuman como legítima y necesaria la participación en la consecución de los fines compartidos, que se traducen en mayores oportunidades de bienestar individual y colectivo"³⁵⁰.

"La doctrina republicana nació como respuesta a las formas de gobierno monárquica y aristocrática, pero el uso actual de la expresión modelo de ciudadanía republicana, cuyos autores más representativos son, según Horrach (2009) y González (2011), Jürgen Habermas, Hannah Arendt, Philip Pettit, entre otros, se aparta bastante de lo que ha sido el origen histórico del republicanismo."³⁵¹

El profesor Carlos Giménez Romero y su equipo nos apuntan algunas ideas en cuanto al concepto de "Nueva ciudadanía"³⁵², sobre la base de establecer una relación libre e igualitaria entre todas las personas que comparten un territorio. El profesor Romero destaca 3 puntos esenciales respecto a esa "nueva ciudadanía":

³⁵⁰ PETTIT, PH. - "Republicanism". Barcelona (1999) Ed. Paidós

³⁵¹ Tesis doctoral de JUAN MANUEL SAROCHAR RISSO (2018) "Dimensiones de la noción de ciudadanía en el primer ciclo de enseñanza secundaria en Uruguay y Cataluña. Estudio comparado" UAB, Facultad de Ciencias de la Educación, Barcelona, página 163

³⁵² GIMÉNEZ, C., ÁLAMO, J. M., & PÉREZ, F. (2015). Juntos por la convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural. Tomo 1, páginas 172-174

- “1. Comparten la titularidad de derechos y deberes, en cuanto que
2. pertenecen a una comunidad sociopolítica cuya constitución y legislación reconoce tales derechos y responsabilidades, y
3. estando dicha comunidad organizada en torno a unas determinadas instituciones cargadas de legitimidad, que velan porque se respete el conjunto de derechos y se cumplan las obligaciones de cada cual dentro de las reglas de juego comunes.”

Estos autores proceden así a la actualización del concepto de ciudadanía que emergía, en 1948, en la proclamación de Derechos Humanos de Naciones Unidas³⁵³. Por esta actualización se ha de incorporar al concepto el fenómeno del ascenso de los movimientos sociales, de la movilidad humana, así como otros procesos que plantean actualmente retos respecto a la inclusión de los sujetos en “la ciudadanía”. Así, siguiendo aquel texto, al concepto de intervención en la ciudadanía hay que sumarle una serie de ideas, de las que se exponen aquí éstas:

- Lo que une a la gente es la vecindad, en la compartición de normas y obligaciones, como titulares de derechos y deberes, origen mismo de la ciudadanía.
- Al tratarse de espacios de alta diversidad (formados por personas de diferentes identidades que provienen de distintos orígenes), se hace necesario promover la convivencia local.
- Ese espacio de encuentro común, el barrio o el territorio local, no se puede entender aislado de la sociedad más amplia en la que se encuentra inserto.

De este modo es posible entender que lo que ocurre dentro del barrio es una reedición del contexto social más amplio (la ciudad, el país, el continente). A la vez que la sociedad “grande” está formada y alimentada por la micro cultura de

³⁵³ ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Recuperado de* <http://www.un.org>

cada barrio, en una suerte de “banda de Moebius”³⁵⁴, donde es difícil concebir un adentro sin un afuera y viceversa, en continuo movimiento y retroalimentación.

Es necesario también atender que ese trabajo respecto de la ciudadanía no puede dejar de lado lo que los autores citados mencionan al incorporar el “respeto a la diversidad” o derecho a la diferencia:

“No puede haber gestión positiva de la diversidad si esta no es valorada, respetada y aprovechada. El respeto de la diversidad complementa perfectamente el principio de igualdad: solo en un marco de igualdad son respetadas realmente las diferencias culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas, de origen...; y, a su vez, solo teniendo en cuenta adecuadamente las particularidades y rasgos propios de unos y otros grupos y personas, se puede avanzar hacia una igualdad bien entendida... ..Se trata de igualdad con respeto a la diferencia, de respeto a la diversidad en un marco de igualdad, de unidad en la diversidad”.³⁵⁵

Y en relación con el concepto de interacción positiva, los autores se refieren a “lo específico del interculturalismo, poniendo el énfasis en lo común, aprovechando lo diverso para formular y potenciar esa esfera común y establecer la colaboración o cooperación intercultural... (y agregan) ...ese ámbito común no es algo ya dado, sino dinámico, históricamente cambiante, a ir buscando, identificando y formulando colectiva y participativamente.”³⁵⁶

Aquí se puede volver a la metáfora de la banda de Moebius, donde no hay principio ni final, sino un continuo en movimiento. Las comunidades, los barrios, las personas, pero también la identidad y la convivencia son dinámicas.

³⁵⁴ La banda de Moebius es un símbolo que utilizamos como una metáfora dinámica, viva, donde no hay principio ni final. descubierta de forma independiente por los matemáticos alemanes MÖBIUS, A y LISTING, J en 1958

³⁵⁵ GIMÉNEZ, C., ÁLAMO, J. M., & PÉREZ, F. (2015). Juntos por la convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural. Tomo 1, página 180

³⁵⁶ *Ibíd*em, página 181



Fuente: <https://www.bbc.com/mundo/vert-fut-46154440> (consultada en abril del año 2020)

Atendiendo el modelo de la diputación de Barcelona, se aprecia que las 4 demarcaciones provinciales deben ofrecer apoyo en la creación y sostenimiento de centros o servicios de mediación comunitarios, lo que se concreta en la activación de servicios de mediación itinerante para poblaciones pequeñas o comarcas; en la formación en mediación ciudadana para cargos electos; en la formación continua para profesionales de la mediación; en la formación para personal de la administración en la información y derivación a la mediación; y en la supervisión para profesionales de la mediación.

El modelo de la Diputación de Barcelona – Programa de Mediación Ciudadana³⁵⁷

Es interesante tener en cuenta este modelo, que lleva a cabo este organismo administrativo local de Barcelona desde el año 2006 y, en cuanto política pública en gestión de conflictos locales, cubre un territorio que afecta a 5.500.000 habitantes y más de 300 municipios.

La sección de Convivencia, Diversidad y Derechos Civiles trabaja, juntamente con los entes locales, para poner al alcance de la ciudadanía la mediación en conflictos de convivencia.

El programa consta de dos ejes principales: por un lado, el apoyo en la creación y mantenimiento de servicios de mediación ciudadana (desde 2006); y, por otro,

³⁵⁷ <https://www.diba.cat/es/mediacio> (consultada en junio 2020)

el servicio itinerante de mediación en los municipios de la demarcación que no tienen servicio de mediación propio (desde 2014).

Se trata de servicios públicos locales gratuitos, que trabajan para favorecer la convivencia, ofreciendo vías no adversariales de prevención, gestión y resolución de conflictos que surgen en el municipio, a través de la cultura del diálogo y de la corresponsabilización del conjunto de la ciudadanía.

Las personas que tienen un conflicto de convivencia pueden dirigirse al Servicio de Mediación local y ser atendidos por profesionales de la mediación que acompañan a las partes para intentar encontrar acuerdos satisfactorios a sus diferencias.

Buena parte de los servicios también hacen tareas de formación, difusión y sensibilización sobre la gestión positiva de los conflictos, la cultura de la paz y el diálogo, y otras tareas proactivas en favor de la convivencia.

Desde la perspectiva de la mediación comunitaria, se entiende que el conflicto es una situación normal que se produce siempre que hay dos o más opciones o alternativas ante una situación, y éstas se perciben como incompatibles o contradictorias entre sí.

La mediación ciudadana aporta un sistema de gestión que huye del modelo “paternalista y vertical” de gestionar la vida local de la gente por un modelo de horizontalización de la democracia.

Para formar parte de esta política pública, las administraciones deben someterse a una serie de criterios establecidos.

Convenios entre la Diputación de Barcelona y los ayuntamientos

Para poder formar parte de la red de municipios que tienen este tipo de servicios, la diputación se compromete a las siguientes acciones:

- proveer de un soporte económico para contratar profesionales de la mediación (con un baremo que indica la dotación de acuerdo con la población del municipio), y dar impulso al servicio municipal;
- colaborar en la formación y supervisión de los/las profesionales de la mediación;
- ofrecer soporte técnico a los entes locales en la definición de las tareas, según el modelo organizativo del servicio de mediación, y también en otros temas, como son los indicadores de eficacia, la evaluación del servicio, etc.;
- realizar el seguimiento y soporte profesional de los equipos, facilitando un trabajo en red;
- y seguir y evaluar el programa de mediación ciudadana de cada municipalidad

Como ya apuntamos más arriba, las corporaciones locales deben comprometerse a ofrecer un servicio gratuito de mediación para sus habitantes, que trabaje para favorecer la convivencia, ofreciendo vías no adversariales de prevención, gestión y resolución de conflictos que surgen en el municipio, a través de la cultura del diálogo y la corresponsabilización del conjunto de la ciudadanía, y fomentando la sensibilización y la formación.

Este servicio debe cumplir y desarrollar los siguientes requisitos y funciones:

- ser universal y estar abierto todo el año;
- contratar profesionales cualificados de la mediación y registrados en el correspondiente listado de mediadores homologados por el departamento de justicia del gobierno catalán;
- aportar recursos materiales y técnicos necesarios para que los y las profesionales puedan desarrollar su tarea;
- realizar tareas de difusión de la existencia y oportunidades que ofrece la mediación, tanto dentro de la municipalidad como fuera de ella;
- hacer constar en la web municipal, en un lugar visible, la existencia del servicio, el horario, el lugar de atención y una breve descripción de sus funciones y tipos de casos que se atienden;
- participar en espacios de debate, formación o jornadas donde compartir la experiencia;

- cumplimentar fichas trimestrales de seguimiento y evaluación del servicio, para poder efectuar controles de calidad técnicos sobre la tarea efectuada;
- escribir y enviar, al menos, 3 experiencias escritas donde se describa, sin referencias personales, conflictos interesantes que han llegado al servicio municipal, y cómo se han abordado, con el objetivo de crear un base de casos prácticos a compartir con otros entes locales.

La tipología principal de conflictos atendidos es de carácter vecinal (ruidos, olores, limpieza, pagos, convivencia). Siguen casos de tipo familiar (exceptuando separaciones, divorcios y herencias) y escolar.

Los objetivos de los servicios municipales de mediación ciudadana son los que a continuación se desglosan:

- mejorar la convivencia,
- favorecer la calidad de vida comunitaria,
- fomentar el diálogo y la cohesión social,
- reforzar las relaciones entre las personas (entre vecinos, etc.),
- fomentar actitudes que faciliten el entendimiento y el respeto entre la ciudadanía: empatía, reconocimiento, escucha activa, etc.,
- prevenir la escalada del conflicto, poniendo a disposición de la ciudadanía recursos públicos para el abordaje de conflictos basados en el diálogo y el respeto entre las partes implicadas,
- promover la autogestión de los ciudadanos con respecto al ejercicio de sus derechos, mediante la participación informada en los procesos de solución colaborativa de conflictos y la responsabilización de las decisiones adoptadas,
- incrementar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos basados en la cultura del diálogo y la comunicación no violenta o empática,
- mejorar el diálogo entre personas y colectivos, en la idea de que el conflicto tiene vertientes positivas,
- incrementar la aceptación de la diversidad entre personas que conviven en un mismo entorno (aceptar los derechos, que no haya discriminación),

- dinamizar los diferentes grupos que configuran el tejido social en la ciudad,
- promover un cambio en la relación entre el ente público y la ciudadanía o sus asociaciones representativas para afrontar los conflictos.

Cada ayuntamiento, de acuerdo con sus especificidades, determina las cuestiones preferentes o más urgentes a tratar o las que pueden tener más trascendencia en la convivencia en su municipio. Por ello, es bueno saber cuáles son los conflictos que preocupan a la ciudadanía, los que afectan más a la convivencia, y los que preocupan especialmente la Administración municipal.

Los ámbitos de actuación más frecuentes son los siguientes:

En cuanto al espacio vecinal, conflictos en relación con ruidos, olores, obras, higiene o humedades, la gestión de la propia comunidad (impagos, cuotas, etc.), las dificultades de relación y comunicación, el uso de los espacios comunes, las instalaciones de aire acondicionado, el cuidado de los animales domésticos, el mantenimiento de ascensores, etc.

Con relación a los conflictos de familia, suelen estar vinculados a las relaciones intergeneracionales, a las disputas entre familiares por el reparto o administración de herencias, al cuidado de personas dependientes o incapacitadas, etc.

Los conflictos del entorno escolar se concretan en las relaciones entre familias del centro y/o las relaciones entre jóvenes del centro una vez fuera de este.

En relación con las disputas vecinales que implican actividades económicas, se encuentran los asuntos de ruidos, olores, licencias de obras, cuestiones derivadas del consumo, cuestiones contractuales (alquileres, compraventa, etc.).

También se gestionan **conflictos que aparecen en el ámbito asociativo** como pueden ser las relaciones entre miembros de una asociación o las relaciones entre las propias asociaciones, el uso de espacios públicos, el mantenimiento de los servicios y equipamientos municipales, la convivencia en el uso y disfrute del espacio público, los incumplimientos de ordenanzas (por ejemplo, los grafitis), los daños al patrimonio municipal (luces, contenedores, etc.).

Son tres los principales ejes de trabajo desde los que se ponen en juego los diferentes programas que ofrece el servicio municipal, a través de los procedimientos de la cultura de la mediación, para el desarrollo de las tareas propias de un centro de mediación ciudadana.

Uno de esos ejes es el **abordaje de los conflictos**, que se produce de un modo alternativo, de modo que se afrontan tanto los **casos micro**, en los que la mediación es la mejor técnica, como los **casos macro**, en los que, por el volumen de personas involucradas, es necesario utilizar otras técnicas más participativas (facilitación, diálogos, mediaciones multipartes, etc.).

Otro eje es el de la **difusión y sensibilización de la cultura del diálogo**, por el que se desarrollan tareas orientadas a dar a conocer la mediación y la cultura del diálogo y de la paz a la población (charlas, conferencias, programas de mediadores/as naturales, presencia en medios de comunicación, etc.).

Y un tercer eje es el de las **actuaciones proactivas**, por el que se realizan tareas de detección de posibles conflictos que aún no se han manifestado y, una vez detectados, se definen estrategias de cómo se pueden abordar; esta detección de conflictos posibles o latentes se puede realizar paseando, observando y hablando con las personas que conviven en un determinado espacio público, o en reuniones con personas de otras áreas del ayuntamiento que mantienen contacto con los ciudadanos, con entidades, etc.

Conviene también considerar la especificidad del perfil de la persona mediador/a. Puede definirse a un/a mediador/a como un/a profesional facilitador/a que guía un proceso de negociación entre personas, asiste a las partes, genera

movimientos que las conduzcan hacia una comunicación eficaz, y posibilita y favorece el diálogo y la comprensión entre ellas. Con este fin, las ayuda a identificar el problema que tienen en común, y a considerar posibles soluciones, velando por que las partes tomen sus propias decisiones y tengan suficiente información y asesoramiento que les permita alcanzar acuerdos de forma libre y consciente.

En vistas de todo ello, es necesario que los profesionales de la mediación cumplan unas condiciones y desarrollen unas capacidades determinadas.

En cuanto a las condiciones, es de remarcar la de contar con la formación necesaria para poder llevar a cabo el proceso de mediación. Según el artículo 3 de la ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado de Catalunya, «Puede ejercer como mediador o mediadora, a los efectos de esta ley, la persona física que tiene un título universitario oficial y que acredita una formación y una capacitación específicas en mediación, debidamente actualizados de acuerdo con los requisitos establecidos reglamentariamente. [...]».

En cuanto al número de horas mínimas de formación para obtener el título de mediador, la Orden JUS/428/2012, de 18 de diciembre, por la que se regulan los contenidos básicos y el procedimiento de homologación de la formación específica en materia de mediación en el ámbito del derecho privado, establece un mínimo de 170 horas lectivas: 110 de la parte general, y 60 de formación específica en mediación familiar o de derecho privado. Constituye también parte de esta formación el tener los conocimientos y las competencias necesarias para desarrollar su trabajo con la red de Servicios Municipales, Juzgados de Paz, Policía Local, y otras entidades y personas.

Pero sin duda hay que considerar también, en relación con toda esta formación, los atributos y cualidades de imparcialidad ante todas las partes en el proceso; de independencia en el tratamiento del conflicto y de su resolución; y de discreción y reserva para preservar la confidencialidad de todo el proceso.

Externalización de los servicios de mediación ciudadana para el ente local.

Aunque se contraten externamente mediadores para el Servicio Municipal de Mediación Ciudadana, es necesario que el Ayuntamiento designe un responsable municipal que se encargue del seguimiento y, en caso de que la prestación del servicio sea mixta, dirija el equipo de mediación.

La coordinación del Servicio Municipal de Mediación Ciudadana siempre debe recaer en el personal municipal, que a la vez es el interlocutor con la Diputación de Barcelona.

Entre las tareas del/la responsable municipal se encuentra las siguientes:

- hacer seguimiento y, en su caso, dirigir a los mediadores del Servicio Municipal de Mediación Ciudadana,
- estar en contacto con los servicios del Ayuntamiento que trabajen en materias relevantes para el conocimiento de la realidad social y de las problemáticas de la ciudadanía,
- analizar toda la información obtenida para mejorar el Servicio Municipal de Mediación Ciudadana,
- proponer mejoras en los protocolos de derivación,
- actuar como punto de unión entre el Servicio Municipal de Mediación Ciudadana y los representantes políticos del ayuntamiento,
- proponer vías de contacto con la ciudadanía, asociaciones, etc.

Evaluación de la labor del Servicio Municipal de Mediación Ciudadana

Evaluar la labor que va realizando el Servicio Municipal de Mediación Ciudadana permite constatar los objetivos realmente alcanzados por el proyecto, y los avances que en él se vayan produciendo, lo que aporta un referente valioso para la mejora constante del servicio.

Los objetivos señalados para el proyecto deben estar claramente formulados y definidos para facilitar la correspondencia entre los criterios y los indicadores de evaluación.

Las evaluaciones pueden ser internas -o autoevaluaciones- o externas, y pueden estar orientadas a medir la eficiencia del servicio (en relación con el coste de su funcionamiento), y la efectividad del servicio (si consigue los objetivos identificados en relación con los destinatarios y participantes).

La Diputación de Barcelona ha definido una «ficha de seguimiento del programa de mediación ciudadana»³⁵⁸. En esta ficha los entes locales introducen los datos de actividad del servicio en los tres meses precedentes. Los datos que se introducen son, por ejemplo, el número de solicitudes que han llegado; los días transcurridos hasta que se ha hecho la primera intervención técnica; el número de días hasta el cierre del caso; el número de casos cerrados y los motivos; el número de casos cerrados según el tipo de conflicto; las acciones formativas según el tipo de destinatario; el grado medio de satisfacción de los usuarios de las acciones formativas, etc. Con estos datos se puede hacer un seguimiento de la eficiencia de la actividad del servicio y también compararla con la de otros ayuntamientos que tienen Servicios de Mediación Ciudadana.

Los Servicios Municipales de Mediación tienen un Reglamento de Funcionamiento Interno y un Código Ético.

Pueden proporcionar una imagen sintética actual de estos Servicios Municipales de Mediación los siguientes datos, referidos al año 2018, obtenidos en base a estudios estadísticos que la misma Diputación efectuó en relación con la eficacia de dichos servicios:

Actualmente hay unos 150 municipios cubiertos por estos servicios; en ellos hay 120 profesionales contratados; en ese año se habían producido 5645 solicitudes de mediación; de ellos había 5198 casos cerrados, de los cuales 1426 con

³⁵⁸ ZUERAS, R. D., & TUDEL, G. F. (2012). Los círculos de comparación intermunicipal: metodología, experiencia y resultados. *Pertsonak eta antolakunde publikoak kudeatzeko euskal aldizkaria= revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, (3), páginas 62-75.

acuerdo; y se habían realizado 1438 tareas de sensibilización y formación. En relación con la tipología de casos tratados, un 62,7% fueron casos vecinales; un 14,8%, casos familiares; y un 9,8%, casos escolares.

Con respecto a las características de los usuarios, se remarca que un 51% usuarias son mujeres, y un 49%, hombres; el 80% de usuarios/as fueron de nacionalidad española (lo cual es interesante remarcar, ya que se corresponde con los datos de la población general, lo que significa que no se estigmatiza el conflicto ciudadano con los inmigrantes); en cuanto a la edad de las personas que consultan, un 70% de lo/as usuarios/as tenían entre 31 y 64 años, y un 16% de usuarios/as, más de 65 años, mientras que solo un 9% de usuarios/as tenían entre 18 y 30 años, y un 5%, menos de 18 años.

La valoración de los Centros de Mediación fue de 8,5 puntos sobre 10 de satisfacción por parte de los usuarios/as. Este es un dato para destacar, pues se trata de una de las valoraciones más altas otorgada por la ciudadanía a unos servicios municipales, solo superada por los Servicios de Educación Infantil.

La Diputación también cuenta con un Servicio Itinerante de Mediación, que da cobertura a poblaciones de menos de 10.000 habitantes. Entre los datos recogidos y publicados sobre ese Servicio Itinerante para el mismo ejercicio 2018, es de destacar que fue utilizado por 37 ayuntamientos, en los que habían entrado unas 87 solicitudes, y se habían realizado, aparte de las correspondientes mediaciones, unas 60 acciones de sensibilización.

Así mismo, hay que señalar que se han producido materiales de difusión para los Servicios Municipales de Mediación³⁵⁹

³⁵⁹ <https://url2.cl/J6csM> , <https://url2.cl/dRXxw> (consultadas en abril del año 2020)

3.7.3. El rol y las funciones de los juzgados de paz, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Para la política pública aquí propuesta se considera necesario dar a los Juzgados de Paz distribuidos por el territorio un papel importante. Tal como el Consejo General del Poder Judicial explica en su página web³⁶⁰, “los Juzgados de Paz son servidos por jueces legos, es decir, personas que no pertenecen a la carrera judicial, a diferencia del resto de los órganos judiciales existentes en España. Se trata de órganos unipersonales ubicados en los municipios donde no existe Juzgado de Primera Instancia e Instrucción. Asumen competencias de menor importancia tanto en el orden civil como en el penal.”

Considerando lo visto antes, en el caso de Chile, en cuanto a los Juzgados de Policía Local, con relación a la dependencia e injerencia municipal, y/o al abandono de la administración, se ha de poner atención en evitar estas dificultades. Con este objetivo, es necesario identificar dos funciones fundamentales, a desarrollar en conflictos de orden civil entre ciudadanos, dentro de esta propuesta de política pública:

La Información y derivación hacia centros y servicios de mediación en el territorio. La potestad de la autoridad judicial siempre legitima la derivación a mediación o a otros métodos alternativos de resolución de conflictos.

Cuando se trata de jueces de paz, muchas veces son personas reconocidas y destacadas en su entorno ciudadano, lo cual le agrega un valor de reconocimiento social que tiene más fuerza que la facultad del cargo.

De ahí se puede concluir que son profesionales idóneos para recibir y escuchar a las personas, y para derivarlas a mediación, sobre todo porque tienen conocimiento de cómo iría su disputa en el ámbito judicial y pueden informarlo, cuestión que otros profesionales no tienen autoridad para hacer.

³⁶⁰ http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial (consultada en junio 2020)

La conciliación, cuando es llevada profesionalmente, tal como se vio en el Juzgado número 4 de Santiago de Chile, es una herramienta de gran valor en cuanto a ahorro procedimental.

La cuestión fundamental es que la conciliación debe ejecutarse profesionalmente a través de una serie de etapas y puesta en juego de elementos de la “cultura de mediación” que la harán efectiva, de modo que no se convierta en un trámite administrativo más.

Con este objetivo, se deben seguir los principios básicos anteriormente identificados a propósito de la cultura de mediación, es decir: la imparcialidad del rol; la evaluación de las alternativas que las personas tienen para resolver sus conflictos fuera y en el ámbito de la negociación (para lo que es necesario cuantificar tiempo, dinero y posibilidades de éxito en los diversos escenarios de resolución del conflicto, sea la mediación, la conciliación o arbitraje, o el sistema judicial); el mantenimiento de un rol y unos criterios de profesionalidad; el trabajar desde la escucha activa de la persona y de lo que implica el conflicto para ella; el promover la participación y el protagonismo de las partes; y una mirada siempre puesta a la vez en el futuro en su dificultad.

3.7.4. El rol y las funciones de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

En el año 2014 se aprueba el decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo³⁶¹, que anticipa la regulación del Procedimiento de Mediación previsto en el capítulo II del título III, libro I, de la ley número 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Catalunya, en desarrollo de la previsión incluida en la disposición final segunda de la ley mencionada.

³⁶¹ <https://url2.cl/1Zcf4> (consultada en junio 2020)

En ese decreto se explicita la mediación en cuestiones ligadas al consumo como un procedimiento voluntario de resolución extrajudicial de conflictos, mediante el cual las personas consumidoras y lo/as empresarios/as promueven la obtención de una solución consensuada a un conflicto, con la intervención de una persona mediadora, formada en mediación, que actúa de manera imparcial, experta y neutral.

En diciembre del 2019 el Consejo Consultivo de la Agencia Catalana de Consumo aprueba el decreto que modifica la anterior regulación del procedimiento de mediación de las relaciones de consumo en Catalunya, para adecuarse a la regulación europea. La Agencia Catalana del Consumo (ACC)³⁶² acreditará las entidades y los organismos que realizan mediaciones de consumo, para que puedan ser incorporados a la lista única de la Comisión Europea.

A partir de esta innovación reglamentaria, es de entender, dentro de esta política pública, que es una oportunidad el incluir los conflictos ligados a actos de consumo, sobre todo en aquellas disputas o quejas que se dan en las tiendas de proximidad.

En el libro "La mediación comunitaria: Instancia y espacio de emancipación"³⁶³, publicado en octubre del 2019, de Editrice ZONA, este doctorando participó con la aportación de un capítulo³⁶⁴ dedicado precisamente a este tema, en el que se reflexiona sobre lo que la mediación en consumo ofrece a la ciudadanía y al tejido empresarial en las ciudades y pueblos de nuestro entorno.

En dicho artículo se dice que "la convivencia se construye en todas las relaciones que tenemos las personas, la convivencia comunitaria en muchas de ellas." En este artículo el actual doctorando se refería a un tipo de vínculo que, desde el

³⁶² <http://consum.gencat.cat/ca/inici>

³⁶³ NEGREDO CARRILLO, O y otros (2019). - "La mediación Comunitaria: Instancia y espacio de emancipación. Editrice Zona, páginas 251-259

³⁶⁴ WILHELM, J. (2019) "Una nueva mirada hacia los conflictos en temas de consumo", en NEGREDO CARRILLO, O y otros (2019). - "La mediación Comunitaria: Instancia y espacio de emancipación. Editrice Zona

paradigma de la mediación, está en crisis en los últimos años, esto es, el de los conflictos entre consumidores y empresas.

Tradicionalmente se entendía que el papel de la administración en este tipo de situaciones conflictivas era el de “defender al ciudadano”. Pero esta perspectiva establece una relación de desigualdad entre los componentes del conflicto, al pensar a la persona consumidora como “incapaz” y, por tanto, necesitada de alguien que, desde un poder público, ha de defenderla. Es decir que entiende al comprador como víctima, y al comerciante como victimario.

Ahora bien, desde el paradigma de la mediación entendemos a las personas y/o empresas o prestadores de servicios como adultos, como corresponsables en el acto de la adquisición y/o venta de un producto o servicio.

Es innegable que la publicidad engañosa existe, que el “saber” del que vende muchas veces es más completo, o que el que compra es más “ingenuo”, pero la experiencia nos ha demostrado que ni tanto ni tan poco.

La mayoría de las personas no asumen su propia responsabilidad, que entraña la necesidad de leer y entender los contratos, sin dar por hecho que el otro actúa desde la buena fe, o que todas las empresas actúan de manera honesta y transparente. Esto supone un problema, pues conduce a la situación de algunas sociedades en las que el consumidor no está acostumbrado a reclamar lo que es suyo, y a quejarse sin más consecuencias por lo que se piensa que ha supuesto un perjuicio, o a someterse como algo inevitable al supuesto poder del más grande.

Seguramente los consumidores tienen mucho que aprender, pero sin duda también a posicionarse en un lugar activo, honesto, de implicación y de autorresponsabilización. Este nuevo posicionamiento es el que abre el camino para sentarse a una mesa de mediación, es decir, a tratar de establecer un diálogo con objeto de resolver una situación problemática, en la que la persona se ha sentido maltratada o perjudicada.

Por su parte, desde su propio lugar, las empresas, pymes y profesionales autónomos pueden también entender que, cuando les llega una reclamación o una queja, no han de considerarlo una “condena” o una intromisión del Estado en su negocio, sino como una posible ocasión de mejora de sus sistemas de distribución, venta, y comunicación, y, por tanto, en general, una mejora en la comercialización de sus productos o servicios.

Es decir que, en definitiva, la mediación vuelve a ser una oportunidad, tanto para uno como para otro de los involucrados. Pero también para las administraciones públicas, que pueden salir de la perspectiva “paternalista” de tener que resolverle todo al ciudadano, y abrir en cambio la posibilidad de ofrecer una vía alternativa para que las partes en conflicto se sienten a hablar, es decir a escucharse, analizar y resolver por sí mismas sus disputas.

Para un ayuntamiento, cuidar al/la ciudadano/a es fundamental, pero cuidar al/la comerciante o al/la profesional, que pone en juego su capital en su ciudad, también lo es. Así, la administración local puede ofrecer un espacio de neutralidad, equidistancia y ayuda, y establecer un canal de comunicación seguro y confiable, tanto al que compra como al que vende. En ese espacio se han de poder gestionar las disputas con las garantías que el marco legal establece, brindando así un lugar de compromiso y participación para todos los ciudadanos, consumidores y comerciantes, trabajadores y empresarios. Es decir, para todos los que trabajan y viven en la ciudad.

De manera específica, pues, la mediación en consumo es la herramienta más adecuada para tratar algunas cuestiones que llegan a una oficina municipal de atención al consumo. Sobre todo, cuando el comercio es de la ciudad, cuando las partes (consumidor y comerciante) conviven en el mismo barrio, cuando el vínculo entre las partes continuará en el tiempo, cuando la confidencialidad es importante para el prestigio de alguno de los involucrados, cuando se quieren ahorrar los riesgos del sistema judicial o arbitral (tiempo y dinero).

Cabe destacar que el mediador no es un mero "intermediario" que lleva información de una parte a la otra. De esta manera se estaría posicionando como

protagonista del proceso de mediación. El mediador debe poder convocar a las partes a un espacio neutral, para que ellas mismas sean las que hablen entre ellas; y, en todo caso, su función será eliminar el ruido en un canal de comunicación deficiente.

En Catalunya hay una red importante de ciudades que cuentan con un Servicio Municipal de Mediación Ciudadana, los cuales gestionan un gran número de conflictos ligados a la convivencia interpersonal. Pero dar respuesta a todos los conflictos derivados de actos de consumo los excede, y estos conflictos requieren un tratamiento diferente, tanto en la forma como en el contenido y, por tanto, en la preparación del/los profesionales que se encarguen de dichos asuntos.

Así pues, se ha de entender que la mediación en temas ligados al consumo abre una perspectiva de nuevas acciones que ayuden a gestionar las dificultades específicas de este entorno. Y es lógico pensar que las Oficinas Municipales de Atención al Consumidor desarrollen tareas relacionadas a la prevención y tratamiento de los diversos conflictos que den en ese ámbito, tales como compras inadecuadas o publicidad engañosa.

Algunos de los modos básicos de llevar esto a efecto son, entre otros, difundir normas y consejos a la ciudadanía, para que aprenda a distinguir entre una oferta real y una engañosa o una supuesta estafa; proporcionar espacios de formación al consumidor, capacitándolo para entender una factura o la etiqueta de un producto, haciéndose así consciente de lo que adquiere y paga; así como educar en los derechos y deberes del consumidor y del comerciante/empresario.

Estas oficinas municipales también han de cumplir la función de inspección y sanción administrativa frente a hechos que vulneren las normas establecidas, y la de proveer de un servicio de mediación entre consumidores/as y empresarios/as o profesionales que ofrecen servicios.

Dentro de esta cuestión de los conflictos derivados de los actos de consumo, y en relación con los métodos alternativos de resolución de este tipo de conflictos,

es importante considerar que la Agencia Catalana de Consumo, organismo dependiente de la Generalitat de Catalunya, tiene opciones de profundizar y expandir el arbitraje, comprometiendo también a las grandes corporaciones empresariales, que posiblemente no contemplan sentarse a una mesa de mediación con un consumidor particular.

El arbitraje en consumo tiene un gran recorrido en Catalunya, pero sin duda se han de invertir más recursos, con el fin de que pueda llegar eficaz y eficientemente y sin demoras a todo el territorio.

Así mismo, la Agencia Catalana de Consumo debe seguir produciendo material de difusión y formación para la población, preventivo frente a nuevas formas de actos de consumo que han traído las radicales innovaciones tecnológicas, y los ciudadanos pueden adquirir servicios y productos on-line, es decir, cuando muchas tiendas dejan de estar cerca o ser físicas y tangibles, hasta incluso diluir las fronteras

Creemos que la mediación on-line es una importante línea de trabajo en este campo, que puede establecer canales de comunicación impensables hasta ahora. Pero también es necesario formar a cargos y técnicos sobre los cambios incesantes que devendrán al consumo en los próximos años.

Por otra parte, será necesario compartir y coordinar el registro y control de los profesionales mediadores en esta especialidad, de los conflictos en el ámbito del consumo y del comercio, con el Centro de Mediación de Catalunya dependiente del Departamento de Justicia.

3.7.5. El rol y las funciones de los colegios profesionales, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Durante años, los Colegios Profesionales han estado en Catalunya ligados a la mediación, impulsando iniciativas, dando formación y difusión, comprometiéndose con los impulsos legislativos. Pero no debemos olvidar que se trata de corporaciones con intereses particulares en referencia siempre a sus colegiados; lo cual debe ser así, pero a veces conduce a una pérdida de visión

global, y a que en ocasiones lleguen a ejercer como lobbies proteccionistas más que otra cosa.

En el modelo de política pública que aquí se propone, la idea sobre ellos es que se deben integrar en ella desde el cuidado de la calidad de la prestación de sus profesionales mediadores. Este habría de ser hoy por hoy su papel, especialmente al no existir (al menos de momento) un colegio propio de mediadores y mediadoras.

El papel, pues, de los Colegios Profesionales habría de ser el de reflexionar y velar por la ética de sus profesionales colegiados, controlar la calidad de sus propios registros, y promover espacios de formación permanente y actualización de la preparación de sus colegiados.

Así mismo, el desafío de los Colegios Profesionales estaría en pensarse como integrantes de un sistema interrelacionado con otros organismos y entidades, que traspasase de la interdisciplinariedad a la transdisciplinariedad³⁶⁵, en un despliegue de lo particular a lo global.

3.7.6. El rol y las funciones de las universidades, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Desde la perspectiva de esta propuesta, se contempla a las universidades como protagonistas en la busca de la calidad de los profesionales que trabajen para esta política pública de implementación de la mediación en Catalunya.

³⁶⁵ Concepto desarrollado por el pensador francés EDGAR MORÍN, en MORÍN, E. (2012). ¿Qué es la transdisciplinariedad? *Multiversidad Mundo Real*. Edgar Morin recuperado de <https://url2.cl/r9Q7e> (consultada en abril del año 2020)

“Nada más práctico que una buena teoría”³⁶⁶, esta frase atribuida a Kurt Lewin, quien se preocupó por ligar siempre teoría y técnica, puede parafrasearse en dirección a su viceversa: no hay mejor teoría que una práctica pensada, contrastada y evaluada.

Diversos centros formativos se ocupan de la preparación y desarrollo de nuevos profesionales en el mundo de la mediación. Sin duda su papel es garantizar una formación de alto nivel, de calidad. Con ese fin, es importante que en ellos se lleve a cabo un trabajo permanente en innovación, que supone una tarea de investigación en el campo de la gestión y resolución de conflictos, así como el desarrollo de nuevas metodologías que den respuesta a los nuevos tipos de conflictos que la época trae.

Para ello sería interesante que en estos centros se creasen espacios “ágora”, donde se reunieran los especialistas, investigadores y profesionales a compartir sus ideas y a producir juntos nuevos puntos de vista y procedimientos. Se trataría de espacios de reflexión permanente donde poder cuestionar lo que fuera se considerase aún incuestionable, y se abrieran nuevos horizontes de pensamiento. Estos centros formativos tradicionales se transformarían así en verdaderas escuelas productoras de ideas fuera de los esquemas conocidos, estimuladores de la creatividad e impulsores de la realización de esas ideas, todo ello desde la mentorización³⁶⁷ y el acompañamiento de sus estudiantes.

Por otra parte, interesa considerar que las universidades pueden garantizar altos niveles de control de la calidad en la entrada, pero también en la salida de los profesionales. Es preferible la formación desde el entrenamiento de habilidades,

³⁶⁶ Citado en LACOUTURE, G. (1996). “El legado de Kurt Lewin”. Revista latinoamericana de psicología, vol.28, núm,1 páginas 159-163. Fundación Universitaria KORNAD LORENZ, Colombia, Venezuela.

³⁶⁷ TORRES, L. H. (2011). “Orientación, tutoría y mentorización en la Educación Superior: una labor destinada tanto al alumnado como al profesorado universitario” TITLE: Counselling, tutorship and mentorship in Higher Education: activities for University students and teachers. *DEDiCA Revista de Educação e Humanidades (dreh)*, (1), páginas 425-452.

pues de lo que se trata es del encuentro de personas en torno a conflictos interpersonales en encrucijadas de carácter dilemático (sin solución a la vista); y el profesional mediador debe ayudar a esas personas a transitar hacia la problematización de sus conflictos (con solución posible).

Lo que aquí se propone es una formación eminentemente práctica, en la que, con un mínimo de un 60% de profesores-mediadores, profesionales en ejercicio, se garantice el aprendizaje efectivo en mediación de los alumnos. Al tratarse de una práctica profesional donde los mejores conocimientos se adquieren con la(s) técnica(s), el entrenamiento y el aprendizaje práctico y técnico promoverá, a través de la reflexión, el cambio real de los profesionales anclados a procedimientos tradicionales. Es necesario que estos procedimientos sean en gran parte desaprendidos, para que los profesionales puedan aprehender nuevas formas de acercarse, desde otros lugares y perspectivas, a su objeto de estudio y trabajo, esto es, “el conflicto y sus componentes”.

En esa búsqueda de la excelencia formativa, que es el fin de los centros universitarios, la investigación en nuevas metodologías, la aplicación de la Agenda 2030 a las iniciativas para la justicia y la paz, y el impulso académico hacia la innovación y la rigurosidad universitarios, ha de promover garantías de calidad únicas.

Un ejemplo del rol de la enseñanza superior en mediación en nuestro país es la Conferencia Universitaria para el Estudio de la Mediación y el Conflicto (CUEMYC)³⁶⁸. La CUEMYC conforma una red de universidades españolas y de otros países que tienen en común los siguientes objetivos:

- *“Promover, en todos los ámbitos, el desarrollo de la Mediación y de la Gestión de Conflictos como una vía cooperativa, constructiva y pacífica de abordar los conflictos humanos, como salvaguardia del interés general.*

³⁶⁸ <https://cuemyc.org> (consultada en junio 2020)

- *Desarrollar las acciones necesarias para que la actividad profesional de la mediación esté regulada y reconocida en todos sus ámbitos, de manera que se garantice la calidad del servicio que prestan las personas mediadoras.*
- *Garantizar la debida formación de la persona mediadora y el rol de estos profesionales y, para ello, elaborar un catálogo de competencias imprescindibles en la capacitación del profesional de la Mediación y de la Gestión de Conflictos, acercándonos a estándares europeos e internacionales en esta materia.*
- *Establecer un sistema de reconocimiento mutuo, entre universidades, de sus programas de formación en esta materia facilitando, en su caso, el intercambio de estudiantes.*
- *Desarrollar una acreditación y un sello de calidad de servicios y de programas, cursos o circuitos de formación; así como, denunciar los procesos de formación insuficientes y/o inadecuados.*
- *Organizar sistemas de promoción e intercambio de la transferencia del conocimiento en materia de mediación y de la gestión de conflictos, incluida la prestación de servicios.*
- *La promoción científica y social de estudios relacionados con el conflicto, la resolución cooperativa y constructiva de conflictos, la mediación, la gestión y la transformación de conflictos y la convivencia.*
- *Servir como sociedad científica de referencia en la rama del conocimiento de la mediación y la gestión de conflictos, logrando el máximo impacto en los avances o resultados contrastados de sus investigaciones y difundir sus trabajos a través de publicaciones especializadas.*
- *Potenciar la presencia pública e institucional de esta organización, para hacer visible las aspiraciones y objetivos que se derivan de sus fines.*
- *Establecer las relaciones institucionales, a nivel nacional e internacional, para el desarrollo y cumplimiento de estos fines.”*

3.7.7. El rol y las funciones de los cuerpos de seguridad: policías locales y autonómica, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Son varias las razones por las que el rol de los/as policías municipales, en la proximidad, y de los/as mossos/es d'esquadra³⁶⁹ (Policía Autonómica de Catalunya), es fundamental en el despliegue y efectividad de una política pública en relación con la convivencia ciudadana y la horizontalización de la democracia.

En primer lugar, porque son los profesionales de la administración pública más próximos al ciudadano/a, a quienes encuentran en el espacio público, fácilmente identificables. Son, pues, el primer referente institucional al que acude la población cuando tiene problemas de convivencia o necesita información para gestionar sus conflictos interpersonales y/o interponer una denuncia.

Como se vio antes, al considerar el caso chileno, se trata de figuras de importante reconocimiento social, que aparecen ante la población como referentes de la seguridad en las ciudades y en los barrios donde se vive. Estos profesionales de la Seguridad Pública conocen el movimiento urbano, que observan al transitar por la calle, con su presencia en los eventos populares, y en las entradas y salidas de los centros educativos, o en las actividades socioculturales. Por tanto, tienen la capacidad de colaborar activamente en los planes de ciudadanía y comunidad para el fortalecimiento de los lazos sociales.

Tal como indican Lemaire y Poitras: “pueden colaborar en producir una sociedad armoniosa por la resolución no violenta de los conflictos, favorecer la participación de la población a la resolución de los conflictos y restablecer la cohesión social en la comunidad y desarrollar la capacidad de los ciudadanos de ser autónomos, responsables, resolviendo sus propios conflictos; juntamente con los profesionales de la mediación, desde sus lugares de trabajo”.³⁷⁰

³⁶⁹ <https://mossos.gencat.cat/ca/inici/>

³⁷⁰ LEMAIRE, E Y POITRAS, J (2004). La construcción des rapports sociaux comme l'un des objectius des dispositifs de mediation, Esprit Critique, volumen 6, número 03.

Es fundamental considerar que los profesionales de los cuerpos de seguridad pueden jugar un papel muy importante integrándose en una política pública que siga los consejos del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS), citados anteriormente en este documento. Conviene aquí recordar que el EFUS pone el acento en el trabajo y las actividades que colaboran con los programas de apoyo a la buena percepción de la seguridad y la conflictividad ciudadana³⁷¹:

Al optar por enfocar el trabajo de la Conferencia sobre el futuro de la prevención, el EFUS ha querido destacar cómo las ciudades plantean políticas y propuestas basadas en un optimismo dinámico que se enfrenta al miedo paralizante. Rechazando el fatalismo sobre la crisis sistémica actual, nos corresponde identificar e invertir en nuevas oportunidades de libertad de acción y desarrollo.

La elección de la prevención se reivindica como una opción racional y estratégica, que pugna por perfeccionar y profundizar la mejor relación inteligencia – costo - beneficio. En el actual contexto de reestructuración y restricciones presupuestarias, los agentes sociales de la prevención y la seguridad ya sean públicos, ya del tercer sector, o los/as ciudadanos/as, deberán

³⁷¹ <http://www.fepsu.es> (consultada en junio 2020)

“El Fórum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana se ha definido, desde su constitución, y especialmente a partir de la conferencia de Sevilla en el año 2008, como una organización que trabaja por unas ciudades socialmente inclusivas. En este sentido en la declaración de Sevilla afirmábamos que la ciudad segura y socialmente inclusiva es una construcción colectiva en la que es preciso desarrollar la gobernanza democrática urbana. Es decir, el nuevo arte de gobernar las ciudades mejorando la capacidad de organización. Abriendo y sincerando la relación entre autoridades y ciudadanía para así poder responder colectivamente a los retos del desarrollo humano. El manifiesto de la conferencia llama la atención ante el riesgo de aumento de respuestas autoritarias. Estas se presentan, a menudo, como eficaces a corto plazo. No obstante, sabemos, por el cúmulo de experiencias vividas en todo el mundo, como las respuestas simplistas conllevan altos costes sociales, políticos y, a menudo, claras reducciones de la democracia y la libertad. La conferencia ha planteado que, ante los retos sociales, económicos y ecológicos, las propuestas tengan en cuenta un cuidadoso equilibrio entre el corto y el largo plazo. Preguntándonos sobre cuáles son las prioridades sociales, redefiniendo o reinventando las formas y los modelos de intervención. En definitiva, aprovechando la situación de tensión y crisis para encontrar espacios de innovación urbana y social. Por ello es necesaria una alianza entre el conocimiento: la academia, y la gestión pública. “

saber combinar creatividad y pragmatismo en la búsqueda de alternativas que garanticen un futuro para una convivencia urbana posible. Cabe poner en marcha diversas iniciativas que están reflejadas en documentos del EFUS para desarrollar una política pública en relación con los conflictos locales:

CCI: Cutting Crime Impact³⁷²: El CCI es un programa de actuación en delitos de baja cuantía que promueven altos niveles de seguridad urbana. El CCI se propone dotar de herramientas a la ciudadanía para favorecer la sensación de seguridad, así como desarrollar enfoques preventivos innovadores para la reducción del delito, todo lo cual ha de tener un importante impacto en la comunidad. La web del CCI nos indica que, en 2016, el EFUS publicó una guía de métodos y herramientas para un enfoque estratégico de la seguridad urbana. Esta guía pretende equipar a los responsables políticos europeos y a los técnicos locales para que desarrollen y revisen periódicamente sus políticas de seguridad, basándose en datos fiables recopilados en el campo.

EU STREET VIOLENCE³⁷³: Se trata de una iniciativa para compartir información en referencia a actuaciones que diversas ciudades europeas están realizando para reducir la violencia callejera, especialmente la que ejercen contra otros ciudadanos personas jóvenes que, a la vez, son víctimas de una sociedad excluyente que no les da oportunidades de reinserción o de desarrollo de proyectos vitales.

HATE CRIME. “Just & Safer Cities for All”³⁷⁴: En este proyecto, una serie de organismos europeos están trabajando para sensibilizar a las autoridades locales sobre la prevención de actos de violencia discriminatoria, y proponiendo respuestas a implementar a nivel local. Desde la perspectiva de esta tesis, este es un programa para incorporar y darle relevancia dentro de la política pública que aquí se propone. La razón es que en nuestras ciudades se está incrementando el número de casos de ataques a centros de menores inmigrantes no acompañados, por parte de grupos de ideología racista, y las

³⁷² <https://efus.eu/en/topics/%AActivity%/16505/> (consultada en abril del año 2020)

³⁷³ https://streetviolence.eu/?page_id=184 (consultada en abril del año 2020)

³⁷⁴ <https://url2.cl/rlcHR> (consultada en abril del año 2020)

respuestas que se están dando son aisladas y no alcanzan la fuerza y contundencia necesarias.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁷⁵ refuerza esta idea en sus diferentes artículos: en su Artículo 1 habla de la dignidad humana; en el Artículo 3, del derecho a la integridad de la persona; en el Artículo 21, de la no discriminación; en el Artículo 22, del respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística; en el Artículo 23, de la igualdad entre mujeres y hombres; en el Artículo 24, de los derechos del niño (de la niñez); en el Artículo 25, de los derechos de las personas mayores; en el Artículo 26, de la integración de las personas discapacitadas. Y subraya la necesidad de trabajar para la integración, la convivencia y la prevención de los delitos de odio por rechazo al diferente, así como de combatir “la aporofobia”³⁷⁶, el rechazo al pobre o a las personas con bajos recursos económicos, un fenómeno que últimamente también se hace manifiesto.

MATCH-SPORT³⁷⁷: En este proyecto se trabajan las prácticas deportivas amateurs como vía para fomentar la tolerancia y erradicar el racismo y la discriminación desde los entes locales.

SECURITY & TOURISM³⁷⁸: Este es un programa destinado a elevar los niveles de seguridad en ciudades turísticas. Al ser el turismo una de las fuentes importantes del PIB catalán, debería pensarse en incorporar este tipo de actuaciones que favorecen la convivencia en ciudades que tienen un alto incremento de población en diversas épocas del año, y en las que, a causa de ello, aumentan de un modo importante los conflictos interpersonales que, de no intervenir rápidamente, tienden a cronificarse y agravarse.

Retomando ahora directamente la cuestión del papel que las Fuerzas y Cuerpos de Policía han de jugar en la política pública propuesta, hay que insistir en que

³⁷⁵ <https://url2.cl/QcnHw> (consultada en abril del año 2020)

³⁷⁶ <https://dle.rae.es/aporofobia> (consultada en abril del año 2020)

³⁷⁷ <https://cutt.ly/wtKjNI6> (consultada en abril del año 2020)

³⁷⁸ <https://url2.cl/tfrYX> (consultada en abril del año 2020)

los mismos pueden actuar de manera importante en el ámbito de la mediación, y esto principalmente desde los 3 ejes que a continuación se establecen:

1. **La derivación:** al ser los primeros profesionales a los que, por confianza y proximidad, se acerca la ciudadanía, pueden actuar como idóneas fuentes de información sobre vías alternativas de resolución y gestión de la conflictividad; y de formación a propósito de los beneficios de no judicializar la vida cotidiana, acudiendo en cambio a medios y escenarios más propicios a la paz social. En este sentido, siempre es importante remarcar que una derivación debe ser acompañada de información relevante a propósito de espacios y medios de atención, de cara a los ciudadanos. Pero, de cara a los profesionales mediadores, anticipando en lo posible información sobre los casos, circunstancias y personas con que habrán de tratar, a la vez que poder contar con información de los mismos hacia los agentes derivadores con el fin de que puedan conocer el transcurso y así hacer el seguimiento del caso derivado.

2. **La contención:** partimos del principio de que un espacio de escucha adecuado propicia que las personas se sientan arropadas y bajen sus niveles de ansiedad, de modo que puedan pasar de un estado muy emocional a uno más racional y, así, de la reacción a la reflexión. Es lógico pensar que, por esas características de proximidad y confianza, esta es una tarea que los/as policías deben poder realizar profesionalmente, ayudando a “poner un dique” frente a la no respuesta o la desesperación cuando hay un conflicto destructivo entre personas. Para ello sería necesaria una formación específica que les capacitara para realizar eficazmente esta tarea que ayuda, sobre todo, a posponer y esperar el momento propicio para la resolución del conflicto.

3. **La mediación en el espacio público:** los conflictos en el ámbito vital común de la ciudadanía son recurrentes, molestos y de difícil solución³⁷⁹. Por

³⁷⁹ Incidir en el conflicto en la comunidad implica tener conocimientos de las normativas locales en temas de convivencia y civismo, urbanismo, normativa en lo contencioso administrativo, así como en la gestión de disputas colectivas en las que se encuentran grupos de personas involucradas. Algunas de las mediaciones que más se han

ejemplo, en la convivencia en plazas y parques, en la circulación en zonas turísticas, en los alrededores de discotecas y espacios de ocio, etc. En todos estos ámbitos, los conflictos provocan molestias y dificultades para compartir el uso de espacios de distracción o para conciliar el descanso de la vecindad. Nuevas circunstancias pueden dar lugar a situaciones conflictivas nuevas, como la venta ambulante, o la radicalización de jóvenes, que ponen de manifiesto la necesidad de dar una respuesta adecuada a los mismos, como puede ser el realizar tareas de prevención. Los/as policías de proximidad podrían tener un rol fundamental en este tipo de circunstancias y hechos, para lo que no habría, sino que replicar buenas prácticas como las del ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat³⁸⁰, o las del ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet ³⁸¹, donde se han activado programas de respuesta rápida a conflictos en espacios públicos.

Debemos, en fin, volver a recordar que estos agentes, que son el primer y e inmediato contacto institucional con la ciudadanía, podrían colaborar eficazmente en favorecer el conocimiento, la confianza y el fácil y rápido recurso a la mediación en el ámbito de la proximidad.

3.7.8. El rol y las funciones del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

El Departamento de Educación tiene establecidos una serie de programas e iniciativas desde hace muchos años en relación con la mediación. Entre ellos son de mencionar el de convivencia en centros docentes de enseñanza secundaria³⁸², y los proyectos de convivencia en los centros escolares³⁸³. Ambos se dan dentro de la normativa ENS/585/2017, de 17 de marzo, por la que se

desarrollado en este ámbito tienen que ver con conflictos derivados de ruidos, obras, proyectos de reparcelación, cambios urbanísticos, uso del espacio común, etc.

³⁸⁰ <https://url2.cl/wYte3> (consultada en abril del año 2020)

³⁸¹ <https://cutt.ly/6tUB42H> (consultada en abril del año 2020)

³⁸² <https://cutt.ly/WtKj8JC> (consultada en abril del año 2020)

³⁸³ <https://url2.cl/fHXej> (consultada en abril del año 2020)

establece la elaboración y la implementación del proyecto de convivencia en los centros educativos, en el marco del Proyecto Educativo de Centro³⁸⁴.

En este Proyecto Educativo se plantean, con la consiguiente redacción de protocolos y comisiones de seguimiento de estos, los siguientes objetivos:

- asegurar y garantizar la participación, la implicación y el compromiso de toda la comunidad escolar;
- ayudar a cada alumno a relacionarse consigo mismo, con los demás y con el mundo;
- potenciar la equidad y el respeto a la diversidad del alumnado en un marco de valores compartidos;
- fomentar la mediación escolar y la cultura del diálogo como herramienta básica en la gestión del conflicto;
- fomentar una cultura de la paz y la no violencia, junto con los valores que hacen posible preservar y enriquecer la vida de todas las personas.

Dentro del marco del Departamento de Educación se establecen diversas líneas de acción, que en sí mismas forman una política pública: #aquiproubulling³⁸⁵, red de centros por la convivencia³⁸⁶, programa formativo en la prevención de la violencia machista³⁸⁷, circuitos de intervención y protocolos para la mejora de la convivencia³⁸⁸ así como diversos recursos didácticos, protocolos y herramientas para el personal docente.

Es de destacar esta iniciativa como fundamental para trabajar la convivencia y la prevención del sufrimiento de los menores en los centros educativos de nuestro entorno.

³⁸⁴ <https://cutt.ly/3tUB8au> (consultada en abril del año 2020)

³⁸⁵ <https://url2.cl/exG5q> (consultada en abril del año 2020)

³⁸⁶ <https://url2.cl/1brc6> (consultada en abril del año 2020)

³⁸⁷ <https://cutt.ly/qtUNwRU> (consultada en abril del año 2020)

³⁸⁸ <https://url2.cl/U469B> (consultada en abril del año 2020)

Esta iniciativa podría muy bien complementarse con un trabajo profundo con los padres y madres del alumnado, ya que estos forman parte de la comunidad educativa, y están directamente implicados en lo que sus hijos e hijas viven y aprenden con relación a conductas cívicas y convivenciales.

Así mismo, este programa debe poder estar insertado en una política de país y, por tanto, contemplar el mantenimiento de relaciones y compartición de información y aprendizajes con otras instituciones del entorno, para reforzar su presencia y visibilidad, así como para poder derivar a otro tipo de iniciativas mediadoras que las familias puedan necesitar.

3.7.9. El rol y las funciones de los servicios de orientación jurídica, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

Los Servicios de Orientación Jurídica, que están situados en los juzgados y gestionados esencialmente por juristas, son espacios fundamentales para la incorporación de una política pública de acceso a la Justicia en conflictos del ámbito del Derecho Privado.

Muchas veces estos servicios se encuentran en espacios a los que acude la ciudadanía que necesita ayuda y consejo jurídico y no conoce otro sitio al que concurrir. Se erigen así, en tanto que lugares de atención y análisis de los conflictos particulares, como la mejor oportunidad para proporcionar asesoramiento en el concepto “multipuerta” de nuestra propuesta, informando a la ciudadanía sobre el método más adecuado para el tratamiento de su conflicto.

Necesariamente, quienes prestan este servicio deben ser profesionales con formación en mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y con experiencia en cuanto al análisis de los conflictos³⁸⁹. Ello les ha de facultar para

³⁸⁹ Creemos que el deber de informar adecuadamente de los profesionales del SOJ es fundamentalmente una tarea que implica un conocimiento exhaustivo de los diferentes métodos (adjudicativos y no adjudicativos) de resolución de disputas; sus diferencias y virtudes, las características y los beneficios de cada uno; al tiempo que estos profesionales deben tener una gran capacidad de escucha para poder asesorar adecuadamente a las personas cuál es el método más adecuado a ellos, a la relación con quien (es) tienen (n) el problema, y saber realizar un análisis de ventajas e

poder evaluar correctamente sus posibilidades, los alcances en el camino de su escalada, los criterios objetivos que en él se contienen, y las habilidades de las personas involucradas que han de permitirles entrar en un sistema u otro.

En tal sentido, es fundamental que el/la profesional, que acoge a las personas en el Servicio de Orientación Jurídica, sepa trabajar con el concepto de alternativas del modelo de negociación derivado de Harvard³⁹⁰. Se trata de poder ayudarles a evaluar el coste de llevar su disputa por una vía negociada, judicial o extrajudicial, evaluando el tiempo, las probabilidades de éxito y los costes económico y emocional; así como a evaluar los diferentes escenarios para tratar cada conflicto, en relación a sus posibles resultados, la relación entre las personas involucradas, y las repercusiones del tratamiento que se realice, teniendo en cuenta el grado de protagonismo que las partes quieran tener en cuanto a su disputa.

Una buena derivación es fundamental para que un sistema de métodos alternativos funcione, y la información y el acompañamiento éticos y eficaces en el análisis para la determinación del mejor método de tratamiento de cada caso, “a medida” de los usuarios, también.

3.7.10. El rol y las funciones del Instituto catalán de la Salud de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

El Instituto Catalán de la Salud (ICS), como entidad que reúne los servicios, profesionales y usuarios del sistema sanitario en Catalunya, es un organismo que puede impulsar un proyecto de gestión y resolución de conflictos en su ámbito específico, a la vez que puede contribuir con la implantación dentro de su sistema de una serie de medidas preventivas de la escalada de la conflictividad.

inconvenientes de cada uno de ellos (sistema judicial, conciliación, arbitraje, mediación, med-arb, negociación, ombudsman, etc). La ética y el conocimiento debería primar en la elección de los y las profesionales encargados de escuchar, informar y derivar.

³⁹⁰ FISHER, R. (1986). The structure of negotiation: An alternative model. *Negot. J.*, 2, página 233.

La propuesta que se plantea, de incorporación en el ICS de un servicio de mediación y resolución de conflictos, está pensada para la coordinación de tal servicio desde su propia central de Prevención, incardinándose en la institución en relación con su objetivo de desarrollar un programa de atención y cuidado de las relaciones interpersonales de los colectivos profesionales. Este programa intenta profundizar en una serie de acciones orientadas a lograr una organización más pacífica, respetuosa, saludable e integradora, para una convivencia más cohesionada y sostenible.

La creación de este servicio de mediación y resolución de conflictos de la unidad central de prevención del ICS conllevaría ajustar los criterios de captación, formativos y operativos, de los mediadores sanitarios, a la realidad de la organización, encajando con las líneas de trabajo de la dirección de personas y desarrollo profesional del ICS.

Teniendo en cuenta los ejes principales de la institución del ICS³⁹¹, en la incorporación de este servicio de mediación deberían tomarse en consideración cuatro vectores para, en primer lugar, promover una atención sanitaria integrada y participativa, con la definición del papel de los agentes implicados (pacientes, profesionales y proveedores) y su responsabilidad en el funcionamiento de la organización; en segundo lugar, favorecer la mejora continua de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía desde todos los niveles de la organización, la gestión por procesos y la orientación a resultados; en tercer lugar, velar por la competencia, la igualdad de oportunidades y el desarrollo profesional del equipo humano; y, en cuarto lugar, asumir la propia responsabilidad con el medio ambiente, con actuaciones que minimicen el impacto de la actividad.

Y, en consonancia con los valores éticos de la institución del ICS³⁹², debe ponerse el acento en la consideración de los siguientes: la confianza, la equidad, el respeto, la responsabilidad, la integridad, la competencia, la colaboración y la innovación. Valores todos ellos en consonancia con las características de la

³⁹¹ <https://url2.cl/PUxXI> (consultada en abril del año 2020)

³⁹² <https://url2.cl/P6AnY> (consultada en abril del año 2020)

cultura de la convivencia y la paz, y por lo tanto muy alineados con la política pública propuesta en este trabajo.

A partir de la consideración de estos valores, se ha elaborado un sistema de actuaciones conjuntas y alineadas para implementar la cultura de la mediación, centrándonos en 4 ejes principales: la formación de mediadores del ámbito sanitario; la formación a directivos de centros sanitarios; la creación de un servicio externalizado de mediadores profesionales; y el establecimiento de actuaciones de seguimiento y supervisión de las acciones mediadoras.

Las distintas actuaciones de este sistema para implementar la cultura de la mediación, según esos cuatro ejes, serían las que a continuación se desglosan:

- Diseñar un amplio proyecto preventivo de sensibilización, formación y gestión, desde la cultura de la mediación, a fin de empoderar a las relaciones y vinculaciones entre los trabajadores a través de la consolidación de un amplio espectro de mediadores sanitarios en el territorio.
- Diseñar e impartir una formación, a medida de las necesidades locales, de mediadores sanitarios distribuidos en el territorio, en procesos y técnicas de mediación y gestión de conflictos, y en prevención de la escalada de la conflictividad.
- Diseñar e impartir una formación on line, en gestión de conflictos y análisis y derivación de estos, para mandos, a la vez que un sistema de supervisión on line trimestral para estos mandos.
- Diseñar e implementar un Servicio Externo de Mediación Profesional para intervenir en conflictos interpersonales complejos, con equipos de trabajo y asesoramiento para mejorar la convivencia dentro de los ámbitos laborales.
- Diseñar e implementar actuaciones de seguimiento y supervisión de los mediadores sanitarios formados.

El hecho de contar con mediadores ajenos a la organización permite una independencia fundamental para poder trabajar desde la equidistancia e imparcialidad, a la vez que garantiza la posibilidad de su evaluación continua, eludiendo el riesgo de la funcionarización de los profesionales mediadores

Las acciones de continuidad que se prevé que el ICS debería realizar serían las siguientes:

- la coordinación, seguimiento y devolución permanente al equipo de Salud y Prevención de Riesgos de la Dirección de Personas y Desarrollo Profesional del ICS;
- la supervisión de los mediadores formados y de los mandos en la derivación e identificación de casos a intervenir;
- la preparación y creación de productos y actividades adaptadas a los objetivos de esta propuesta.

Tanto la formación de 35 h como la formación on line son productos diseñados a medida, replicables en otros momentos e instituciones, para formar parte del ICS.

En cuanto al impacto esperable de la cultura de la mediación en el ICS, las acciones descritas en el presente programa conllevarían un impacto sobre la organización de 2.750 intervenciones mediadoras al año. Se considera que 1000 mandos formados en la cultura de la mediación en el ICS pueden provocar un cambio en la gestión o percepción de los conflictos que redunde en la prevención de la escalada de la conflictividad.

Contar con un equipo de mediadores externos profesionales implica una visión con perspectiva capaz de ayudar a analizar y entender situaciones problemáticas, procurando tranquilidad, seguridad, y salud. Pues la extensión y la asimilación de la cultura de la mediación mejora la salud laboral de los trabajadores y trabajadoras, y tendría por tanto una incidencia directa en los usuarios del ICS.

3.7.11. El rol y las funciones del Consejo superior de la cooperación, dependiente del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya, en el marco de la propuesta de política pública para el tratamiento de los conflictos civiles y de acceso a la justicia en Catalunya.

El Consejo Superior de la Cooperación es un organismo del Departamento Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que dirige su acción a fomentar la

mediación entre empresas y asociaciones en el ámbito de las cooperativas catalanas, ofreciendo servicios de conciliación, mediación y arbitraje.

En su página web, el Consejo Superior de la Cooperación expone que los conflictos a resolver a su través son los que se producen entre “a) personas socias de una cooperativa. b) personas socias de una cooperativa y la cooperativa a la que pertenezcan. c) una cooperativa y la federación donde se encuentra afiliada. d) Entre cooperativas. e) Entre federaciones de cooperativas o entre éstas y la Confederación de Cooperativas de Catalunya.”³⁹³

Por otra parte, en la descripción de sus atribuciones y funciones, el Consejo excluye de los procedimientos alternativos de resolución de conflictos las materias que no son de libre disposición de las partes, a las que se debe aplicar el derecho imperativo; así como los conflictos en los que ya ha recaído sentencia firme; las disputas en las que es obligatoria la intervención del ministerio fiscal; o los conflictos que, por materia, sean propios de conciliaciones y arbitrajes laborales o de consumo.

Para este proyecto que aquí se expone, se considera que el Consejo podría complementar sus servicios con otros destinados a proporcionar ayuda, a las cooperativas y personas relacionadas, para gestionar sus conflictos internos haciendo promoción de la mediación intralaboral, esto es, el work place mediation, la mediación entre trabajadores. Esta complementación resultaría beneficiosa para las organizaciones a las que el Consejo Superior de Cooperación se dirige, pero también para otras relacionadas con ese ámbito.

Con la misma finalidad de ampliación de los servicios del Consejo, se incluye en esta propuesta la introducción de ciclos de formación en habilidades de negociación, comunicación y toma de decisiones, para trabajadores, conductores de equipos y dirigentes de las mismas cooperativas.

³⁹³ <https://cutt.ly/ktKk5uo> (consultada en abril del año 2020)

3.8. Planteamiento de acciones complementarias para dar eficacia y eficiencia a la política pública planteada para lograr un real acceso a la justicia a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos para los conflictos civiles en Catalunya.

Para complementar la política pública se ha pensado, como algo fundamental para su efectividad, en una serie de acciones transversales de las que en este apartado se va a tratar.

Recordando los aportes de Bronzo y Repetto³⁹⁴, hemos tomado en consideración algunos ejes que ellos mencionan como para tener en cuenta en toda política pública. No podemos olvidar la importancia de los recursos políticos³⁹⁵; así como los recursos económicos³⁹⁶; los recursos administrativos³⁹⁷, y los recursos ideológicos³⁹⁸.

La idea es que una política pública lo es cuando responde a necesidades de la ciudadanía, cuando está pensada para atender al bienestar general- por encima de los grupos de interés particulares (lobbies)-, cuando invierte en campañas informativas de difusión, implicando a personajes conocidos y valorados por la ciudadanía, y cuando planifica procesos de cambio a largo plazo.

Así, de lo que se trata es de crear ámbitos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), incorporando a mediadores jueces, árbitros, abogados, psicólogos, y otros profesionales de la conflictividad, que se ocupen de promover y realizar la comunicación y divulgación de los beneficios de la mediación, así como de la investigación sobre las consecuencias de la buena o mala gestión de los conflictos, y de la incidencia de ello en la violencia social.

³⁹⁴ REPETTO, F, BRONZO, C. (2015). *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Programa EUROsociAL.

³⁹⁵ El apoyo a la ciudadanía, el de los grupos de interés, y el de los mismos responsables políticos

³⁹⁶ El presupuesto destinado a la política pública, cuando esta tenga un papel relevante en la agenda gubernamental

³⁹⁷ A partir de su reconocimiento y mandato legal, la dotación para su organización, así como para su difusión informativa, coordinada por expertos que puedan incidir en el contexto social

³⁹⁸ Las ideas, los valores, el prestigio moral, y una concepción centrada en el interés por lo público, como eje de las diversas acciones

Es necesaria la creación de estos espacios de reflexión, que deberían servir para intercambiar impresiones, investigar el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, considerar asuntos jurídicos a revisar, proyectar y realizar publicaciones divulgativas, y prever cambios legislativos en el territorio catalán.

En tal sentido se propone lo que Fernando Ulloa menciona como un “espacio de aprendizaje permanente entre profesionales que se encuentran frente a una práctica profesional innovadora, de modo tal de crear un ámbito de problematización y orientación de la praxis y la búsqueda conjunta de soluciones”. Una metodología de ateneos clínicos, con la que este autor orienta hacia la sistematización de un espacio posible de aprendizaje y reflexión³⁹⁹:

“Los elementos que componen un encuadre útil para la organización de esta situación clínica son básicamente cuatro: las condiciones materiales del campo, o sea la distribución del espacio, tiempo, número de integrantes, etc.; que el proyecto u objetivos centrales del grupo que integra la comunidad clínica. El ajuste a estos objetivos irá marcando lo que es pertinente o no en la conducción clínica de la experiencia, que el esquema científico, metodológico y técnico desde el cual se realiza la conducción de la comunidad y, finalmente el cuarto componente de un encuadre clínico se refiere a la gravitación y respeto por el estilo personal de todos los integrantes del campo.

Todo este proceso organizativo constituye la verdadera fundación de una comunidad clínica. Precisamente una tarea así tiende a tomar al grupo como objeto en sí mismo y va abriendo posibilidades para hacer otro tanto con sus integrantes. En este sentido no sólo se trata de la fundación de la comunidad sino de la inserción de cada miembro en la misma.” Y también pone el autor el acento en *“crear condiciones de seguridad psicológica para un aprendizaje común entre los integrantes del grupo”*.

A todo esto, es necesario considerar que, para que la política pública sea efectiva, se ha de garantizar una dotación económica capaz de cubrir todas las

³⁹⁹ ULLOA, F. (1962). Comunidad Clínica. *Ficha de circulación interna*, 6. Páginas 2-6

acciones y objetivos contemplados, es decir, formar a los operadores jurídicos, realizar una campaña de difusión permanente (al menos durante los dos primeros años, con cartelería en las calles, publicidad en la televisión, posicionamiento en redes, etc.).

Por otra parte, se contempla también en esta propuesta como algo muy conveniente el sumar a esta política pública al Instituto Catalán Internacional para la Paz⁴⁰⁰ (ICIP). El ICIP es una entidad de investigación, divulgación y acción creada por el Parlamento de Catalunya, en el año 2007, con la finalidad de promover la cultura de la paz en la sociedad catalana y en el ámbito internacional, de modo que Catalunya tenga un papel activo como agente de paz en el mundo. En el presente proyecto se entiende que esta entidad, que promueve la convivencia y la paz dentro y fuera de Catalunya, debería tener un papel fundamental en el seguimiento y la evaluación permanente de la implementación de esta propuesta.

⁴⁰⁰ <http://icip.gencat.cat/es/institut/> (consultada en abril del año 2020)

CONCLUSIONES

Después de todo el trabajo de investigación, análisis y de propuesta de una política pública de mediación para Catalunya, se ha llegado a las siguientes conclusiones que reafirman nuestra hipótesis inicial que la norma de por si sola no garantiza los objetivos de la misma, si no se ve acompañada de otros elementos recogidos en una política pública:

I. La mediación como propuesta de política pública: la ciudadanía necesita conocer los alcances de los derechos que la norma instituye.

Es necesario que la ciudadanía esté informada de los alcances de los derechos que la norma instituye, así puede valorarla y ejercerla. Por ejemplo, al promulgarse el cambio en el Código Civil que permitió el matrimonio homosexual, la nueva norma abrió la posibilidad a que muchas personas ejercieran un acto que les estaba vedado, pero lo más grave es que mucha gente no tenía conciencia de esta veda.

Al informar de un derecho, el sistema lo pone a disposición de la población. Los mismo pasa con la mediación: el nombrarla y normativizarla da la posibilidad a que muchos ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer una forma diferente de resolver sus conflictos y, así, acceder a una forma alternativa de Justicia, garantizando la posibilidad de un amplio acceso a la misma.

Que un profesional, neutral y ajeno al tratamiento del conflicto informe sobre la mediación (el procedimiento, los costes, las repercusiones en el futuro de la relación entre las partes, los beneficios, los riesgos y las oportunidades) es fundamental. Pero que un profesional, neutral y ajeno al tratamiento del conflicto, informe sobre lo que implicará un procedimiento judicial, también resulta imprescindible para que el ciudadano conozca las oportunidades y beneficios de este, pero también los riesgos que implica (en cuanto a ganar o perder, y a cómo esto repercutirá en las circunstancias futuras).

Los operadores jurídicos deberían estar sujetos a la obligación de informar al ciudadano de su derecho a acudir a una sesión informativa/exploratoria de mediación antes de acudir a la vía judicial, como requisito de procedibilidad, y para ello creemos imprescindible la obligatoriedad de acudir a una sesión informativa/exploratoria de mediación realizada por profesionales de la mediación, reconocidos por el registro del centro de mediación del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, antes de acudir a la vía judicial.

Creemos importante cumplir la normativa vigente, en lo que respecta a la obligada difusión de la Mediación, ya que la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, y la ley 15/2009, del 15 de julio de mediación en el ámbito del derecho privado de Catalunya del así lo recogen expresamente.

La aplicación de la obligatoriedad de la sesión informativa/exploratoria de mediación, como requisito para iniciar la vía judicial, que se contempla en el anteproyecto español de la ley de Impulso de la mediación del 1 de enero del 2019, conllevaría:

- A) El cumplimiento de la normativa europea.
- B) El cumplimiento de la normativa estatal.
- C) El cumplimiento de la normativa autonómica.
- D) El impulso definitivo de estos medios de resolución de conflictos que son necesarios para:
 - a) Que el ciudadano consiga respuestas antes y a menor coste.
 - b) Que la administración de justicia no se colapse.
 - c) Que el estado español y la Generalitat de Catalunya no se vean perjudicados con la necesidad de atender con más medios económicos una excesiva judicialización de los conflictos.
 - E) Que se garantice, al mismo tiempo, el derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como ha afirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 18 de marzo de 2010 (STJUE C-317/2008)

En la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en el establecimiento de su objetivo 16 se habla de *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo*

sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.”

Aquí se habla de las políticas para todos y todas. La mediación no puede estar restringida a una parte de la sociedad, sino que debe ser posible y accesible para todos y todas. Y las instituciones públicas tienen un papel importante en que sea posible, con objeto de promover un mundo más pacífico, a la vez que más justo.

El vincular ciudadanía, seguridad y acceso a justicia, no es banal ni nimio. Los esfuerzos y acciones para promover espacios donde se potencie el diálogo, por sobre la judicialización de la vida cotidiana, pueden contribuir a lograr más igualdad, mejor gobernanza, más empoderamiento, y la co-responsabilización y el protagonismo de la ciudadanía.

II. La norma por sí sola no garantiza su ejercicio.

Vemos en los informes sobre la aplicación de la Directiva Europea en Mediación cómo la misma sólo ha llegado a incidir en un 1% de la población europea. Esta norma no sólo ha sido importante por sí misma, sino que ha impulsado a que los países miembros del Espacio Europeo también promulguen las suyas. Ahora bien, salvo excepciones como Italia, Alemania y Gran Bretaña, en el resto de los países no han tenido el despliegue esperado. Esto nos hace reflexionar sobre el hecho de que, si una norma no está acompañada por una política pública, en la que se incluya su planificación, presupuesto, liderazgo político y sostenibilidad en el tiempo, la misma no se hará efectiva por sí sola.

Otro ejemplo que nos sirve de referencia para fundamentar esta conclusión es el programa de mediación ciudadana de la Diputación de Barcelona: este programa lleva 14 años de existencia ininterrumpida. A partir de él se han realizado diversas acciones en relación con la formación de usuarios, cargos electos, trabajadores de la administración pública y profesionales de la mediación. Así mismo, ha tenido y sostiene una partida presupuestaria importante (2,5 millones de euros), en colaboración con las Administraciones Locales.

Consideramos que es clave el liderazgo en la política pública de figuras relevantes y reconocidas socialmente, tanto desde la política como desde la sociedad, desde el ámbito académico como desde las organizaciones profesionales.

Liderazgo en la consecución de la implementación de una política pública implica garantizar la eficacia y el buen funcionamiento de todos los ámbitos y mecanismos de la puesta en marcha de la misma, personas que puedan promover cambios en la sociedad y en las instituciones que tiene un papel fundamental para que la política pública sea una realidad, que puedan impactar positivamente de forma que guíen hacia el cambio y las mejoras continuas que cualquier movimiento genera, así como poder hacer frente de forma amable, a las resistencias que todo cambio comporta.

Creemos que el fortalecer la fijación de anhelos, objetivos, monitorizar la evaluación continua y rendición de cuentas es fundamental, tan como el tomar decisiones, en materia de recursos humanos y económicos, y en promulgar normas y directivas valientes, que anticipen la implementación de aquello que se intenta establecer, comunicándolo de forma efectiva y, el desafío más importante: consensuando con otras fuerzas políticas, tanto públicas como privadas.

III. La norma ha de responder a necesidades de la ciudadanía.

Trabajar por la convivencia implica inversión de la Administración, en esfuerzos, tiempo y dinero. No hacerlo puede devenir en consecuencias graves. Implementar una política pública ha de implicar necesariamente una partida presupuestaria importante y sostenida en el tiempo que la haga efectiva. La mediación al alcance de la gente supone, como uno de sus valores principales, la prevención de la escalada de la violencia. Pensar la seguridad urbana en términos de política de prevención implica promover espacios adecuados para la re-vinculación positiva de las personas y, en consecuencia, trabajar para aminorar las percepciones de inseguridad, que promueven el aislamiento, la desconfianza, y el miedo a “lo diferente o desconocido”.

El artículo 35 de la Agenda 2030 parte de la idea de que el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, pero a la vez la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. Esta nueva Agenda 2030 reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que proporcionen igualdad de acceso a la Justicia, y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y a través de una buena gobernanza a todos los niveles, con instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas.

En la Agenda 2030 se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Hay que redoblar los esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos, y para apoyar a los países que salen de uno, también velando porque las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del estado. En este sentido, se expresa aquí la exigencia de que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera, y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente.

La agenda 2030 también establece dos objetivos que se quieren remarcar en esta política pública que aquí se propone, como son la paz y la prosperidad, las que vemos directamente ligadas a la construcción positiva de la convivencia:

“Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza.” Y en relación con la paz, ordena: “Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”.

La educación en el fomento de la cultura de la paz es una herramienta importante para la concienciación de los ciudadanos, en la necesidad del cambio de paradigma en las formas de resolver sus conflictos con las

personas, en los diferentes ámbitos de las relaciones personales, familiares, mercantiles, civiles, laborales o de cualquier ámbito.

IV. Hay que plantearse seriamente el impulso de la mediación vía remota como una alternativa a la mediación presencial.

Estos últimos meses (a julio del 2020) hemos vivido una situación de cambio radical en nuestra forma de vida. A raíz del estado de alarma decretado por el Gobierno de España, nos hemos confinado durante más de 85 días, lo cual no solo no paró la mediación, sino que la hizo más necesaria que nunca. El sistema judicial también se “confinó” con lo cual sólo la vía alternativa de resolución de conflictos fue la que funcionó y se potenció, sobre todo en Catalunya a través de la Resolución JUS/848/202, del 1 de abril, “*por la que se acordó la continuación de los procedimientos que instruye el Centro de Mediación de Derecho Privado de Catalunya y el inicio de un programa de mediación gratuita durante el estado de alarmar declarado como consecuencia de la pandemia internacional COVID-19*”. Esta propuesta adaptó el sistema presencial de mediación a un sistema por un canal remoto electrónico de video conferencia, teléfono, y whastapp. Lo cual nos hace pensar, pasada a la situación de emergencia, que la ODR (on line dispute resolution) tiene que se una practica real, adecuada y corriente en esta época. La CUEMYC propone una serie de medidas que sumamos a esta política pública en razón a este tema, como ser el “implementar. Nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la Administración del Justicia aprovechando el impulso de la tecnología por los justiciables para extender las ventajas de la e-administración no solo a los profesionales de la justicia, sino también a la ciudadanía, “también debiera aprovecharse este impulso para incorporar sistemas de mediación electrónica...” “...salvo que el empleo de éstos no sea posible para algunas de las partes (artículos 5.2, 24.2 y DF 7º de la ley 5/2012, del 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles)”. El poder contar con un sistema electrónico para todos los profesionales de la mediación, homologado a las normas y con los requisitos de confidencialidad y tratamiento de datos, nos permitiría dar una respuesta rápida, eficaz y

eficiente a muchas disputas antes que se judicialicen y, la vez cumplir con lo dispuesto en el reglamento europeo de resolución de disputas en línea en materia de consumo y la ley 7/2017, del 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de mayo del 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Entendemos que lo que hemos aprendido a raíz de la pandemia, puede devenir en ley, en relación con la incorporación efectiva de la vía electrónica en los procesos de mediación, llegando a diversos actores, dando una respuesta efectiva y potenciando el canal de comunicación para una respuesta ágil a la demanda de respuesta en cuanto a la resolución de conflictos de la ciudadanía.

V. Las leyes en mediación y en mecanismos alternativos de resolución de conflictos deben responder al espíritu innovador y flexible de los mismos conflictos que pretende solucionar.

Las normas que regulan el ejercicio de la mediación deben contemplar la diversidad de disputas entre personas a las que debe abarcar, de manera tal que prevea una multiplicidad de metodologías, tanto para conflictos que pueden ser judicializados, como para aquellos malos entendido y problemas inter personales que ni siquiera en el ámbito de la Justicia tendrían una vía de solución, como vemos en el caso de problemas locales en Chile (que quedan fuera del sistema de mediación actual) y en el caso catalán por disputas que no están enmarcadas jurídicamente o acceden al sistema judicial. Una ley moderna en mediación y ADR debe contemplar la evaluación del funcionamiento del sistema y de los profesionales que la ejercen, tanto desde la formación inicial como la actualización permanente, con una modalidad formativa con un alto nivel de entrenamiento en habilidades y técnicas de gestión del conflicto inter personal, como del análisis e intervención en vínculo de los involucrados; por otra parte creemos que para poder ejercer como profesionales en el ámbito de los conflictos ya judicializados, los aspirantes deben pasar una serie de pruebas de aptitud y conocimientos técnicos para garantizar la excelencia y la calidad en la prestación de un servicio público.

VI. Las acciones que la política pública debe incorporar para la mejora del acceso a la justicia deben contempla la obligatoriedad mitigada de información previa a la mediación.

Al pensar en estas acciones necesarias para facilitar y extender el acceso a la Justicia, se quiere hacer aquí en específica referencia a los intereses subyacentes de las partes del conflicto. Así pues, incorporar servicios de orientación y evaluación que permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento; fomentar nuevas líneas de servicios de mecanismos negociados; disminuir la duración efectiva de los procedimientos formales; reducir el costo efectivo del tratamiento de las causas ejecutivas, son los principales objetivos a que han de estar encaminadas estas acciones.

Para ello, y para dar por tanto respuesta a los conflictos locales, los recursos que las políticas públicas deberían considerar estarían dirigidos a disponer de los medios necesarios para que los/las funcionarios/as y jueces/zas tengan la formación especializada que se requiera en las materias propias del sistema de justicia civil, así como a contar con los medios necesarios para la incorporación de las líneas de servicio de orientación y evaluación y mecanismos negociados.

El establecer como obligatoria la sesión informativa de mediación, como recoge en anteproyecto español de impulso a la mediación con el concepto de “obligación mitigada” con carácter previo a la vía judicial, no se trataría, por tanto, de un criterio que pueda no observarse, sino que sería de aplicación “Ex Lege”, y conforme a un principio de necesidad, ya que la Administración de Justicia:

- a) se encuentra colapsada, resultando un hecho objetivo el exceso de judicialización de los conflictos, con respecto a países de nuestro entorno.
- b) No responde a las necesidades del ciudadano, no es eficaz por falta de medios, no es eficiente porque le es imposible reducir costes.
- c) Así mismo, se están destinando los fondos públicos a intereses privados de quienes utilizan la Administración de Justicia, aún sabiendo que sería posible el poder llegar a un acuerdo, porque existen criterios judiciales consolidados, que pueden guiarlo.

VII. Habrá que Definir claramente el rol y las funciones de la judicatura en la implementación de una política pública que favorezca la mediación y otros mecanismos alternativos de resolución de controversias.

Siguiendo con los aportes de la Agenda 2030 a la modernización de la Justicia, recordamos algunos artículos que son atinentes a este punto de las conclusiones.

Por ejemplo, el artículo 8 declara la aspiración a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas, así como de la justicia y la diversidad, y en el que exista igualdad de oportunidades para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo en definitiva del que se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos para el empoderamiento de los ciudadanos.

En el artículo 17 también se establece un “compromiso por el logro de sociedades más pacíficas e inclusivas y, lo que es fundamental, se definen los medios de implementación”.

En el artículo 34 se menciona “el trabajo colectivo con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos, con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas, y estimular la innovación y el empleo”.

Para tender al logro de todos estos objetivos, en lo que se refiere a esta política pública que aquí se propone, habría que profundizar en la capacitación profesionalizada de los/las jueces/zas y funcionarios/as de los tribunales, mediante programas de formación básica y permanente en mediación y cultura de mediación; así como programas de sensibilización en esta cultura, entendida como el conjunto de técnicas y estrategias para fortalecer la convivencia ciudadana.

Y también sería necesario reestructurar la justicia local para ampliar su accesibilidad, permitiendo el conocimiento de las pequeñas causas y/o asuntos vecinales, con la introducción de sistemas alternos de resolución de conflictos.

Como lo sería igualmente establecer un sistema de control de calidad del funcionamiento del sistema, y de evaluación de las condiciones psicolaborales de los profesionales, de cuyo ámbito proceden signos indicadores de riesgo y sufrimiento.

Es fundamental que el juez o tribunal competente pueda derivar a las partes para intentar alcanzar un acuerdo negociado de la controversia. La mediación puede iniciarse antes, durante y después del proceso judicial, la ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, así lo contempla expresamente.

Así mismo, este es el sistema que impera en los países de nuestro entorno, por lo que es necesario que, en Catalunya, también se pueda derivar por el juez a un procedimiento de mediación, estableciéndose un plazo razonable para ello, y, por tanto, no superior a dos o tres meses, al objeto que las partes, con la asistencia del profesional de la mediación, puedan llegar a la toma de acuerdos, sin que ello suponga una dilación excesiva en el tiempo.

Sin embargo, para que este sistema tenga éxito, es necesario cambiar el sistema retributivo de los jueces, computando como procedimiento tramitado por el juez, el que se haya resuelto por mediación, por derivación del juzgado a la mediación, y/o por la homologación judicial del acuerdo, si las partes lo solicitaran.

En los procedimientos judiciales en curso, una vez que las partes han logrado exponer sus pretensiones, en sus escritos de demanda, y en la contestación a la misma, y el juez ha podido visualizar la situación, es posible realizar la valoración del asunto y ver si es susceptible de mediación, por muy diversos motivos, entre ellos, y sin que sirva de números clausus, porque la resolución no será previsiblemente, satisfactoria para las partes, bien porque no evita el conflicto extenso, bien porque económicamente es muy perjudicial.

Propiciamos que nuestros jueces y tribunales visualicen humanamente el conflicto y abran vías a los ciudadanos para que puedan resolver sus propios conflictos, máxime cuando la mediación se considera parte de los criterios de humanización de la justicia y acercamiento del ciudadano a la administración de Justicia, según los criterios de la organización de naciones unidas.

VIII. La formación y las competencias de los profesionales de la mediación son una garantía de calidad que toda política publica debe contemplar.

Una de las problemáticas en la implementación y consolidación de la mediación es la calidad de los profesionales que la llevan a cabo. Creemos fundamental insistir en que sean personas con un alto nivel de calificación, tanto en su formación básica, como en la formación permanente para estar actualizados y seguir creando metodologías acordes a tiempos cambiantes y a nuevas problemáticas que la sociedad va trayendo. La experiencia de la COVID-19 nos ha demostrado que los mediadores y mediadoras han sido uno de los colectivos que más rápido se han adaptado a seguir con su tarea mediadora en tiempos donde el confinamiento acrecentó la conflictividad y, a la vez trajo nuevas problemáticas, que hasta ese momento no se había visualizado y eran imposible de prever. Las competencias para actuar en conflictos complejos se adquieren de forma conceptual pero también a través del entrenamiento y en ensayo y error de las mismas, por lo cual se debe garantizar un mínimo de un 75% de formación mentorizada y acompañada por profesionales con experiencia en mediación y que puedan hacer retornos permanentes a los aprendices con el fin de corregir errores y consolidar logros en el ejercicio de una profesión diferente a la de origen, pero que tendrá una incidencia importante en la vida de los consultantes. El ejercicio de reflexión y análisis permanente se puede requerir a través de ateneos de casos, supervisión de la tarea e investigación sobre el ejercicio de la tarea mediadora. Al tratarse de una profesión con menos de 60 años de existencia, se debe ser humilde en las conclusiones y el establecimiento de un paradigma científico, de modo tal que se recomienda un ejercicio permanente de

innovación, investigación y reflexión para el desarrollo de la excelencia en la prestación del método.

IX. Los sistemas de resolución de conflictos, o son accesibles y cercanos, o no tienen sentido.

En países muy centralizados, o en los que los espacios de participación y/o para el ejercicio de derechos está determinado por el poder adquisitivo de las personas para acudir adonde se imparten, los programas de resolución alternativa y no alternativa de conflictos no son una realidad, ni lo es por tanto la cohesión social. Cuando la distancia es una barrera y el Estado no hace nada para ayudar a superarla, hablar de proximidad, de convivencia, de paz social, puede ser una utopía más que una oportunidad. Pensar en ellos en sistemas de acceso a la Justicia universales y sostenidos, como un derecho del ciudadano, sin un costo económico añadido para aquellas personas que no lo pueden asumir, sería de absoluta necesidad.

Ahora bien, una de las claves de esta propuesta que aquí se hace es precisamente que la gente pueda acceder a diversos niveles e instancias de “la justicia”, por lo cual se plantea la necesidad de que ésta sea posible económicamente.

Según los datos que ofrece el Poder Judicial (2018) en la web <https://cutt.ly/ytUNK8y> (consultada en junio 2020), el tiempo medio de duración de un procedimiento judicial civil en Catalunya es de unos 5 meses y medio en primera instancia, y otros 5 meses y medio en instancia de recurso; lo cual señala una media de un año y un mes de promedio.

Un conflicto que necesita más de un año para su resolución a través de una sentencia es una disputa que para entonces quizá haya cambiado en cuanto a las condiciones y circunstancias de sus implicados, que lo que necesiten ya sea algo diferente a lo que se demandó al inicio de esta.

Es lógico pensar, como se viene refiriendo en este trabajo, en una alternativa a la vía judicial que resulte más próxima, más fluida, más humana, en la que las

personas implicadas puedan participar de forma activa y empoderada, poniendo en práctica una serie de valores que no es necesario repetir en este apartado.

Para que una política pública sea universal debe ser inmediatamente accesible, y estar garantizada por los poderes públicos. Esto es lo que conduce a la conclusión de que la mediación prejudicial debe ser apoyada y empoderada con acciones firmes que vayan más allá del establecimiento de la norma. En pos de este objetivo, dicha política pública debe contar con un liderazgo eficaz, ser conocida y difundida, y también accesible económicamente para sus destinatarios/as.

Es por esto por lo que se propone en este proyecto que, durante los primeros años, la mediación prejudicial civil no implique un gasto directo de los ciudadanos, sino que esté sustentada por la Administración de Justicia.

Implementar nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la administración de justicia, y por ende, a la mediación, es un paso ya realizado, actualmente los mediadores profesionales disponen de plataformas seguras, para la realización, mediante videoconferencia, de los procesos de mediación online, en los que se garantiza, mediante certificación del proveedor digital, la seguridad de acceso al proceso, la confidencialidad del mismo, y la protección de la información, y del tratamiento de los datos de carácter personal.

Las nuevas tecnologías, son sistemas que evidencian su seguridad y eficacia, porque son ya utilizados por los Tribunales de Justicia con éxito, logrando la cercanía del profesional de esta sociedad, a la tecnología, y al ciudadano, también tecnológicamente avanzado. Todo ello, se contemplaba ya, en la reforma que se hizo de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del año 2003, en su artículo 229.

Todos estos medios, se han aplicado y han tenido su máximo desarrollo con la pandemia provocada por el COVID-19, habiéndose desarrollado con todas las garantías de seguridad necesarias, y siguiendo estrictos protocolos diseñados por la Administración de Justicia.

La implementación de las nuevas tecnologías es un imperativo legal recogido en la disposición final de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles. El instituto nacional de ciberseguridad (INCIBE) marca las pautas para el uso de las plataformas virtuales de mediación, de manera segura <https://www.osi.es/es> (consultada en junio 2020).

X. Las políticas públicas, para ser efectivas, deben basarse en acciones claras, recursos atinentes, y objetivos permanentemente evaluados.

Para que las políticas públicas resulten efectivas, es necesario conseguir llevar a término diversas acciones: incorporar, como una nueva línea de servicio del tribunal, mecanismos negociados gratuitos; incorporar servicios de evaluación y orientación que permitan a las personas conocer sus derechos y las alternativas de tratamiento, entre ellas la que no requieren de la intervención de abogado/a; incorporar una línea de servicios gratuitos para la resolución de conflictos, es decir los mecanismos negociados y/o facilitados.

La mediación prejudicial debe ser accesible a toda la ciudadanía de Catalunya. Para conseguir este objetivo sólo deberían destinarse 2€ al año por habitante. Y se ha de considerar además que, como se ha mostrado antes, la mediación no es solo un medio más económico que la vía judicial, sino que, pensando en política pública, se ha de pensar también en la proporción costo/beneficio para la sociedad.

Si una mediación pública, según las tarifas del Centro de Mediación en Derecho Privado de Catalunya, cuesta un máximo de 480€ (6 sesiones a 80€ c/u), y en Catalunya, a día de hoy- enero 2020-, viven unas 7.619.000 personas según el Instituto de Estadísticas de Cataluña <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=es> (consultada en junio 2020), el cálculo es muy sencillo: 3€ x nº de ciudadanos de esta población catalana: 22.857.000€; si una mediación tiene un coste máximo de 480€, entonces se podrían realizar 47.618 mediaciones al año, o más, si no se llegan

a aplicar las 6 sesiones previstas, que en casos de familia son necesarias, pero en otras causas civiles (no familia) pueden requerir la mitad de tiempo.

Pues bien, si contamos que el número de causas judiciales civiles que ingresan al año según datos estadísticos publicados por el CGPJ en 2018, estaríamos hablando de unas 240.400 causas, **tenemos que con 3€ al año reduciremos alrededor de un 20% las causas, descontando las resueltas en mediación que no entrarían a la instancia judicial.**

Los países con más experiencia en mediación prejudicial (como Argentina o Italia) resuelven un 30% de causas en mediación prejudicial. Aplicando los mismos cálculos en Catalunya, según los datos que hemos mencionado previamente, tenemos que con 4€ al año por habitante podríamos reducir un 26% el número de causas que llegan a judicializar los conflictos entre ciudadanos.

Invertir en convivencia, implica esfuerzo y dinero.

No hacerlo, sale carísimo.

BIBLIOGRAFÍA

ALLES, M. A. (2005). *Diccionario de comportamientos: gestión por competencias: cómo descubrir las competencias a través de los comportamientos*. Ediciones Granica SA. Barcelona, España.

ALVAREZ, G (2003). “La mediación y el acceso a justicia”, Rubinzal- Culzoni, Buenos Aires.

ARÉCHAGA, P y BRANDONI, F (2005). *La Trama de Papel. Sobre el proceso de mediación, los conflictos y la mediación penal*. Buenos Aires, Argentina.

ASENJO RUIZ, C (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. Doc. de trabajo número 45. Programa EUROsociAL. Cyan, Proyectos Editoriales, S.A. Madrid, España.

BENEDICTO, J y MORÁN, ML (2002). *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. Instituto de la Juventud. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, España.

BERNARDI, R. (2009). ¿Que Metapsicología necesitamos? Vigencia de J. Bleger. *Revista Uruguaya de Psicoanálisis*, 108, 223-248.

BONAFE-SCHMITT, JP, (2004). “La mediación escolar: Prevención de la violencia o proceso educativo”, en *La Trama*, número 1

BORDALÍ, A (2013). “La independencia de los jueces chilenos dentro de la estructura judicial”, en *Seminario: Poder Judicial: Propuesta para una nueva organización y administración*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile

BRANDONI, Florencia (comp.) (2011). “Hacia una mediación de calidad”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

BREUER, F. (2003). Lo subjetivo del conocimiento socio-científico y su reflexión: ventanas epistemológicas y traducciones metodológicas. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (volumen 4, número 2).

BUSTOS BUSTOS, D. (2013). Los Juzgados de Policía Local: organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial. Tesis de pregrado, U Austral. Argentina.

CALVET, A (2020). Trabajo final de máster en abogacía: "La mediación y su paso hacia la obligatoriedad"- Universitat Oberta de Catalunya

CÁMARA, A. N., MIRAVALLS, A. F., I. SERRANO, L. R., CAMARA, S. C., & PASAMONTES, E. G. (2012). Innovar en, desde y para el practicum: supervisión y evaluación de la transferencia de competencias. *REDU: Revista de Docencia Universitaria*, 10

CASANOVAS, P. (2011). *Libro blanco de la mediación en Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Departamento de Justicia.

CASTELANELLI, P. (2018). Buenas prácticas en mediación comunitaria. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CASTRO, J. D., & GARCÍA, L. I. D. (2011). La unificación de jurisprudencia pretendida por el recurso extraordinario. *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*.

CELEDÓN BAEZA, A (2017). Ponencia "El derecho procesal como mecanismo hacia la paz social.", presentado en el XXIX Congreso Nacional de Derecho Procesal.

CELEDÓN BAEZA, A (2017). Ponencia "El rol del Juez de Policía Local en la Organización Judicial chilena como primera base de acceso al sistema judicial.", presentado en el XXIX Congreso Nacional de Derecho Procesal.

CELEDÓN BAEZA, A. E. (2015). Comisión: Derecho Procesal Civil y Comercial. Tutela de Usuarios y consumidores. Ponencia en XXVIII Congreso Nacional de Derecho Procesal "Modelos de Justicia. Estado actual y reformas procesales" Jujuy, Argentina.

CELEDÓN BAEZA, A.- (2014). Justicia Local. Una manifestación de la jurisdicción en el ámbito local, revisión de algunas tendencias latinoamericanas. RIEM, N°10 año V, ISSN 0719-1790

DELGADO CASTRO, J y DÍAZ GARCÍA, LI. (2011). La unificación de jurisprudencia pretendida por el recurso extraordinario. Ventajas y problemas. Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte. Sección ensayos, Año 18. número 2

DOS SANTOS, A. M., GROSSO, P. K., & SCHERER, P. T. (2014). Bullying nas escolas: a metodologia dos círculos restaurativos. *Educação*.

EDMUND, H. (1999). The focus group research handbook. NTC/Contemporary Publishing Group, Chicago.

ELSTER, J., (1994). "*Justicia Local*", España, Editorial Gedisa.

EVASTY, K T.- (2018). "Past, present and future of mediation in Nordic Countries", Springer International Publishing.

FALSARELLA FOLEY, G. (2013). "Guía de formación en justicia comunitaria". TJDFT.

FANDIÑO, M; FIBLA, G y REYES, A (2019). Estudio exploratorio sobre los Juzgados de Policía Local en Chile. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. ISBN: 978-956-8491-62-8.

FISHER, R. (1986). The structure of negotiation: An alternative model. *Negot. J.*

FOLGER, J. P. (1996). *Promesa de mediación, La*. Ediciones Granica SA.

GALTUNG, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de estrategia*, (183), 147-168.

GAVIN, H. (2008). Understanding research methods and statistics in psychology. Sage Publications Ltd, London.

GARCIA VILLALUENGA L. (2012). Condiciones para ejercer de mediador en L.

GARCÍA VILLALUENGA y C. ROGEL VIDE (eds.), *Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Comentarios a la ley 5/2012*, Reus.

GERGEN, K (2007). *Construccionismo social-aportes para el debate y la práctica*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

GIL FLORES, J. (1993). *La metodología de investigación mediante grupos de discusión*. *Enseñanza*.

GIMÉNEZ, C. (2005). "Convivencia: Conceptualización y sugerencias para la praxis". Cuadernos *Puntos de Vista*, Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

GIMÉNEZ, C., ÁLAMO, J. M., & PÉREZ, F. (2015). *Juntos por la convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural*. Tomo 1.

GUERRA CERRÓN, J. María Elena. (2015). "Justicia de pequeñas causas", Ceja América, Lima, Perú.

GÓMEZ, E. (2012) "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos en su artículo publicado por la facultad nacional de salud pública 30 (2): 223-236. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

GUZMÁN PECES, M (2018) "*La implementación de la Directiva (UE) 2008/52 relativa a la mediación en los asuntos transfronterizos*" comunicación presentada en el Congreso Internacional "Estrategias actuales en materia de Mediación y Arbitraje comercial", que tuvo lugar en la Universidad de Alcalá el 24 abril 2018

HERNÁNDEZ ARISTU, J. (2002). *La supervisión como sistema de evaluación continua que garantiza la calidad de los servicios*. Documentación Social.

INNERARITY, D. (2006). *El nuevo espacio público*. Espasa Libros. Madrid, España.

JUAN, S., & ANDRÉS, R. (2010). *El focus group como técnica de investigación cualitativa*.

KOTLER, P y ARMSTRONG, G. (2001). Marketing. Prentice Hall, England.

LACOUTURE, G. (1996). El legado de Kurt Lewin. Revista latinoamericana de psicología, volumen 28, número 1.

LA RECOGIDA, G. P., DE, E. I., & INNOVACIÓN, D. S. (2005). Manual de Oslo. Comisión Europea, EUROSTAT

LEDERACH, John Paul. (2008). Building peace: sustainable reconciliation in divided societies. United States Institute of Peace Press. Washington DC.

LEMAIRE, E y POITRAS, J (2004). La construcción des rapports sociaux comme l'un des objectifs des dispositifs de médiation, Esprit Critique, volumen 6, número 03.

LUCIO AHUAD, JP. (2011). Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local. Tesis de pregrado, año 2011, U de Chile.

MARCELO, A., & OSORIO, F. (2003). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de los sistemas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Católica de Santiago de Chile.

MARDONES A, R (2014). La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política. Papel Político, vol. 19 nº1. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

MÁRQUEZ-FERNÁNDEZ, A. (2008). Scriptorium El derecho a la paz por una sociedad sin violencia en Frónesis volumen 13 número 3 Caracas, Venezuela.

MATHEWS, G. P. (2003). Using negotiation, mediation, and arbitration to resolve IRS-taxpayer disputes. *Ohio St. J. on Disp. Resol.*

MARTINEZ PALAZÓN, A. (2011) Innovación y calidad: futuro, INDRA, publicado en <https://www.eoi.es/blogs/20calidad/2011/11/07/innovacion-y-calidad-futuro/> (consultada en junio 2020)

MATURANA, H y VARELA, F (1990). El árbol del conocimiento: las bases biológicas del conocimiento. Editorial Debate. Madrid, España.

MATURANA, H. (2004). " Transformación de la convivencia"-J.C. Sáez editor.

MC.CULLOC, W., PITTS, W (1947). How we know universals the perception of auditory and visual forms. Bulletin of Mathematical Biophysics 9.

MOORE, C. W. (1986). El proceso de la mediación: estrategias prácticas para resolver conflictos. *Buenos Aires. Granica.*

MORALES, M (2018). La Judicatura de Policía Local en el Contexto de la Reforma Procesal Civil: Desarrollo de competencias y habilidades en gestión del conflicto. Ministerio de Justicia y DDHH, Santiago de Chile.

MORÍN, E. (2012). ¿Qué es la transdisciplinariedad? *Multiversidad Mundo Real. Edgar Morín (sitio web). Recuperado de <http://edgarmorinmultiversidad.org/index.php/que-es-transdisciplinariedad.html>*

MUNNÉ, M y MAC-CRAGH, P (2006). Los 10 principios de la cultura de mediación. Editorial Grao, Barcelona, España.

MURRIETA CUMMINGS, P. (2018). "Diseño de políticas públicas" Instituto de investigación en políticas públicas y gobierno - Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

NATÓ, A; RODRIGUEZ QUEREJAZU, G, CARBAJAL, L (2006). Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina.

NEGREDO CARRILLO, O y otros (2019). "La mediación Comunitaria: Instancia y espacio de emancipación. Editrice Zona.

NÚÑEZ, J.- (2011). Construcción de ciudadanía y mediación. Resiliencia en la escuela: un factor en la construcción de una cultura de paz. Observatorio para la paz, Bogotá, D.C.

OLAVE, RM; STROZENBERG, P, MORSCIATTI, E. (2019). Guía de mediación comunitaria. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos urbanos (ONU-HABITAT) publicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile e Instituto de Estudios de la religión ISER.

PEARCE, W. B. (1994). Nuevos modelos y metáforas comunicacionales: el pasaje de la teoría a la praxis, del objetivismo al construccionismo social y de la representación a la reflexividad. *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*.

PEARCE, W. B., & PEARCE, K. A. (2001). Diálogo comunitario: Implementación de la teoría del manejo coordinado del significado. *Sistemas Familiares*.

PERLS, F. (1980). La terapia gestáltica. *Astrolabio*,

PETTIT, Ph. (1999). Republicanismo. Barcelona Ed. Paidós

PUNTES, S; MUNNÉ, M. (2005). Los servicios de mediación comunitaria. Propuestas de actuación. Barcelona: Diputación de Barcelona.

QUINTEROS FLORES, C.-(2016). El aporte de las Unidades de Justicia Vecinal en Chile. Revista de Trabajo Social, Montevideo, Uruguay.

RAMÍREZ, S. (2017). La justicia de paz en América Latina: base de una Republica democrática y republicana. En Fandiño, M. y González, L. (ed.) *Diálogo multidisciplinario sobre la nueva Justicia Civil de Latinoamérica*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de la Américas.

RAPOSO-RIVAS, M.; MARTÍNEZ-FIGUEIRA, M.E.; MUÑOZ, P.C.; PÉREZ, A. y OTERO, J.C. (2011). Evaluación y supervisión del practicum: el compromiso con la calidad de las prácticas. Santiago de Compostela: Andavira

RAWLS, J., (1971). *“Teoría de la Justicia”*. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.

RIEGO, C. (2018). El sistema de “Case management” y su aplicación en el contexto chileno. *Revista Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, 14(18), 76-82.

RITTER ORTÍZ, W y PEREZ ESPINO, T (2011) “¿QUÉ SON LOS SISTEMAS COMPLEJOS Y SUS PROCESOS DE EMERGENCIA?” en <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1126.htm> (consultada en junio 2020)

RIVIERE, P. (1946). Contribución a la teoría psicoanalítica de la esquizofrenia. *Revista de psicoanálisis*

RIVIERE, P. (1971). *Del psicoanálisis a la psicología social* (Vol. 1). Buenos Aires: Galerna.

RIVIERE, P. (1977). *La psiquiatría, una nueva problemática*. Nueva Visión.

RIVIERE, P. (1978). Una Nueva Problemática para la Psiquiatría.

RIVIERE, P. (1997). *Proceso Grupal*. Nueva.

RIVIERE, P., & TARAGANO, F. (2012). *Teoría del vínculo* (número 159.964. 2). Nueva Visión.

ROMERO GÁLVEZ, S, en “Conciliación: procedimiento y técnicas de conciliación” corresponde al Capítulo V de la Obra Negociación Directa y Asistida. Tratado de Gestión de Conflictos. Lima, ASOPDES, 2003

ROSALES ÁLAMO, M y GARCÍA VILLALUENGA, L. (coords.). (2020) “Las competencias para la formación de la persona mediadora”, CUEMYC, Santiago de Compostela

RUMAK DE GONZALEZ, E; VITAL BORGES, M.- (2006). Tribunales de justicia en Brasil, nuevas prácticas de justicia participativa y justicia comunitaria. - El otro derecho número 35.

SALCEDO, A PhD y JENNINGS, Y PhD (2016) “Guía practica para el desarrollo de competencias en mediadores” Ministerio de Educación de la Republica Dominicana Dirección de Orientación y Psicología (UNICEF), Santo Domingo

SHARMAN, J.- (1996). Ética Judicial: independencia, imparcialidad e integridad. - BID, Washington DC.

SOLETO MUÑOZ, H. (2014). Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en América latina en el ámbito de la justicia comunitaria. Colección documentos de trabajo número 7 serie diagnósticos, área justicia, programa EUROsocial FIIAPP COMJIB.

TAMAYO, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Eds.). La nueva Administración Pública. Alianza Universidad: Madrid.

TORREMORELL, M. C. B. (2003). *Cultura de mediación y cambio social*. Gedisa.

TORRES, L. H. (2011). Orientación, tutoría y mentorización en la Educación Superior: una labor destinada tanto al alumnado como al profesorado universitario TITLE: Counselling, tutorship and mentorship in Higher Education: activities for University students and teachers. *DEDiCA Revista de Educação e Humanidades (dreh)*.

TURRILLAS VILLAGRA, V. (2016). Mediando hacemos Justicia. - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Revista mediación familiar chilena.

ULLOA, F. (1962). Comunidad Clínica. *Ficha de circulación interna*,

VÁZQUEZ, C. y Porcel, A. (1995). *La supervisión espacio de aprendizaje significativo instrumento para la gestión*. Zaragoza, Ed. Certeza.

VERGARA [Ed.] & otros, (2013). Bases para la reforma al sistema de ejecución en el proceso Laboral. Informe Ejecutivo. Santiago: IEJ - CEJA - OIT – Asociación Gremial de Abogados Laboralistas de Chile.

VILLAGRASA ALCAIDE, C. (coord.) (2004). *La mediación. La alternativa multidisciplinaria en la resolución de conflictos*. Pòrtic. capítulo 2

VILLAGRASA ALCAIDE, C. (2017). Entrevista hecha por Lola Prieto en “A mediar news”.

VILLAGRASA ALCAIDE, C. (coord.) (2004). *La mediación. La alternativa multidisciplinaria en la resolución de conflictos*. Pòrtic. capítulo 2

VINYAMATA CAMP, E. (2008). *Conflictes i conflictologia* (volumen 124). Editorial UOC.

VIVER, B; COLLEL, A; JUNCADELLA, M; ROSA, A; FERRÉ, N. (2018) “Les mesures alternatives a la sanció econòmica: guia orientativa per a la implementació”. Editado por la Diputació de Barcelona, Colección “Eines”, Serie: Benestar i ciutadania, 11

VON FOERSTER, H (1991). *Las semillas de la cibernética*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

VON SCHLIPPE, A, SCHWEITZER, GONZÁLEZ, M (2003). *Manual de terapia y asesoría sistémicas*. Editorial Herder, Barcelona, España.

WILHELM, J y ACUÑA, C (2010). "Aportaciones de la Mediación al futuro de la convivencia en las ciudades. La experiencia de la Red de pueblos y ciudades por la mediación y la convivencia, y la experiencia de Getafe”.

WILHELM, J y CASADO, C (2014). Modelo Unificado de Atención Especializada en Mediación Penal de Adultos, edit. EUROsociAL, COMJIB, Viña del Mar, Chile.

WILHELM, J, BRANDONI, F. (2018). "Mediación comunitaria: una experiencia efectiva de ciudadanía", en Nató, A. y otros (comp): Mediación comunitaria. Recorridos, sentires y voces en tiempos de cambios, Astrea, Buenos Aires.

WILHELM, J; LLINÀS, R. (2010). «La implantación de los servicios de mediación». A: UZQUEDA, A; UXO, M (col.) La mediación ciudadana: una nueva política pública. Bases de implantación. Barcelona: Diputación de Barcelona. (Documentos de trabajo. Igualdad y ciudadanía; 12).

WILHELM, J. (2019). "Una nueva mirada hacia los conflictos en temas de consumo", en NEGREDO CARRILLO, O y otros (2019). - "La mediación Comunitaria: Instancia y espacio de emancipación. Editrice Zona

ZAMORA, I (comp.) (2015). "La cohesión social en América Latina". - estudio nº9. Programa EUROsociAL, Madrid, España

ZAPATA, R. (2007). Multiculturalidad. Conceptos políticos en el contexto español. Barcelona Ed. Síntesis.

ZUERAS, R. D., & TUDEL, G. F. (2012). Los círculos de comparación intermunicipal: Metodología, experiencia y resultados. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria= Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas.*

ANEXOS

Anexo I: Documentos consultados para la elaboración de esta tesis

ACTIVA RESEARCH. (2013). “Encuesta de Conflictividad Vecinal y/o Comunitaria”. Informe final.

COLLECT investigaciones de mercado GfK (2011). Estudio Cuantitativo y Cualitativo de los Conflictos Vecinales y/o Comunitarios, y de las alternativas disponibles para su resolución.

Diputación de Barcelona (2008). “La mediación ciudadana a los ayuntamientos”. Estudio de casos ISBN: 978-84-9803-232-1

Iberoamericana, X. C. J. (2013). 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. *Revista Jurídica*.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DDHH del GOBIERNO DE CHILE. - (2012). Proyecto de ley del Nuevo Código Procesal Civil.

MINISTERIO DE JUSTICIA y DDHH. Presidencia de la Nación Argentina (2019). Manual de trabajo de los centros de acceso a justicia. Servicios de atención primaria integral.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN ARGENTINA. Red Federal de Centros de Mediación Comunitaria: acceso a la justicia, cohesión social, gobernanza y sostenibilidad. 1a edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ, 2019.

ONU- (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos

Programa de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y DDHH de la República Argentina.

Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad (2008). Actualizada por la Asamblea Plenaria de XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito – Ecuador

Universidad de Chile. Facultad de economía y negocios. Fundación FEN <http://www.fen.uchile.cl/es> (consultada en junio 2020) (2014) Informe Final Evaluación Rentabilidad Social de la Reforma Procesal Civil.

UNEG. (2010). “*Good Practice Guidelines for Follow up to Evaluations*”. New York. USA.

Anexo II: Listado de instituciones y organizaciones participantes en el proceso de diagnóstico y de construcción de la política pública en Chile

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Dirección de Estudios de la Corte Suprema

Corporación Administrativa del Poder Judicial

Cámara de Comercio de Santiago

Universidad de Chile

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Universidad Diego Portales

Facultad de derecho de la Universidad de Chile

Universidad Alberto Hurtado

Pontificia Universidad Católica

Municipalidad de Rengo

Instituto Nacional de Jueces y secretarios de Policía Local

Colegio de Secretarios Abogados de Policía Local

Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

CAJ, Valparaíso

Centro de Investigación para la educación cívica. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Anexo III: Buenas prácticas identificadas para la propuesta de políticas públicas en Chile

Buenas prácticas europeas y/o de América Latina en políticas públicas en materia de Justicia Local y sistemas colaborativos de resolución de conflictos. Aquí se mencionan algunas políticas públicas tenidas antes en cuenta para diseñar la política atinente a la realidad chilena, y que también se han contemplado en la construcción de la propuesta para Catalunya:

En Europa, las diversas iniciativas en programas de resolución de conflictos a nivel local son muy dispares entre los diferentes países, y aun dentro de cada uno de ellos. La norma básica que enmarca la práctica de la mediación en el ámbito civil se desprende de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.⁴⁰¹

“La mediación no se ha desarrollado por igual en todos los Estados miembros. Algunos se han dotado de un sistema completo de legislación y normas procesales sobre la mediación, mientras que, en otros, los órganos legislativos han mostrado escaso interés en reglamentar estos procedimientos. Existen, por otra parte, ciertos Estados miembros que tienen una arraigada tradición de mediación, basada esencialmente en la autorregulación.”⁴⁰²

⁴⁰¹ <https://url2.cl/7UvtI> (consultada en junio 2020)

⁴⁰² <https://url2.cl/uSyDW> (consultada en junio 2020)

Mediación comunitaria en los Países Escandinavos

Muchos sistemas de mediación nuevos se introdujeron en los países nórdicos en los años ochenta, noventa y 2000. Hoy en día hay en Finlandia, como también en otros países nórdicos, sistemas de mediación comunitaria. A principios de la década de 2000 hubo algunos experimentos de mediación en conflictos interculturales en Finlandia. En 2014, el Consejo Finlandés de Refugiados fundó el Centro para la Mediación Comunitaria. Ese sistema ha manejado muchos tipos de conflictos en los barrios y comunidades locales.

En Noruega, Finlandia y Dinamarca existen otros sistemas de mediación. La idea en que se basan es la de actuar con las personas jóvenes, cuando él o ella se equivoca o se comporta de una manera desordenada. El objetivo es animar a los jóvenes a comprender sus propios errores, a asumir su responsabilidad en ellos, y a corregirlos. En la mediación en la calle, la reunión con el joven con el demandante tiene lugar en un ambiente seguro, en presencia de sus padres junto con los mediadores; de ahí que la mayoría de los programas se refieran a una mediación desde el ámbito escolar, como política pública preventiva.

Mediación en asuntos civiles

Un ejemplo es, en Dinamarca, el programa de mediación en asuntos civiles ante los Tribunales de Distrito, el Tribunal Superior y el Tribunal Marítimo y Mercantil.

En Dinamarca, las reglas de la mediación judicial en los asuntos civiles tramitados ante los Tribunales de Distrito, el Tribunal Superior o el Tribunal Marítimo y Mercantil están contenidas en el capítulo 27 de la Ley de la Administración de Justicia.

Según esta ley, a solicitud de las partes, el tribunal puede designar un mediador judicial que les ayude a alcanzar un acuerdo para resolver el conflicto (mediación judicial).

La finalidad del procedimiento es ofrecer a las partes la oportunidad, si lo desean, de resolver el conflicto por medios alternativos a la conciliación judicial

tradicional, basada en las normas legales, o a la sentencia judicial. La mediación judicial ofrece así la oportunidad de llegar a un acuerdo, que será más satisfactorio para ambas partes al permitirles un mejor control de los acontecimientos y la consideración de sus intereses subyacentes, sus necesidades y sus perspectivas futuras.

El mediador puede ser un juez, un funcionario del órgano jurisdiccional o un abogado autorizado por la administración judicial para actuar como tal en el ámbito territorial de competencia del Tribunal Superior correspondiente.

El mediador determina el curso de la mediación, previa consulta a las partes. Puede reunirse por separado con cada una de éstas, con la autorización de ambas.

Sistemas en Gran Bretaña

A fin de garantizar la calidad de la instancia de la mediación en los litigios civiles (con exclusión de la jurisdicción de litigios familiares en Inglaterra y Gales), el Ministerio de Justicia y el Departamento de Tribunales de la Reina (*Her Majesty's Courts and Tribunal Service*: HMCTS) han establecido dos procedimientos de mediación civil mediante los que las partes pueden resolver los litigios en función de la cuantía de la demanda.

El Servicio de Mediación en Procesos de Escasa cuantía es un servicio interno que ofrece y gestiona el HMCTS para casos cubiertos por el procedimiento de escasa cuantía, que se refieren, en general, a demandas inferiores a 10000 GBP.

Para casos de mayor cuantía, superior a 10000 £, el Ministerio de Justicia, en colaboración con el Consejo de Mediación Civil⁴⁰³, ha introducido un sistema de acreditación mediante el que los organismos que presten mediación pueden

⁴⁰³ <https://civilmediation.org/> (consultada en junio 2020)

solicitar su inclusión en el registro de mediación civil para que los tribunales les remitan a las partes en los casos adecuados.

London Community Mediation Council

El Consejo de Mediación Comunitaria de Londres es el programa principal de mediación comunitaria en el Gran Londres. Actuando como una asociación de proveedores de servicios en todo el Gran Londres, sus funciones son:

- Promover los más altos estándares de profesionalismo para la prestación de servicios de mediación comunitaria.
- Promover la mediación comunitaria y sus beneficios para los responsables políticos.
- Proporcionar información sobre proveedores de servicios de mediación comunitaria clave en el Gran Londres
- Proporcionar constantemente altos estándares de capacitación acreditada a través de cada organización miembro
- Organizar y promover el Día de los mediadores de Londres: el principal foro de Londres para una discusión informada sobre la mediación comunitaria
- Compartir experiencia, conocimientos y recursos, y colaborar para brindar profesionalismo, innovación y experiencia.

El London Community Mediation Council entiende la mediación como:

- ✓ Un proceso informal que facilita la comunicación entre las partes en disputa. El objetivo es mejorar la comprensión, encontrar soluciones prácticas y forjar relaciones positivas.
- ✓ La mediación capacita a los que están en disputa para hablar y escucharse unos a otros en un ambiente seguro, y encontrar su propio camino juntos.
- ✓ Voluntaria, por lo que nadie se verá obligado a participar si no lo desea.

- ✓ Confidencial, por lo que la información discutida con los mediadores no se comparte con nadie más sin autorización.
- ✓ Independiente e imparcial; Los mediadores se mantienen neutrales, no toman partido, hacen juicios o los dirigen.
- ✓ La mediación se puede utilizar en una variedad de situaciones: disputas entre vecinos y comunidades, disputas en el lugar de trabajo, disputas dentro de las escuelas, relaciones familiares, víctima / delincuente.
- ✓ Se tiene que contactar con la organización más cercana, contando con diversos puntos de acceso en el Gran Londres.⁴⁰⁴
- ✓ Otros programas de mediación en Gran Bretaña se gestionan desde ONGs o entidades privadas de mediación, reconocidas por el Ministerio de Justicia Británico, pero no están enmarcadas dentro de una política pública en gestión colaborativa de conflictos

Programas en la República Italiana

El Decreto Legislativo 28/2010 introdujo en Italia el sistema de mediación civil y mercantil destinado a resolver por vía extrajudicial los conflictos relativos a los derechos disponibles.

La actividad de mediación es gestionada por los organismos de mediación, que son los organismos públicos o privados inscritos en el registro de organismos de mediación supervisado por el Ministerio de Justicia.

La persona interesada puede ponerse en contacto con el organismo del que requiera los servicios, a través de los mediadores inscritos en el mismo. La

⁴⁰⁴ <http://www.lcmc.org.uk/contact.html> (consultada en junio 2020)

información será facilitada directamente por los responsables de los diversos organismos de mediación.

Para ser mediador hay que cumplir los requisitos mencionados en el artículo 4, apartado 3, letra b), del Decreto ministerial 180/2010, a saber: poseer un título de estudios equivalente al diploma universitario trienal, o bien, alternativamente, estar inscrito en un colegio profesional; poseer una formación especializada y reciclada cada dos años como mínimo, adquirida en organismos de formación acreditados por el Ministerio de Justicia; participar durante el reciclaje bianual en al menos veinte casos de mediación en régimen de prácticas asistidas.

El Ministerio publica periódicamente la lista de los organismos de mediación en los que están inscritos los diversos mediadores. Para conocer exactamente quiénes son los mediadores inscritos en cada uno de los organismos de mediación, la persona interesada puede dirigirse al servicio del Ministerio de Justicia, que ejerce la vigilancia sobre los organismos de mediación, con el que puede ponerse en contacto a través del sitio web de la Justicia.

Muchos municipios externalizan sus servicios de mediación a través de organismos privados. Cabe destacar la primera asociación que comenzó con la mediación social en el norte de Italia, la Asociación Equilibrio & RC.⁴⁰⁵

Desde 1999, la Asociación Equilibrio ha creado en Italia numerosos centros de mediación social en varios organismos locales de la región de Emilia Romagna con los que ha firmado acuerdos especiales para la gestión del servicio: Bologna: Distrito de Zaragoza, San Giovanni in Persiceto, San Matteo della Decima, San Lazzaro di Savena, Casalecchio di Reno, Zola Predosa, Crespellano, por nombrar sólo algunos.

⁴⁰⁵ <http://ass-equilibrio.it/> (consultada en junio 2020)

Programas en los Juzgados de Paz en Portugal⁴⁰⁶

Portugal tiene un órgano administrativo centralizado encargado de la regulación de las actividades de mediación pública, la Dirección General de Política de Justicia (*Direção-Geral da Política de Justiça*, DGPJ).

En los Juzgados de Paz se pueden realizar mediaciones sobre asuntos que quedan fuera de la competencia de estos órganos judiciales y que se denomina comúnmente «mediación extra competencial». Sin embargo, dicho tipo de mediación no sigue las fases procesales habituales de las materias competencia de los Juzgados de Paz, puesto que, en caso de que no se alcance un acuerdo, el proceso no puede proseguir su curso en el juzgado, como puede suceder en el caso de las mediaciones civiles y mercantiles, en las que los Juzgados de Paz son competentes.

La mediación es un medio de resolución alternativa de litigios, que se realiza a través de la ayuda de un mediador de conflictos - profesional especialmente certificado para la realización de la mediación - y que promueve la aproximación entre las partes, que de esta forma se apoyan en el intento de encontrar activamente un acuerdo que contribuya a la restauración de la paz social e individual.

La mediación desde estos Juzgados de Paz se define por las siguientes características y atributos:

- Voluntaria.
- Ágil.
- Las partes deben comparecer personalmente, pudiendo acompañarse por abogado, abogado pasante o solicitante.
- El mediador debe, en el ejercicio de su actividad, observar los deberes de imparcialidad, independencia, confidencialidad y diligencia.

⁴⁰⁶ <https://url2.cl/PYpej> (consultada en junio 2020)

- El contenido de las sesiones de mediación es confidencial, no pudiendo ser valorado como prueba en audiencia de juicio.
- La mediación puede llevarse a cabo en el marco de un proceso que se cumple en los Juzgados de Paz, como en los casos en que el litigio esté excluido de su competencia.
- Confiere seguridad, en la medida en que se trata de un servicio público, promovido por el Ministerio de Justicia, y prestado por mediadores con formación específica.
- Se agrava por la informalidad, pues existe un contacto cercano entre las partes y el mediador.
- El coste de la mediación se reduce (una tarifa única de 50 euros).
- Se observa una participación activa de las partes en la resolución del litigio.
- Se trata de la aproximación de la justicia a los ciudadanos.

El acuerdo que pueda ser establecido será, posteriormente, sujeto a la homologación del Juez de Paz, por sentencia.

Centros de Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia y DDHH de Argentina

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Apoyo y Fortalecimiento de Acceso a la Justicia, de la Subsecretaría de Acceso a Justicia, lleva adelante una política de acceso a justicia especialmente destinada a poblaciones en situación de vulnerabilidad en el ancho y largo territorio nacional. Esto se realiza a través de la creación y funcionamiento de 90 Centros de Acceso a Justicia (CAJ), que son una puerta de acceso a sus derechos para quienes encuentran más de una barrera en su acceso a justicia.

Esta política tiene, pues, como finalidad, garantizar el acceso a la justicia, la difusión de derechos y la efectividad de los derechos humanos de los sectores más vulnerables de la población, promoviendo la igualdad, el desarrollo humano y el crecimiento económico inclusivo en aras de construir una ciudadanía activa y empoderada.

Se trata de un servicio orientado a dar respuesta a los problemas de la vida cotidiana de las personas, que pueden estar relacionados con cuestiones de familia, vivienda, trabajo, cuestiones laborales, penales, discapacidad, violencia de género, víctimas de otros delitos, conflictos vecinales, de usuarios y consumidores, seguridad social, identidad y documentación, entre otros.

Estos centros trabajan con una perspectiva de abordaje integral, centrado en la persona y desburocratizado en la prestación del servicio a los/as consultantes. Los/las ciudadanos/as reciben atención, información y asesoramiento, acompañamiento psicosocial, derivaciones asistidas, patrocinio jurídico gratuito, asistencia para prestaciones sociales estatales, y mediaciones comunitarias para resolver sus conflictos, de modo que puedan alcanzar un pleno ejercicio de los derechos, que muchas veces los conflictos obstaculizan.

La prestación del patrocinio jurídico gratuito es posible gracias a la creación de una Red Federal, gestada a través de convenios con colegios y asociaciones de abogados, ONG y universidades.

El trabajo multidisciplinario del equipo constituye una pieza fundamental para la prestación de un servicio integral que ponga a las personas y a sus necesidades jurídicas en el centro.

Tiene el empoderamiento de las personas como pilar fundamental, entendiendo a la política pública de acceso a la justicia como responsable de generar condiciones de integración e igualdad para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Es interesante resaltar que no sólo actúan en la gestión/resolución de controversias, sino también con una estrategia territorial-comunitaria, desde la que trabajan la sensibilización en la difusión de derechos, empoderamiento a víctimas, y promoción de la participación en la comunidad.

También ofrecen:

Orientación: consiste en proveer información general sobre derechos, prestaciones sociales, trámites administrativos o sobre el funcionamiento de

otras dependencias estatales; y se incluye la confección de formularios y/o la realización de los trámites por internet necesarios para que el/la consultante acceda a aquellas.

Asesoramiento: consiste en analizar la situación particular de la persona que presenta problema, dificultad o necesidad en el ejercicio de un derecho, y en brindar la información y explicaciones necesarias para que comprenda su situación, su naturaleza, los derechos involucrados e implicancias, y los posibles caminos a seguir para abordarlo o resolverlo.

Acompañamiento: consiste en asistir al/a la consultante durante un lapso a fin de que pueda resolver la situación o proceso personal que obstaculiza la resolución de un conflicto legal o el ejercicio de un derecho, en orden a su auto-reconocimiento como sujetos de derechos, llevado a cabo por un equipo psicosocial.

Mediación comunitaria: consiste en abordar, resolver y transformar los conflictos de forma pacífica, participativa y democrática. Se trata de un abordaje temprano del conflicto, con bajo nivel de litigiosidad, y que consiste en un procedimiento para tratar las diferencias y los conflictos a través del dialogo de las personas o grupos involucrados y generar soluciones que sean de mutuo beneficio para las partes, sin delegar su poder de decisión en un tercero.

Patrocinio jurídico: consiste en la representación de un/una o más consultante/s en la defensa de sus derechos e intereses individuales ante órganos Judiciales Federales, Nacionales o Provinciales; y también ante organismos administrativos que adjudican derechos y/o ejercen funciones jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales en procesos formalizados.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina definió ocho objetivos estratégicos, con los cuales debe alinearse cada proceso o área. Ellos son:

1. Implantar gradualmente la cultura de la calidad en las áreas y procesos del Ministerio, principalmente los orientados a la atención al/el ciudadano/a.
2. Elevar los estándares en la prestación de los servicios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la comunidad y agilizar los plazos de los trámites involucrados.
3. Utilizar procesos de medición eficaces para determinar progresivamente el grado de satisfacción del/la usuario/a con el servicio que recibe.
4. Ordenar y simplificar el trabajo, evitando la superposición de tareas, y mantenerlo organizado de manera que se puedan reconocer claramente los problemas y solucionarlos.
5. Optimizar los procesos a través del uso de anuales e instructivos, herramientas de la calidad y tecnología informática.
6. Sensibilizar al personal en el conocimiento y la práctica de la gestión de la calidad a través de la autogestión en todos los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).
7. Dar confianza a la comunidad respecto al desempeño coherente y transparente del organismo.
8. Implementar Sistemas de Gestión de la Calidad a requerimiento de organismos del Poder Judicial de la Nación.

Programas de Justicia Comunitaria en Brasil

En estos Programas de Justicia Comunitaria brasileños se identifica la mediación como una vía para potenciar la participación comunitaria, de modo tal que ésta se apropie de la gestión de sus propios conflictos. Así, se define la Justicia Comunitaria como un Programa que tiene como objetivos los siguientes: primero, reconocer y legitimar la identidad de la comunidad a partir de sus propios criterios

de realidad; segundo, promover la participación activa de las personas como la base de la cooperación y de la responsabilidad para la superación de sus problemas; tercero, promover que la propia comunidad haga su diagnóstico, por lo que el rol del mediador está en habilitar los espacios para que los miembros de la comunidad se expresen y se escuchen.

El foco de estos programas está puesto, por lo tanto, en la justicia comunitaria, y específicamente en los proyectos de esta naturaleza generados por los Tribunales de Justicia brasileros.

A partir de algunos alineamientos en relación con el pluralismo jurídico, como un nuevo paradigma bajo el que atender esas demandas de los nuevos actores sociales, y mediante la verificación del modo en que sus fundamentos se entrelazan con las directrices de la Justicia Comunitaria, se realizó una observación de cómo se están llevando a cabo los proyectos tomados por los Tribunales de Justicia en Argentina, de cuyos resultados se trata a continuación:

Cuando se trata de justicia comunitaria debe haber una preocupación en restaurar la autonomía de la comunidad en la resolución de sus desavenencias. Por lo tanto, debe haber un compromiso en la actuación y legitimidad de los nuevos sujetos colectivos, y con la satisfacción de sus necesidades emergentes.

Para realizar una práctica alternativa de administración de conflictos que sea verdaderamente comunitaria, es imprescindible que se enfatice la resolución de conflictos como un todo. Ha de tratarse, pues, de un proceso participativo en el que todos los implicados se expresen y sean escuchados, y tengan la disposición de encontrar una salida satisfactoria para ambas partes, con el fin de restablecer la armonía colectiva.

El desarrollo de líderes comunitarios, construidos naturalmente en la persona de los mediadores, tiene por objeto que él mismo sea el instrumento para que las partes en conflicto puedan, con espíritu de alteridad, y mediante la comprensión del conflicto como algo intrínseco a la vida en sociedad, encontrar la salida más viable.

De ahí que la mediación en una comunidad participativa sea inherente a la horizontalidad de la actuación en redes. El mediador comunitario va reconstruyendo el tejido social para identificar y articular iniciativas y recursos ya existentes- ya sean sociales o estatales-, a través de encuentros en que la comunidad- cansada de tanto escuchar- se exprese por fin y cree la agenda de transformación de su propia realidad.

La justicia comunitaria es parte de un ciclo virtuoso que cuenta con los siguientes componentes: a) conocimiento de la comunidad (a través del mapeo social y de la animación de redes), b) cambios en las relaciones de la comunidad entre sí y con las instituciones (a través de la educación para los derechos), c) desarrollo de nuevas habilidades y técnicas de comunicación de la comunidad (por mediación comunitaria de conflictos), d) promoción de la cohesión, autonomía y emancipación social (resultado del proceso de construcción de la justicia comunitaria).

Los proyectos de justicia comunitaria generados por los tribunales deben evitar una postura asistencial, por la que los tribunales “llevan” hasta la comunidad, que no tiene acceso al Poder Judicial debido a su propia miseria, carente por tanto del aparato técnico - tecnológico - político - ideológico y jurídico, todo ese arsenal para solucionar sus conflictos. Sino que las prácticas de justicia comunitaria deben actuar, de un lado, como fomentadoras de una comunidad actuante y participativa en la administración de sus desavenencias internas; y, de otro, como formadoras de “agentes de concienciación” que puedan buscar, junto al Poder Judicial, la concreción de sus derechos sociales, como son los de la salud, educación, vivienda y otros.

Por otra parte, los proyectos de Justicia Itinerante (como es el caso del Tribunal de Justicia de Espíritu Santo (TJES), Tribunal de Justicia do Río de Janeiro (TJRJ), y Tribunal de Justicia de Río Grande del Sur (TJRS), tienen su valor, y no se pretende menospreciar a las personas que son beneficiadas con acuerdos y sentencias más rápidas proferidas por aquéllos, como también de acciones más próximas a la comunidad.

Si se analizan algunas experiencias de justicia comunitaria, específicamente aquellas patrocinadas por los Tribunales de Justicia en Brasil, se obtiene la siguiente imagen: los Tribunales, con el intuito de mitigar las consecuencias de la crisis que enfrentan, estarían procurando ampliar su competencia, reconociendo y actuando en otros espacios de solución de conflictos, ya que los medios oficiales muchas veces se revelan inaccesibles a la mayoría de la población. Existe un gran empeño por obtener el reconocimiento por parte de profesionales que acreditan la viabilidad y eficiencia de tales iniciativas para mejorar la calidad de vida de la comunidad participante. Ahora bien, se advierte el hecho preocupante de la actuación de los órganos oficiales de jurisdicción en tales iniciativas, que desvirtúa la naturaleza emancipadora de la justicia comunitaria.

Se encuentra un caso interesante de todo esto, que puede servir aquí como ejemplo, en el de la Mediación de Conflictos en Minas Gerais, basado en una metodología de prevención de la violencia, y de fomento del capital social y de los derechos humanos.

Originado a partir de un proyecto de extensión universitaria de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Minas Gerais, por medio del Programa “Polos de Ciudadanía”, el Programa Mediação de Conflitos (PMC) actualmente está desarrollado por la dirección del Núcleo de Resolución Pacífica de Conflictos de la Coordinación Especial de Prevención de la Criminalidad, órgano de la Secretaría de Estado de Defensa Social en el ámbito del Gobierno de Minas Gerais, Brasil.

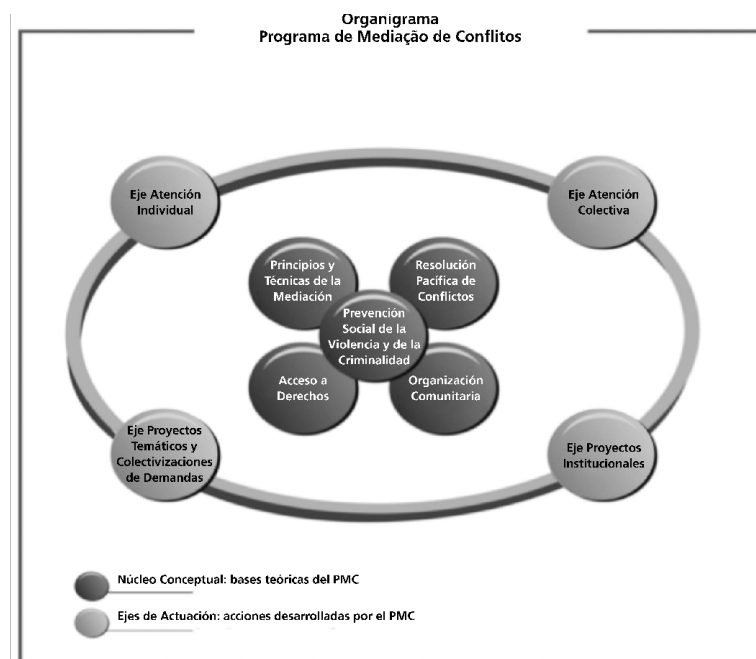
Se trata de una política pública con delimitación territorial y comunitaria, que procura emprender acciones de mediación de conflictos, orientaciones socio-jurídicas, articulación y fomento de la organización comunitaria para promover los derechos humanos, y valorización del capital social de cada comunidad.

Su dinámica tiene carácter participativo, dialógico e innovador, posibilitando la apertura de nuevos mecanismos de acceso a la justicia social, y la transformación sociopolítica de personas, grupos y comunidades. Actúa a nivel individual, colectivo y comunitario.

Al expandirse y firmarse en espacios públicos antes discriminados y relegados por el poder público, el Programa Mediação de Conflitos viene rompiendo fronteras y límites demarcados históricamente, no solo en Minas Gerais sino en el país como un todo. A través del perfeccionamiento metodológico obtenido en su historia de experiencia cotidiana desde hace siete años, el Programa se sustenta como una política pública por el ejercicio de la ciudadanía.

Su centralidad, debatida y organizada por equipos de técnicos sociales de metodología del trabajo de mediación de conflictos, está fundada en la participación social basada en la noción de comunidad. En este sentido, se ha evidenciado la experimentación práctica de un nuevo paradigma, esto es, el de la mediación comunitaria como método de resolución pacífica de conflictos, para el que se han desarrollado instrumentos aplicados en la minimización de los riesgos sociales, en la reducción de las vulnerabilidades, y en el enfrentamiento a la violencia.

Por estas características se torna urgente la presencia del Programa de Mediação de Conflitos en tales regiones en las que convoca a los vecinos al conocimiento de sus derechos, utilizando una práctica innovadora: el diálogo, la mediación en los conflictos derivados precisamente del desconocimiento de estos derechos.



Los procedimientos descritos permiten al Programa reinventarse en la búsqueda de alternativas y en los registros de los accesos al mismo. Y su singularidad está también asentada en la formación del equipo de trabajo, pues, en ciertos casos, su constitución se realiza mediante la integración en él de profesionales-técnicos/as sociales, abogados/as, psicólogos/as, asistentes/as sociales-, y vecinos/as de los mismos territorios donde actúa el Programa.

Programa de Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana de Colombia⁴⁰⁷

El Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (DMASC), brinda asesoría técnica y operativa al Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.

El Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana (en adelante, Programa) es un modelo conformado por dos componentes denominados Casas de Justicia, uno, y Centros de Convivencia Ciudadana, otro. El modelo desarrollado en el Programa consiste en la agrupación en un solo lugar de entidades del orden nacional y local, así como de instancias del orden comunitario y universitario, que prestan servicios en el ámbito de la justicia, en el de resolución de conflictos, y promueven la convivencia pacífica en un determinado municipio o distrito.

⁴⁰⁷ MORALES BARAHONA, M.- Unidad de coordinación y estudios del Ministerio de Justicia y DDHH. -Sistematización de experiencia de Visita de Intercambio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile a Colombia para conocer el Programa Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana

Casas de Justicia⁴⁰⁸.

Las Casas de Justicia son centros multi-agenciales de información, orientación, referencia, y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Mediante ellas se pretende (i) acercar la justicia al ciudadano; (ii) entregar orientación sobre sus derechos, (iii) prevenir delitos, a través de los servicios que en estas casas se entregan, (iv) facilitar a la comunidad el uso de los servicios de justicia formal y no formal, (v) formar, al tener un marcado acento educativo, en la promoción de la gestión de conflicto por medio de mecanismos negociados de resolución de conflictos.

Centros de Convivencia Ciudadana⁴⁰⁹.

Los Centros de Convivencia Ciudadana son espacios donde se promueve esa convivencia comunitaria que les da nombre. Opera a través de la articulación de entidades de orden prioritariamente local, y de la justicia comunitaria. En ellos se desarrollan programas psicosociales y de acceso a la justicia, a través de mecanismos formales y alternativos, relacionados con la prevención, la atención y la resolución de conflictos. La finalidad de su tarea es contribuir a la reconstrucción y sostenibilidad del tejido social en las comunidades. La integración de los distintos servicios que en esta institución confluyen depende de las necesidades locales.

Programas de justicia de paz en Perú

Con la aplicación en Perú del nuevo modelo de gestión judicial (2016), se implementa la Justicia de Paz con el fin de proveer espacios legítimos de resolución de conflictos sociales en diferentes zonas del país.

⁴⁰⁸ <https://url2.cl/Wh7sf> (consultada en junio 2020)

⁴⁰⁹ <https://url2.cl/feV7s> (consultada en junio 2020)

La Justicia de Paz puede ser definida como una instancia de resolución de conflictos que actúa a nivel local en nombre del Estado, pero que tiene ciertas características peculiares que la distinguen del resto del sistema judicial. La Justicia de Paz constituye una instancia diametralmente diferente a la justicia formal: «Dentro del Poder Judicial peruano encontramos dos mundos diametralmente opuestos y profundamente desiguales, en los que rigen de hecho diferentes conceptos, procedimientos, objetivos, valores y normas: el mundo del juez profesional, es decir, del técnico de derecho, preparado en la universidad, y el otro mundo, donde ejerce el juez empírico: el juez de paz. El primero aplica el derecho oficial (letrados), el último actúa en base al principio de la verdad sabida y la buena fe guardada (ejercida por algún vecino/a designado/a por la Corte Superior del lugar» (BRANDT, 1990, p. 373).

De esta manera, la justicia de paz puede ser definida más bien como una instancia “híbrida”, que se encuentra en una tensión permanente entre lo formal y lo informal.

Los juzgados de paz pueden conocer los siguientes procesos:

- a. De alimentos, «siempre que el vínculo de entroncamiento esté acreditado de manera indubitable».
- b. De desahucio y aviso de despedida.
- c. De pago de dinero.
- d. Referidos a bienes muebles (interdictos de retener y recobrar).
- e. También puede dictar órdenes «provisionales y urgentes» sobre tenencia y guarda del menor en situación de abandono o peligro moral.
- f. Conflictos económicos, como robos, apropiaciones ilícitas, aclaratoria de herederos, incumplimiento de contrato, avisos de despedida, desahucios, etc., entre personas que no mantienen relaciones de pareja, parentesco o vecindad.

g. Conflictos incidentales, que incluyen todas aquellas controversias no económicas que surgen de relaciones casuales: insultos en estado de ebriedad, accidentes de tránsito, daños, faltas contra las buenas costumbres, etc. (BRANDT, 1990, p. 193).

El perfil del juez de paz en Perú.

En cuanto al juez de paz en Perú, se ha de decir, en primer lugar, que es un conciliador y, si no logra el acuerdo entre las partes, entonces puede ejercer función jurisdiccional y dictar sentencia.

La experiencia de la Justicia de Paz rural es una opción que tienen los ciudadanos de las zonas urbanas para lograr tener el acceso a la Justicia, partiendo de la organización propia a partir de sus necesidades de Justicia inmediatas.

Existen muchas causas o asuntos vecinales que no requieren necesariamente tramitarse en la vía formal, sino que pueden ser resueltos de manera rápida por un Juez de Paz que también es un magistrado.

El uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos- como la conciliación y el arbitraje-, en organismos públicos y privados, y la instalación de centros de conciliación judicial adjuntos a las cortes en algunos distritos judiciales del país, también se utiliza, pero en forma experimental en estos momentos.