

“Informe Sobre Estado Actual de la Mediación en Uruguay. Avances y Acciones Futuras”

Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos
Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC)

Asesoría Especializada Programa Eurosocial II
Experta: Marcela Fernández Saldías
(Chile)

Noviembre 2014

Socios operativos



Consorcio Liderado por

Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

INDICE DE MATERIAS

Introducción

- I. Antecedentes Preliminares de la Asesoría Especializada
 1. Antecedentes del Informe de Mediación en Uruguay
 2. Aspectos Metodológicos
 - 2.1. Diseño Metodológico
 - 2.2. Marco Conceptual Operativo. Concepto Operacional de Política Pública de Mediación. Dimensiones y Factores.
 - 2.3. Desarrollo de las Metodologías
 3. Antecedentes Históricos Contextuales de la Mediación en Uruguay

- II. Caracterización y Análisis del Desarrollo de las Experiencias de Mediación como Política de Acceso a la Justicia
 1. Caracterización del Proceso de Institucionalización de la Mediación
 2. Carácter de Política Pública de Justicia de la Experiencia de Mediación
 - 2.1. Ideología Fundante
 - 2.2. Planificación
 - 2.3. Institucionalidad Pública de Ejecución
 3. Sistema de Prestación de Servicios
 - 3.1. Calidad del Diseño de Prestación del Servicio
 - 3.2. Calidad de los Procesos de Mediación
 4. Articulación con el Sistema de Justicia Formal
 - 4.1. Complementariedad con el Sistema de Justicia
 - 4.2. Garantías de Derechos
 - 4.3. Equivalencia Jurisdiccional
 5. Especialización de los Recursos Humanos
 6. Inserción Social y Cultural de la Mediación

- III. Indagación de Necesidades y Proyecciones

- IV. Recomendaciones de Acciones a Futuro

Introducción

El presente documento tiene por objetivo formular en forma sistemática el producto de la asesoría especializada contratada por el Programa EUROsocial II Justicia, en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos”, que consiste en la realización de un “Informe del Estado Actual de la Mediación y Acciones Futuras” cuyo beneficiario es Uruguay.

El proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos” que se desarrolla en el sector justicia incorpora los siguientes componentes o líneas de acción:

- a. Difusión y visibilidad de los MASC
- b. Mejora del servicio ofertado por los MASC
- c. Articulación de la justicia formal y los MASC
- d. Promoción de la cultura de paz.

Considerando las líneas de acción el Informe se propuso levantar información significativa desde fuentes primarias y secundarias, mediante diversas metodologías diseñadas al efecto, que permitiera caracterizar el estado de desarrollo de la mediación en el contexto de las políticas de acceso a la Justicia y como forma de des-judicialización de conflictos, que se ejecutan por el Poder Judicial y por otras instancias, públicas o privadas, que comparten sus objetivos.

La asesoría especializada no se planteó con fines evaluativos sino más bien diagnósticos. Sin embargo, considerando que el informe requiere plantear acciones futuras para avanzar en el desarrollo de la mediación en el sector justicia, se hizo indispensable elaborar parámetros que permitieran identificar brechas y observar sus avances a partir de las acciones que pudieran concertarse en los próximos años por el país.

El Informe se visibiliza como un insumo inicial para el diseño de una planificación que pueda asumir la autoridad pública a partir de las necesidades y recursos con los que cuenta el país, que considere la fijación de objetivos de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo progresivo de la mediación como política de acceso a la justicia capaz de promover el cambio cultural en la ciudadanía dirigido a la autogestión y la resolución pacífica de conflictos en Uruguay.

I. ANTECEDENTES PRELIMINARES DE LA ASESORIA ESPECIALIZADA

1. Antecedentes del Informe de Mediación en Uruguay

De acuerdo a los términos de referencia el objetivo general de la asesoría especializada es desarrollar un informe sobre la mediación en cuanto mecanismo alternativo de resolución de conflictos con relación al acceso a la Justicia y como forma de des-judicialización de conflictos, que releve, por un lado, el estado actual a nivel del poder Judicial y otros recursos que apuntan al mismo objetivo y, por el otro, plantee y proyecte futuras acciones de posible concreción en el transcurso de los próximos años.

La experta ha considerado como objetivos específicos del Informe los siguientes:

1. Caracterizar el estado actual de la mediación, considerando la institucionalidad pública de ejecución, la regulación normativa, los programas de mediación existente, la especialización de los recursos humanos y el nivel de socialización de la mediación en el país.
2. Conceptualizar los componentes de una política pública de mediación en el sector justicia a partir de los cuales se pueda visibilizar el progreso de los mismos en los próximos años.
3. Identificar el nivel de desarrollo en el país de los componentes de una política pública de mediación como método de resolución de conflictos integrante del sistema de justicia.
4. Detectar las necesidades del país para avanzar en el desarrollo de la mediación como política de justicia a partir de la percepción de los agentes públicos y de la información disponible.
5. Sensibilizar a los agentes públicos de ejecución de los servicios de mediación sobre aspectos relevantes de un modelo de mediación como experiencia de justicia.

La asesoría se inició con la elaboración de una agenda de actividades y un Plan de Trabajo que fijó un marco conceptual operativo diseñado por la experta, con el objeto de contar con un modelo de referencia para guiar el levantamiento de la información y como propuesta de desarrollo posible de la mediación como política de justicia para ilustrar los cursos de acción que el país podría implementar en el futuro de acuerdo a su realidad contextual y cultural.

Los actores participantes en las actividades fueron seleccionados por la experta en conjunto con el Poder Judicial, como institución convocante de la asesoría, mediante la colaboración de la Directora del Departamento de Mediación del Poder Judicial, Sra. Laura Lange Nion. La selección se realizó considerando la calidad de actores claves como autoridades

responsables del desarrollo de experiencias de mediación en el país, como gestores técnicos de la operación de las líneas de ejecución y como ejecutores de los servicios de mediación. Además se consideraron otros actores relevantes vinculados al sistema de justicia, y a órganos de formación y perfeccionamiento en mediación en el país.

La asesoría especializada contempló una misión de cinco días en Uruguay, en la cual se realizaron todas las actividades programadas en el Plan de Trabajo, aplicando las metodologías diseñadas previamente a los fines de la observación de los componentes del marco conceptual operativo. Durante la misión se realizaron nueve entrevistas con autoridades y actores claves relacionados con experiencias de mediación y justicia en el país, tres visitas a centros de mediación del Poder Judicial, y un taller estratégico con diecisiete mediadores del Poder Judicial, actividades que aportaron información significativa para la realización del Informe. Además la experta sostuvo en el país una reunión con la Asesora de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea, Sra. Clelia de la Fuente.

2. Aspectos Metodológicos

El desafío de levantar información sobre el estado de la mediación en un país, de diversas fuentes, en un tiempo acotado, que permita la identificación de brechas de desarrollo, requiere el diseño de un proceso metodológico que guíe la actividad en terreno para el posterior análisis de los datos.

2.1. Diseño Metodológico

Desde el punto de vista metodológico, el Informe y el proceso de levantamiento de información desde la realidad observada en el país, comparten las características de la sistematización y del diagnóstico, lo cual supone adaptar e integrar diversas metodologías para el logro del producto final. La sistematización puede ser entendida como “la organización de información sobre prácticas, bien con un carácter descriptivo, analítico, crítico o de teorización, con la finalidad de responder interrogantes, probar hipótesis, explicar, comprender la experiencia, relacionarlas con sus intencionalidades, contexto y resultado”¹. El diagnóstico, por su parte, implica la descripción de una realidad y la comparación con un óptimo o modelo, lo que supone la valoración de una situación dada (contexto) en función de un modelo de referencia que orienta (dirección del cambio) y contextualiza la intervención.

La asesoría especializada no asumió el modelo de referencia como un óptimo sino como una propuesta de desarrollo posible de la mediación como política de justicia. La propuesta de desarrollo se contiene en el marco conceptual operativo elaborado por la experta, que comprende las dimensiones de la política pública de mediación de las cuales se dependieron los factores a observar en el proceso de levantamiento de información y que

¹ Cifuentes Gil, Rosa María, “La sistematización de la Práctica del Trabajo Social, Editorial Lumen/Humanitas, Buenos Aires Argentina, 1999, Pag. 27.

se caracterizan en el Informe. El informe asume el concepto de parámetros de desarrollo, excluyendo la utilización de indicadores de logro, puesto que éstos últimos son propios de los procesos de evaluación por cumplimiento de metas, y requieren ser contruidos en el contexto de un diseño de planificación interna según la realidad de cada país. Como focos de observación y análisis del sistema de mediación en el país, se considerará el contexto, los procesos y las necesidades.

El proceso metodológico de elaboración del Informe considera fuentes primarias y secundarias, que se obtuvieron mediante la aplicación de metodologías principalmente cualitativas, como son la observación participante de procesos en los Centros de Mediación del Poder Judicial, entrevistas abiertas a actores claves del sistema y cuestionarios semiestructurados. También se consideró la aplicación de técnicas participativas para detectar percepciones de contexto y necesidades, como el mapeo de evolución histórica y el árbol de necesidades, las cuales se desarrollaron durante el taller estratégico con los mediadores del Poder Judicial.

El análisis de la información que se realiza en el Informe es cualitativo y cuantitativo descriptivo, en un proceso de integración, síntesis y triangulación de datos de las diversas fuentes, orientado por las dimensiones del marco conceptual operativo.

2.2. Marco Conceptual Operativo. Concepto Operacional de Política Pública de Mediación. Dimensiones y Factores.

El desarrollo de un marco teórico o referencial excede los objetivos de la asesoría especializada. Sin embargo, como se ha señalado, resultó necesario realizar una conceptualización operativa de una política de mediación en el sector justicia, con el objeto de parametrizar factores para identificar las brechas de desarrollo.

La asesoría considerará como concepto operacional de una “Política Pública de Mediación como Mecanismo de Acceso a la Justicia” el siguiente:

Propósito fundado del Estado que se expresa en acciones del sector público para el desarrollo de la mediación con el objeto de responder a una demanda social del sector justicia, de acuerdo a una planificación que considera la institucionalidad pública, los recursos financieros y los sistemas de prestación de servicios necesarios para ejecutarla.

A partir de este concepto operacional se identificaron cinco dimensiones o componentes para guiar el levantamiento de la información y analizar el estado de desarrollo de la mediación como política de justicia en el país: Carácter de Política Pública de la Experiencia de Mediación en el País, Sistema de Prestación de Servicios de Mediación, Articulación con el Sistema de Justicia, Especialización Profesional de Mediadores, Inserción Social y Cultural de la Mediación. Cada uno de estos componentes se expresaron en diversos factores y subfactores que conformaron la parametrización inicial, la cual a partir de la información levantada en la misión se revisó modificando algunos factores e integrando nuevos subfactores a ciertas dimensiones.

Las categorías de la parametrización se diseñaron por la experta principalmente a partir de su experiencia acumulada como mediadora y coordinadora de servicios de mediación en el ámbito de la asistencia jurídica, su bagaje académico en la especialidad, el conocimiento de sistemas comparados de mediación en el sector justicia, tanto en Europa como en América, y considerando elementos de la dogmática de mediación, que apuntan a estándares de eficacia, eficiencia y calidad.

En el componente Sistema de Prestación de Servicios, los subfactores de los factores de Calidad del Servicio y Calidad de los Programa, se orientaron por las áreas claves consideradas en el Programa de Control de Calidad de Gran Bretaña The Quality Mark², las cuales fueron adaptadas a los objetivos del Informe. En este sentido, respecto de este componente, cabe hacer la precisión, que la asesoría especializada no tenía por objetivo evaluar o supervisar la calidad técnica de los procesos de mediación, ni de los sistemas operativos o de registro de los Centros de Mediación, razón por la cual estos factores son considerados únicamente para realizar una caracterización de los servicios. Se estima que un proceso de supervisión técnica del sistema de mediación requiere un tiempo de misión que comprende una asesoría especializada dedicada exclusivamente a dicho objeto, excediendo las posibilidades de la presente actividad.

En el siguiente cuadro se consigna la parametrización final elaborada para el Informe la cual sufrió modificaciones desde la versión original presentada en el Plan de Trabajo a partir de la información levantada en la misión.

² *Antecedentes del Programa Quality Mark en Anexos Brandoni, Florencia (comp), (2011). Hacia una Mediación de Calidad (1ª Ed.). Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós.*

PARAMETRIZACIÓN POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIACIÓN EN EL SECTOR JUSTICIA		
Dimensión	Factores	Subfactores
I. Carácter de Política Pública de Justicia de la Experiencia de Mediación	1. Ideología Fundante	a) Coherencia de la Concepción Ideológica de la Mediación b) Expresión pública de los Principios c) Ámbito de difusión
	2. Planificación	a) Concordancia entre objetivos, cursos de acción y tiempos b) Periodicidad c) Evaluación de logros
	3. Institucionalidad Pública de Ejecución	a) Regulación Normativa b) Órganos de Coordinación y Control c) Cobertura y Accesibilidad del Servicio d) Recursos Financieros
II. Sistema de Prestación de Servicios	1. Calidad del Diseño de Ejecución del Servicio	a) Estructura Organizacional b) Inserción en Redes Sociales c) Gestión Interna de casos d) Gestión externa de usuarios e) Calidad Profesional
	2. Calidad del Servicio de Mediación	a) Formación mediadores b) Evaluación de desempeño c) Sistema de supervisión d) Control ético e) Seguimiento de casos
III. Articulación con el Sistema de Justicia	1. Complementariedad con el Sistema de Justicia	a) Derecho a la Jurisdicción b) Colaboración y Coordinación c) Fluidez derivación
	2. Garantías de derechos	
	3. Equivalencia a la Jurisdicción	
IV. Especialización de Recursos Humanos	1. Formación 2. Especialización 3. Práctica 4. Sistemas de Acreditación	a) Permanencia b) Continuidad de estudios c) Nivel académico
V. Inserción Social y Cultural de la Mediación	1. Material difusión o divulgación escrito 2. Campañas en MCS 3. Información en medios electrónicos 4. Visibilidad en medios	a) Claridad b) Masividad c) Canales de Distribución d) Periodicidad o frecuencia

2.3. Desarrollo de las Metodologías

Las entrevistas abiertas consideraron cinco actores del Poder Judicial, órgano desde el cual se ha desarrollado la experiencia pública de mediación en el país, dos actores públicos de otros organismos en los cuales existen iniciativas de mediación en etapas iniciales de desarrollo y dos actores de la sociedad civil vinculados a experiencias de formación de mediadores. Las entrevistas tuvieron una duración variable entre cuarenta y cinco minutos a dos horas, siendo grabadas a objeto de realizar un análisis de contenido categorial con posterioridad. Las entrevistas se guiaron en base a una batería de preguntas, entre 9 y 17 preguntas abiertas y cerradas de tipo exploratorio, diseñadas previamente para cada actor según las dimensiones y factores de la parametrización que se estaban explorando. La exploración estuvo principalmente enfocada sobre el carácter de política pública de la experiencia de mediación en el país, la articulación con el sistema judicial, y la inserción social y cultural de la mediación en el país. También se consideraron preguntas referidas a la percepción de los actores sobre el contexto en el cual se ha desarrollado la mediación, las necesidades y las proyecciones a futuro.

Las visitas a los Centros de Mediación consideraron un centro urbano, un centro de provincia cercano a la capital y el centro especializado en mediación penal adolescente de reciente apertura. Las visitas tuvieron una duración de tres a cuatro horas cada una, las cuales tenían por objeto observar el contexto de funcionamiento, los procesos operativos y procesos de mediación. Sin embargo, en ninguna de las visitas fue posible observar mediaciones, ya que no se encontraban programadas o las que estaban agendadas hubo inasistencia de las partes. Solo se pudieron observar en los centros multimaterias once pre – mediaciones con partes solicitantes y partes solicitadas y en el centro de mediación penal adolescente no hubo atenciones de público, razón por la cual se desarrolló una reunión informativa con los mediadores apuntando a los mismo objetivos de la observación.

El taller estratégico tuvo una duración de cuatro horas con asistencia de diez y siete mediadores, pertenecientes a centros de mediación urbanos, periféricos y del interior. Se realizó una pequeña apertura de contexto respecto de los objetivos de la asesoría especializada, y luego se realizó el mapeo. El mapeo de evolución histórica realizado con los mediadores, tuvo por objeto recoger las percepciones de los ejecutores sobre la evolución que ha tenido la mediación en el país, y los principales avances y obstáculos que han existido para su desarrollo. A estos efectos, esta técnica participativa fue modificada por la experta, en el sentido que se dio la consigna al grupo de mediadores de aportar en la línea de tiempo los hitos positivos de avance en la parte superior y los hitos negativos de obstáculo en la parte inferior. La técnica del árbol de necesidades se integró dentro de mapeo de evolución histórica proyectando la línea de tiempo al futuro desde el 2014, en la cual se consignaron por los mediadores los hechos positivos que ellos esperaban que ocurrieran en el país para mejorar el sistema de mediación, lo cual se tradujo en la explicitación de diversas necesidades. Estas técnicas se realizaron antes de la aplicación a los mediadores de la encuesta semiestructurada a objeto de evitar la inducción en sus respuestas respecto de las necesidades que se aportaban en el mapeo.

La encuesta semiestructurada, aplicada a los mediadores del Poder Judicial, consideró información de diez centros de un total de trece centros que se encontraban funcionando en el período de la misión, por tanto la encuesta representa la práctica de un 77% de los centros abiertos a esa fecha. De los diez centros participantes de la encuesta, cinco están localizados en Montevideo, dos en el Departamento de Canelones, y tres, respectivamente, en los Departamentos de Maldonado, Paysandú y San José, por tanto el 50% de los centros representa la práctica de la capital y sectores periféricos de ella, y el 50% restante la práctica de departamentos de la costa e interior, siendo la cantidad de mediadores casi proporcional, ya que 9 mediadores son de centros de Montevideo y 8 mediadores de centros de otros departamentos.³

La representatividad de los mediadores es del 65,3% del total de los mediadores en funciones a la época de la misión. En cuanto al perfil de los mediadores participantes respecto de su profesión de base, ocho eran abogados, dos escribanos, tres psicólogos, un profesor, un politólogo, un licenciado en filosofía y uno sin profesión, siendo por tanto la mayoría profesionales del ámbito jurídico, que representan un 59% de los mediadores participantes.

La encuesta contenía 37 preguntas, cerradas y abiertas, que estaban orientadas a levantar información sobre la formación especializada, las características del sistema de prestación de servicios y la inserción social y cultural de la mediación. La aplicación general a los mediadores participantes del taller tuvo por objeto determinar el grado de homogeneidad de la prestación del servicio.

En los resultados se observa que algunos mediadores no entendieron las preguntas de la encuesta, pero no hicieron consultas a la experta para responder, lo cual puede encontrar explicación en el hecho que después de esta actividad, estaba programada la dictación de la charla “Justicia Horizontal a Escala Humana”, para la cual quedaba poco tiempo, siendo de interés para ellos recibir elementos conceptuales y doctrinales que pudieran ser un aporte para su trabajo.

En el taller estratégico con oportunidad de las metodologías aplicadas se produjo un interesante intercambio de opiniones entre los mediadores y también con la experta, respecto de aspectos técnicos de la mediación, siendo posible también recoger la percepción de este grupo de mediadores respecto del posicionamiento de su labor al interior del Poder Judicial y en el sistema de justicia. En términos generales, los mediadores se mostraron participativos y receptivos al conocimiento de experiencias comparadas de mediación.

³ Los mediadores participantes del Taller Estratégico que respondieron la encuesta semiestructurada provenían de los centros de mediación de Cerrito La Victoria, Del Cerro, Piedras Blancas, Ciudad Vieja, Unión (Penal Adolescente), Ciudad de la Costa, Paysandú, Maldonado, San José y Las Piedras.

Las actividades realizadas durante la misión fueron las siguientes:

Descripción de la Actividad y Participantes
Visita al Centro de Mediación del Poder Judicial El Cerro. Montevideo. Mediadores Graciela Cabreras y Rodrigo Pereyra. Observación Participante.
Entrevista Abierta Ministro Suprema Corte de Justicia. Dr. Jorge Ruibal Pino
Entrevista Abierta Directora Departamento de Mediación del Poder Judicial. Sra. Laura Lange
Visita al Centro de Mediación Penal Adolescente del Poder Judicial. Montevideo. Mediadores Nathalie Noechwicz y Víctor Abal. Reunión Informativa.
Visita al Centro de Mediación del Poder Judicial de Ciudad de la Costa. Departamento de Canelones. Mediadoras Ana Inés Iriarte y Natalia Riso.
Entrevista Abierta Encargado del Programa de Justicia Restaurativa del Ministerio del Interior. Sr. Ricardo Fraiman
Entrevista Abierta con Presidente de la Asociación del Colegio de Escribanos, Coordinadora y Co-coordinadora del Centro de Resolución de Conflictos de la Asociación de Escribanos de Uruguay. Sr. Antonio Sarachú, Sra. Victoria Gago y María Cristina Pazos.
Entrevista Abierta con Directora General de las Defensorías Públicas del Poder Judicial. Dra. Beatriz Aristimuño
Entrevista Abierta con Directora y Sub Directora de Protección de Derechos Psicosociales de Adolescentes, Jóvenes y Funcionarios del Sistema (SIRPA) (INAU). Sra. Penina Fajgenbaun y Sra. Sandra Campodónico.
Taller Estratégico mediadores del Poder Judicial. Aplicación de Cuestionario Semiestructurado, Mapeo de Evolución Histórica, Árbol de Necesidades, Charla de Sensibilización Modelo de Mediación como Experiencia de Justicia : “Justicia Horizontal a Escala Humana”
Entrevista Abierta Ministro Suprema Corte de Justicia. Dr. Ricardo Pérez Manrique
Entrevista Abierta con Capacitadora en Mediación de la Universidad Católica del Uruguay. Dr. Dámaso Antonio Larrañaga. Sra. Victoria Falca
Entrevista Abierta con Jueza de Juzgado Adscripto al Juzgado de Paz de Ciudad del Plata con funciones de mediación y conciliación. Sra. Stella Ventoso

3. Antecedentes Históricos Contextuales de la Mediación en Uruguay⁴

La iniciativa de implementar un programa de mediación en Uruguay tiene su origen en el intercambio internacional sobre experiencias de justicia promovidas en el año 1994 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en las cuales participan algunos miembros del Poder Judicial de Uruguay, tomando contacto principalmente con experiencias de mediación de Estados Unidos. A partir de este intercambio, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de Uruguay adquiere interés en nuevas formas no adversariales de resolución de conflictos, y mediante la cooperación internacional con fondos iniciales del BID, en 1996 se inicia una primera experiencia con cinco centros pilotos de mediación en Montevideo, cuales son los centros Del Cerro, Cerrito La Victoria, Ciudad Vieja, Piedras Blancas y Malvin Norte. La SCJ concreta esta iniciativa mediante la Acordada 7276 del mes de Febrero de 1996.

El proyecto original de recepción de los métodos alternos en Uruguay *a partir del impulso del BID*, contemplaba la creación de Juzgados de Conciliación, habiéndose considerado los centros de mediación como una etapa transitoria mientras se obtenían recursos para la instalación de estos juzgados. Sin embargo, cuando se crean los Juzgados de Conciliación en Montevideo por Acordada 7446 de Diciembre del 2001, la mediación había adquirido un espacio propio diferenciado, razón por la cual se mantienen como experiencia autónoma en el Poder Judicial.

La experiencia inicial piloto de mediación se implementa mediante un convenio con el Ministerio de Salud Pública por el cual se ceden locales en los Policlínicos para el funcionamiento de los centros de mediación, y los mediadores son funcionarios judiciales que ofrecen sus servicios en calidad de voluntariado en sus tiempos disponibles. Los centros se organizan con una estructura orgánica mínima de dos mediadores, que cumplen funciones administrativas y técnicas indiferenciadas, y sin funcionarios administrativos de apoyo, la cual se mantiene sin variaciones en los procesos de expansión posteriores.

En el año 1998 se produce un hecho relevante en el proceso de instalación de la mediación en el país, con la dictación de la Ley 16.995 referida a la conciliación previa obligatoria, la cual en su artículo 2° estableció la asistencia letrada obligatoria en todo procedimiento de conciliación, mediación o arbitraje en sede judicial o administrativa, con la única excepción de los asuntos de una cuantía inferior a 20 Unidades Reajustables.⁵ Esta modificación legal, obligó al Poder Judicial, a objeto de mantener sus centros de mediación funcionando, a contratar en algunos casos abogados para proveer la asistencia letrada, ya que la Defensoría Pública no contaba con la capacidad para responder a esta demanda.

⁴ Este acápite se ha elaborado a partir de la información aportada por las autoridades del Poder Judicial que son responsables de la política de mediación y de su gestión técnica y administrativa, como también del levantamiento obtenido a partir del mapeo de evolución histórica realizado por los mediadores, entre los cuales participaron mediadores que están desde los inicios del programa de mediación hace 18 o 12 años.

⁵ Algunos actores identificaron el origen de esta iniciativa legal en una motivación gremial o corporativa de los abogados respecto de su participación en el nuevo contexto de la resolución alterna de conflictos que se estaba desarrollando en el país.

En el año 2000 la experiencia se institucionaliza dejando de ser piloto, mediante la creación de diez cargos de mediador para los centros pilotos existentes, los cuales se incluyen en la ley de presupuesto de la nación, pasando los mediadores a ser funcionarios estables de un servicio de mediación que se ofrece por el Poder Judicial en Montevideo, en horarios de media jornada. Luego de este hito el desarrollo de la mediación se estanca, disminuyendo el nivel de relevancia que había adquirido dentro del Poder Judicial.

En el año 2003 se dicta la Ley 17.707 por la cual se introduce una excepción al Artículo 2° de la Ley 16.995 del año 1998, eximiendo de la asistencia letrada obligatoria a la mediación que se realiza por los órganos del Poder Judicial, normativa que al suprimir en estos centros de mediación la exigencia de dicha garantía jurídica permitió aliviar una carga de difícil cumplimiento en cuanto a los recursos humanos disponibles para ello en el sistema judicial.

En el año 2004 se dicta el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual considera dentro de las medidas socioeducativas no privativas de libertad que se pueden adoptar respecto de los adolescentes infractores de ley, la obligación de reparar el daño a la víctima, consagrando en el Artículo 83 en este caso la facultad del Juez de derivar a mediación en cualquier etapa del proceso, previa conformidad del adolescente y de la víctima o a petición de parte.⁶ Si bien esta es la primera norma jurídica que consagra la mediación en Uruguay, se desarrolló una experiencia de mediación penal juvenil en aplicación de esta normativa solo diez años después de su dictación.

En el año 2007, los ministros que integraban en ese período la Suprema Corte de Justicia, adquieren interés por la mediación a partir de la difusión interna de las estadísticas de los centros de mediación, que arrojaban alrededor de 95% de nivel de acuerdo en las mediaciones con asistencia de ambas partes, hecho que genera un nuevo impulso de desarrollo en el Poder Judicial.

La SCJ en el año 2009 solicita recursos al Parlamento para dotar de centros de mediación a todos los departamentos de Uruguay, consiguiéndose en el año 2010 la aprobación de veinte cargos de mediadores para crear diez nuevos centros de mediación en departamentos del interior. En esta ley de presupuesto también se crea el Departamento de Mediación y el cargo de Director al cual se le asignan funciones de gestión técnica y administrativa de los centros de mediación del Poder Judicial, que antes eran asumidas por un funcionario judicial en calidad de coordinador. Entre Junio del 2013 y Diciembre del 2014 se crean los Centros de Mediación de Las Piedras, Maldonado, Piriápolis, Paysandú, De Salto, Ciudad De la Costa, San José y Pando. La selección de los sectores donde se crean los centros se rige por criterios de cantidad de población y nivel de conflictividad, más que por un criterio de cobertura territorial por división política del país.

⁶ El artículo 83 del Código de la Niñez y la Adolescencia señala "(Obligación de reparar el daño o satisfacción de la víctima).- En cualquier etapa del proceso, previa conformidad del adolescente y de la víctima o a petición de parte, el Juez podrá derivar el caso a mediación, suspendiéndose las actuaciones por un plazo prudencial. Alcanzando un acuerdo, previo informe técnico y oídos la defensa y el Ministerio Público, el Juez deberá valorar razonablemente desde la perspectiva exclusiva del interés superior del adolescente, el sentido pedagógico y educativo de la reparación propuesta, disponiendo, en caso afirmativo, la clausura de las actuaciones. Tal decisión será preceptiva en caso de opinión favorable del Ministerio Público. El mismo efecto tendrán los acuerdos conciliatorios celebrados en audiencia".

En el mes de Agosto del año 2014 se crea el Centro de Mediación Penal Adolescente como una iniciativa especializada, la cual también tuvo su origen en la cooperación internacional, a partir del apoyo ofrecido al país por el Programa Eurosocial en el año 2012, que tenía por objeto promover instancias de mediación penal. Considerando que en Uruguay no existe normativa que considere la mediación penal de adultos, como el hecho que el Código de la Niñez y la Infancia, dictado en el año 2004, como ya se ha señalado, contemplaba la posibilidad que el Juez ofreciera la mediación en cualquier oportunidad del proceso penal, la CSJ asume el compromiso de desarrollar un centro de mediación especializado para mediación penal juvenil, el cual se implementa en calidad de piloto con asignación de jornadas parciales de mediadores de otros centros ya instalados. En el mes de Febrero del 2015 se prevee una evaluación de su funcionamiento para determinar su continuidad.

En este período 2014 – 2015, el Poder Judicial espera terminar el proceso de instalación de los nuevos centros de mediación en el interior del país, completando quince centros con la misma estructura y orgánica de funcionamiento.

II. CARACTERIZACION Y ANALISIS DEL DESARROLLO DE LAS EXPERIENCIAS DE MEDIACION COMO POLÍTICA DE ACCESO A LA JUSTICIA

Este capítulo se inicia con una caracterización general del proceso de institucionalización de la mediación en el país, en la cual se recogen las percepciones de los actores y de la experta respecto los factores asociados a la evolución que ha presentado el instituto en el tiempo. En los siguientes acápite del capítulo se considerarán las características observadas en la experiencia de mediación en el país en el contexto del Poder Judicial en relación a cada una de las dimensiones de una política pública de mediación como mecanismo de acceso a la justicia conceptualizada en el marco operativo del Informe.

1. Caracterización del Proceso de Institucionalización de la Mediación

El proceso de desarrollo de la mediación observado en Uruguay, si bien comparte con otros países de América la época en la cual comienzan las primeras iniciativas de mediación con el impulso otorgado por la cooperación internacional, presenta características que lo diferencian de otras experiencias de institucionalización en la región.

Ausencia de Diversificación y Especialización

Una primera apreciación que surge del levantamiento de información, es que siendo un proceso de larga data, que se inicia en el país en el año 1996, aún no ha logrado la diversificación de experiencias de mediación ni la especialización de la práctica por ámbitos de conflictividad. La iniciativa original de desarrollo de la mediación se inserta dentro del Poder Judicial, manteniéndose durante dieciocho años como única experiencia permanente en el país, en ausencia de otras instituciones públicas o privadas que asuman la ejecución

de nuevas iniciativas. Las opiniones de los actores son concordantes en señalar que no conocen otras experiencias de mediación que tengan vigencia práctica en el país. Desde el sector público, se identifican iniciativas en el Ministerio del Interior, en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) y en el Ministerio de Educación que intentaron o estarían intentando implementarse.

Respecto de la iniciativa del Ministerio del Interior se trata de un Proyecto reciente del Programa de Gestión Integrada de Seguridad Ciudadana con apoyo inicial del BID, que pretende probar en una experiencia piloto en tres Comisarías por seis meses, un nuevo modelo de policiamiento recogido de la experiencia en Inglaterra, que considera el enfoque de la Policía Orientada a los Problemas (POP) y comprende acciones preventivas reparadoras del delito en la comunidad. En este contexto se contempla un servicio de mediación penal que sería ofrecido en las Comisarías por policías especialmente seleccionados y capacitados para actuar como mediadores, que intervienen delitos menores desde la metodología de la justicia restaurativa trabajando la responsabilización de autor, la reparación de la víctima y la reintegración del vínculo social afectado. Se espera que este tipo de abordaje tenga un efecto positivo en la disminución de la reincidencia en el entorno social de origen del autor del hecho delictivo, aumentando la percepción de seguridad en las comunidades. Este proyecto se encuentra en las etapas iniciales de implementación, referidas a la capacitación de sus operadores y a la coordinación con otros actores públicos que presten apoyo a la iniciativa especialmente con el Poder Judicial a objeto de establecer un protocolo para la derivación judicial de casos y la diferenciación de los ámbitos de acción entre las instancias de mediación que pudieran operar en un mismo territorio. La percepción compartida de los actores es que este proceso no ha sido fluido, aun cuando se hacen esfuerzos para encontrar puntos en común para el establecimiento de una relación de colaboración.

En el Sistema de Responsabilidad Adolescente, que se crea por la Ley 18.771 en el año 2011 y funciona al amparo del Instituto del Niño y Adolescente (INAU), se refiere una iniciativa frustrada que tenía por objeto implementar la mediación penal juvenil reparatoria contemplada en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). La referida ley creó cinco programas cuya ejecución corresponde al SIRPA, dentro de los cuales está el Programa de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación para la ejecución de las medidas previstas en los artículos 80 a 84 del CNA. Los actores vinculados a este Programa refieren haber ofrecido el servicio de mediación de adolescentes en el sistema judicial informando de su implementación, pero no habrían recibido derivación judicial para la aplicación del Artículo 83, siendo por tanto una experiencia fallida respecto de lo cual no identifican motivos claros, aun cuando hay una apreciación de un problema de falta de articulación entre los organismos. Como se ha señalado, en Agosto del presente año el Poder Judicial implementó un centro piloto de mediación penal juvenil para dar aplicación al Artículo 83 del CNA, experiencia que en los primeros meses recibió escasa derivación judicial de casos, participando en la experiencia solo dos de los cuatro jueces especiales de adolescentes que tienen competencia en Montevideo, y al mes de Noviembre la derivación se había suspendido, siendo el problema del flujo de ingresos una preocupación importante

a la fecha de la misión en el país. La percepción de los actores respecto a la falta de derivaciones al centro está vinculada a la debilidad del compromiso de los jueces especiales con la mediación penal, respecto de la cual se mantendrían reticencias en cuanto al abordaje de la infracción juvenil y al fenómeno delictual en general.

Desde el año 2013 la Dirección de Protección de Derechos Psicosociales de Adolescentes, Jóvenes y Funcionarios del Sistema, se encuentra implementando una nueva iniciativa como política del SIRPA que pretende incorporar la mediación como modelo de resolución de conflictos entre pares en los recintos de internación de jóvenes. Este nuevo proyecto tiene un enfoque socioeducativo y de aprendizaje de convivencia pacífica, razón por la cual se distancia de las experiencias de mediación en el sector justicia acercándose a las experiencias de mediación educativa, que no son objeto del presente Informe. Por la misma razón no se consideró las iniciativas del Ministerio de Educación y Cultura, las cuales fueron referenciadas por los actores como experiencias de mediación escolar.

En el sector privado surgieron iniciativas tempranas como la del Centro de Resolución de Conflictos del Colegio de Escribanos de Uruguay, cuyo objetivo era ofrecer servicios privados de mediación y capacitación en la materia. En un primer tiempo se desarrolló más intensamente la línea de capacitación en mediación, disminuyendo luego su frecuencia. La línea de servicios de mediación no ha logrado consolidarse ya que no ha habido una demanda sostenida y consistente. Los actores vinculados a esta experiencia, estiman que la exigencia legal de asistencia letrada obligatoria en la mediación ha sido un factor que ha desincentivado su utilización en la práctica privada. También se originaron iniciativas que tenían por objeto crear espacios de asociatividad gremial o profesional de los mediadores, que impulsaron diversas actividades de promoción y difusión de la mediación, perdiendo al parecer paulatinamente fuerza y liderazgo.

Es posible que la restricción de los procesos de expansión de experiencias de mediación en el país, tenga su origen en la exigencia legal, interpretada con carácter general, de la asistencia letrada obligatoria a las partes, de la cual están eximidos exclusivamente los centros del Poder Judicial. Otro factor que podría estar asociado a esta falta de diversificación, es la percepción de los actores públicos de tener concepciones distintas respecto de la mediación y sus alcances, lo cual se transforma en un obstáculo cuando las nuevas iniciativas requieren la colaboración del Poder Judicial, ya sea para coordinarse entre ellas u obtener derivación de casos. Actores representativos del Poder Judicial declaran no tener una visión monopólica del sistema de mediación, viendo de forma positiva que existan otros actores que promuevan la mediación. Sin embargo, las distintas concepciones que cada actor tiene sobre el ámbito de aplicación del instituto, estaría dificultando la productividad de los diálogos para dar apoyo a la implementación de nuevas iniciativas.

La falta de especialización de la mediación por ámbitos de conflictividad, es una consecuencia de la falta de diversificación de experiencias, ya que la mediación del Poder Judicial es de tipo general, multimateria, siendo posiblemente la primera expresión de

especialización la reciente experiencia de mediación penal juvenil. Al no existir condiciones para el surgimiento y consolidación de otras experiencias diferenciadas de mediación en el país, no es posible proyectar experiencias especializadas en mediación familiar, comunitaria, penal, comercial, etc., ya que ésta característica normalmente responde a un estado avanzado del proceso de inserción de la mediación en un país que emerge de una masa crítica de actores involucrados en el movimiento de mediación.

Discontinuidad del Proceso de Desarrollo

En la propia experiencia del Poder Judicial, la expansión y el desarrollo de la mediación no ha tenido un avance continuo hacia la progresividad, siendo posible identificar períodos de latencia, entre el año 1996 y el 2000, y luego desde el año 2000 al 2010, períodos en los cuales no existen avances significativos. Sin embargo, en el año 2010 se reconoce un impulso expansivo importante ya que se duplican los centros existentes, haciéndose un esfuerzo evidente por ofrecer el servicio en las zonas más alejadas de la capital, siendo un propósito declarado alcanzar la cobertura nacional. La falta de continuidad de este proceso podría encontrar explicación en el hecho que las líneas de servicios de justicia que pertenecen al Poder Judicial, como son la defensa pública y la mediación, son gestionadas directamente a partir de las directrices de la SCJ, la cual es un órgano jurisdiccional colegiado que cambia de composición con periodicidad, y la percepción de sus miembros en estas materias podría tener influencia en la prioridad y relevancia que se le asigna a dichos servicios en su ejecución. La circunstancia estructural en cuanto a la inexistencia de un Ministerio de Justicia en Uruguay como órgano ejecutor de políticas públicas formuladas por el Gobierno, impone a la SCJ funciones de gestión para las cuales el Poder Judicial no dispone de recursos materiales ni físicos por su propia naturaleza jurisdiccional. En este mismo sentido, los actores del Poder Judicial visualizan como factor asociado a la falta de continuidad en el desarrollo del servicio de mediación la limitación presupuestaria para financiarlo, ya que dependen para la aprobación de recursos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Otro aspecto que es posible destacar es la existencia de experiencias de mediación en el Poder Judicial que no tienen continuidad ni proyección, como fue la asignación de competencias de mediación a los jueces adscriptos de paz, experiencia que surge de una coyuntura organizacional que nace para expirar, ya que estos cargos no tendrán continuidad una vez que los actuales jueces se retiren de sus funciones. Siendo una experiencia novedosa en el ámbito de la resolución de conflictos, la de jueces mediadores en contexto jurisdiccional, ella no tiene ninguna vinculación con la experiencia de los centros de mediación, y no reconoce directrices comunes de registro y estadística, funcionando en forma autónoma y aislada.

Expansión desde Estándar Mínimo

Por otra parte, es posible observar que el proceso de desarrollo de la mediación en el Poder Judicial ha priorizado la cobertura por sobre la elevación de estándares de funcionamiento a nivel de infraestructura y recursos humanos, hecho que los propios actores afirman es una estrategia asumida de desarrollo del servicio. El modelo inicial de los centros pilotos, que consideraban una estructura organizacional mínima y dependían para su funcionamiento de espacios concedidos por otras instituciones, se mantiene sin alteraciones en el proceso de institucionalización del año 2000 y en el de expansión del año 2010. Recientemente se ha considerado la necesidad de contar con espacios propios para el funcionamiento de algunos centros, lo cual sigue siendo una situación excepcional. La percepción que tienen los actores de gestión en cuanto a la idoneidad de dicha estructura para proyectar la mediación como un servicio de justicia a nivel nacional, son dispares, disparidad de opinión que también podría estar relacionada con la diversidad en las concepciones de la mediación como política de justicia. La reproducción del modelo piloto como estándar de expansión, podría pensarse obedece a los bajos recursos que se han logrado para financiar la experiencia, sin embargo éste no sería un factor, ya que los actores coinciden en expresar que los fondos solicitados en el presupuesto han estado siempre vinculados a crear nuevos cargos de mediadores para alcanzar una mayor cobertura territorial, no siendo un planteamiento del Poder Judicial hasta ahora conseguir recursos para mejorar las instancias ya creadas, lo cual se señala vendría en una etapa posterior. Otro factor que explicaría el estándar mínimo de la experiencia en cuanto a su funcionamiento, podría estar vinculado al surgimiento del servicio en su origen con una idea de transitoriedad, la cual trasunta una precariedad en su implementación, dado que la proyección respecto a los estándares regulares u óptimos estarían en el servicio permanente que sería otorgado por los Juzgados de Conciliación, no siendo luego revisados estos estándares cuando se consolida la mediación como un servicio paralelo.

Relacionado con el punto anterior, se visualiza el desarrollo de la mediación en el contexto del Poder Judicial en sus inicios, con una concepción que no se identifica plenamente con una política de acceso a la justicia, observándose baja presencia de articulación con el sistema de justicia en general y una adhesión incierta a las exigencias de garantías jurídicas propias de la mediación como experiencia de justicia. En el mismo sentido, es posible mencionar la ausencia de normas jurídicas que recepcionen la mediación, lo cual sin duda también se vincula a la inexistencia de mecanismos y estándares técnicos de supervisión de los procesos de mediación, como política de calidad de este servicio desde el Estado.

2. Carácter de Política Pública de Justicia de la Experiencia de Mediación en el País

Esta dimensión se entiende como el conjunto de características que permiten identificar la existencia de una voluntad coherente y consistente del Estado en orden a institucionalizar la mediación como un servicio del sector justicia, dotado de los recursos humanos y financieros necesarios para implementarlo, gestionarlo y sostener su cobertura y proyección en el tiempo. Se consideran en esta dimensión como factores la existencia de una ideología o expresión de principios del Estado en los cuales se funda la decisión política

de incorporar la mediación en el sistema de justicia, la planificación, y la institucionalidad pública de ejecución.

Esta dimensión es principalmente contextual, y apunta a visibilizar las limitaciones o restricciones existentes, y los factores que pueden favorecer el desarrollo de una política pública exitosa en materia de mediación. En este sentido, entre otros aspectos, considera la coherencia de la concepción ideológica de la mediación, las disposiciones legales, la existencia de una voluntad política clara, la estructura de los órganos de gestión y control, la cobertura territorial, la disponibilidad financiera y presupuestaria.

Considerando que actualmente la única experiencia pública de mediación relacionada con el sector justicia en Uruguay es la del Poder Judicial, el análisis se focalizará en dicho contexto.

2.1. Ideología Fundante

En cuanto a la concepción ideológica de la mediación en tanto instituto, es posible observar que el servicio se asocia a una visión de experiencia social preventiva y paliativa de la conflictividad, más que a una experiencia de justicia integrada al sistema jurídico de resolución de conflictos. Con todo, entre los actores participantes del sistema se observan visiones dispares, lo cual actualmente pareciera estar renovando el discurso fundante de la experiencia para hacerlo más coherente con una política de justicia.

Las experiencias públicas de mediación en sistemas comparados normalmente se originan con una finalidad de mejorar la eficiencia o la eficacia de la respuesta estatal a la demanda de justicia de la ciudadanía, ya sea como mecanismo de descongestión de los Tribunales mediante la diversificación de la oferta de servicios de justicia, o como medio idóneo para producir soluciones más adecuadas a un tipo de conflictividad en particular, o considerando ambos aspectos. Un actor representativo del proceso de institucionalización que ha tenido participación relevante desde los inicios, señala que la iniciativa de mediación en su origen no surge de la necesidad sentida del país o de la SCJ dirigida a mejorar la eficiencia del sistema de justicia, ya que en esa época, a diferencia de otros países de la región, no existía un problema de sobredemanda o congestión del sistema judicial en Uruguay. La experiencia tampoco se vincula con la idea de elevar la eficacia de las soluciones en un ámbito de conflictividad específica, ya que los centros de mediación no consideran criterios de selectividad por materia. En el origen la experiencia de mediación parece responder más bien al contexto del compromiso asumido con la cooperación internacional y al auge que en esa época estaban teniendo los medios alternos en el mundo.

Los actores entrevistados, son coincidentes en afirmar que el principal sentido asignado a la iniciativa de mediación fue aprovechar los recursos humanos capacitados en mediación que no eran jueces para generar algún tipo de acceso a formas de resolución de conflictos en aquellos lugares donde no alcanzaba la jurisdicción, o era muy difícil el acceso a los Tribunales por las distancias territoriales. Por tanto, si bien no existe una expresión

ideológica clara en el Poder Judicial respecto a los fundamentos del servicio, es posible concluir que él se implementa a partir de una concepción vinculada a la necesidad de proveer un dispositivo social de resolución de problemas en las comunidades y barrios en los cuales existe poco o nulo acceso a la jurisdicción, como mecanismo paliativo de esta falta de acceso y preventivo del potencial violento de la conflictividad presente en zonas críticas. Esta impronta inicial, que se mantiene en el tiempo, se visualiza en la decisión de distribuir los mediadores en zonas apartadas del centro urbano, en barrios carenciados, e instalarlos en lugares de alto tránsito de público que acude a buscar asistencia estatal, como son los Centros de Salud Barriales, siendo establecimientos que pertenecen a una línea de servicios de la red de salud y no de justicia. La Acordada N° 7664 del año 2009, por la cual se aprueba la Reglamentación de la Organización y Funcionamiento de los Centros de Mediación, reconoce también esta concepción al señalar dentro de los cometidos de los Centros de Mediación “el brindar un servicio que permite un primer acercamiento al sistema de justicia a los habitantes de barrios populosos alejados de la zona céntrica del departamento y con escasos recursos económicos”. Esta idea también aparece en el análisis categorial narrativo con expresiones que aluden a la mediación como válvula social en lugares críticos o en lugares en que no había nada, o con expresiones que refieren que para los que no tienen acceso es como una forma de justicia aunque no parezca.

Desde esta mirada de dispositivo social, la mediación parece convivir con los servicios jurídicos de resolución de conflictos en el sistema de justicia, pero no formaría parte del mismo, siendo una línea que corre paralela sin posibilidades de integración. En este sentido es posible observar que la adhesión a la mediación que manifiestan algunos actores del Poder Judicial se debilita cuando ella se pretende integrar con las etapas o relacionar con los efectos del proceso judicial, al cual considerarían un ámbito de acción reservado a los jueces. Consistente con esta postura aparece la decisión original del Poder Judicial del año 1996 de recepcionar los medios alternos en forma preferente a través de la conciliación como mecanismo judicial previo y autónomo ofrecido en “juzgados” por jueces especiales. Posiblemente esta sea una de las razones por las cuales la mediación del Poder Judicial, paradójicamente, muestra poca articulación con el sistema formal de justicia, y se presentan dificultades con las nuevas iniciativas de mediación que requieren de derivación judicial o de interrelación entre ambas instancias. Esta concepción está teniendo una evolución, siendo reconocible actualmente nuevos discursos que podrían generar una tensión en la ideología fundante implícita que permitiría cambios hacia una mayor cohesión en el sistema en el futuro.

Respecto de la expresión pública de principios asociados a la concepción ideológica de la mediación se constata baja presencia de declaraciones que los contengan, ya que las Acordadas de la SCJ que se han dictado relacionadas con la mediación se dedican a normar principalmente aspectos administrativos. Sin embargo, a partir de los cometidos de los Centros de Mediación que contiene la referida Acordada N° 7664 del año 2009, se pueden desprender algunos principios fundantes del servicio, como la focalización en la población carenciada, el sentido de prevención de la violencia mediante la reconstrucción de redes sociales y comunitarias, la promoción de la ciudadanía responsable mediante la

información de derechos y deberes, y el uso racional de los recursos de la red de asistencia estatal. La página web del Poder Judicial en el link de mediación reproduce el contenido de esta Acordada, agregando una conceptualización de la mediación y los cometidos del Departamento de Mediación del Poder Judicial.

2.2. Planificación

En cuanto a los procesos de planificación vinculados a la mediación, los actores del Poder Judicial, fueron coincidentes en señalar que hasta ahora no han existido procesos de planificación del servicio, como tampoco integración de esta línea a procesos generales de planificación del Poder Judicial. Es posible que esta falta de planificación, que permite proyectar un proceso de mejoramiento continuo del servicio, se deba al hecho que estas metodologías propias de los órganos de ejecución no forman parte de la cultura organizacional de la jurisdicción. También se menciona por los actores como impedimento para trabajar una planificación la falta de autonomía presupuestaria, lo cual no permitiría proyectar recursos para la consecución de objetivos y realización de actividades relacionadas a la temática.

Desde el punto de vista técnico, tampoco se consideran actualmente procesos de planificación que consideren objetivos vinculados a aspectos de coordinación interna, coordinación interinstitucional, flujos de ingreso, difusión, capacitación, indicadores de calidad, etc. La directora del Departamento de Mediación señala que en épocas anteriores se consideraba esta herramienta de gestión, pero luego habría caído en desuso.

Actualmente, la única actividad proyectiva que se planteó por los actores para la línea, es la expansión de los servicios de mediación, siendo un objetivo declarado, a alcanzar a mediano o largo plazo, lograr el 100% de la cobertura territorial. Sin embargo, no se menciona respecto de este objetivo elementos de una planificación, referida a la cantidad total de centros que corresponden a la cobertura nacional, o a la cantidad proyectada por departamentos, zonas o por población, los cursos de acción necesarios, ni tampoco las etapas o plazos en los cuales se espera alcanzar dicha cobertura. Según lo recabado en las entrevistas, esta progresión se realiza con un listado priorizado de zonas para las cuales se solicitan recursos para financiar mediadores dentro de procedimiento de aprobación del presupuesto del Poder Judicial.

En cuanto a la ausencia de planificación a nivel de gestión administrativa central, esta situación sufriría un cambio próximamente, ya que el Ministro de la SCJ encargado de la línea de mediación, informó durante la entrevista que el Poder Judicial iniciará la elaboración de un plan estratégico a diez años, en el cual se considerará de manera relevante la mediación, considerando que en este momento existe en la SCJ consenso unánime que es una línea a seguir para la cual se deben conseguir recursos para el desarrollo de esta política institucional.

2.3. Institucionalidad Pública de Ejecución.

Respecto de la regulación normativa, en Uruguay no se han dictado leyes que regulen la mediación como servicio del sistema público de resolución de conflictos con carácter general. Solo existen dos normativas que hacen referencia a la mediación, con distintos propósitos : la Ley 16.995 del año 1998 y el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.

La primera, que tuvo por objeto establecer la conciliación previa con carácter general para los procesos civiles, contemplando la creación de los Juzgados de Conciliación, estableció en su Artículo 2 la asesoría letrada obligatoria para todos los procesos de conciliación y mediación, sin desarrollar el instituto de la mediación en otros aspectos de fondo y forma. Relacionada con esta misma ley, está la Ley 17.707, normativa miscelánea que modifica o adecúa diversos aspectos procesales civiles, la cual en su Artículo 11 precisamente excepciona de la asistencia letrada a la mediación realizada por los órganos del Poder Judicial.

La segunda, a diferencia de la primera normativa, recepciona la mediación reconociendo su aplicación como método alternativo en un ámbito específico, cual es la infracción penal juvenil, estableciendo la oportunidad y condiciones de procedencia como medida no privativa de libertad con el objeto de reparar a la víctima, dentro del ámbito del proceso judicial respectivo, regulando los efectos jurídicos que produce el acuerdo en el juicio. Sin embargo, el CNA, tampoco desarrolla el instituto conceptualmente, ni establece sus principios, ni el sistema de prestación de servicios desde el Estado.⁷ La experta en el proceso de levantamiento de información y búsqueda de fuentes primarias no encontró un Reglamento de esta Ley que regule su ejecución en cuanto a la aplicación de la mediación en este ámbito.

Además de las leyes mencionadas, la otra normativa existente se contiene en las Acordadas de la Suprema Corte de Justicia que se refieren al servicio de mediación del Poder Judicial, regulando aspectos principalmente administrativos.

Se estima que la regulación normativa existente en el país es insuficiente para proyectar una política pública de mediación en el sector justicia, siendo necesaria la dictación de una norma con rango de ley que genere la obligación del Estado de proveer el servicio con carácter general a la ciudadanía, sin perjuicio de la diversidad de prestadores públicos o privados que lo provean. La experiencia de mediación desde el Poder Judicial, es un servicio adicional secundario a la función jurisdiccional, respecto del cual el Estado no asume una obligación de medios ni de resultados, en cuanto a su acceso, cobertura, calidad y garantías en la prestación para los usuarios. Los actores participantes del Informe no

⁷ A pesar de que esta que el Código de la Niñez y la Adolescencia es la única norma que consagra la aplicación de la mediación en un ámbito específico, su dictación no originó una experiencia práctica de ejecución en el sistema de responsabilidad penal adolescente en Uruguay. Solo recientemente, en el mes de Agosto del 2014, se ha implementado un centro piloto por el Poder Judicial sin relación con los programas del SIRPA.

coinciden en la necesidad de la dictación de una ley para el desarrollo de la mediación en Uruguay, diferencia que se encuentra vinculada a la evaluación positiva o negativa que se hace respecto del actual estado de evolución del instituto en el país.

Considerando que el desarrollo de la mediación ha sido hasta ahora de experiencia única en el contexto del Poder Judicial, solo se identificaron órganos de ejecución interna, como son la Suprema Corte de Justicia, el Departamento de Mediación y la Dirección General de Servicios Administrativos del Poder Judicial. Si bien no hay un organigrama de esta estructura de ejecución, de acuerdo a la información levantada, la SCJ es el órgano de superior jerarquía cumpliendo funciones de decisión política respecto del servicio, coordinación interinstitucional y administración de los recursos asignados, de ella depende la Dirección General de Servicios Administrativos, la cual cumple funciones operativas para la ejecución y control de las decisiones políticas y financieras de la SCJ, y de este órgano depende el Departamento de Mediación, que cumple funciones de gestión técnica y administrativa de los Centros de Mediación. No existen cargos intermedios de gestión y los Centros de Mediación no cuentan con una estructura organizacional interna.

En la gestión superior se observa baja presencia de las funciones de coordinación interna, siendo escasa la integración y cohesión del servicio de mediación con otras dependencias y servicios del Poder Judicial. Asimismo, en la relación vertical, se observa que no hay suficiente integración de la gestión técnica del Departamento de Mediación a los procesos de análisis y evaluación de la información para la decisión de las orientaciones generales del servicio.

El Departamento de Mediación, encargado de la gestión de la ejecución del servicio, cuenta con cuatro funcionarios administrativos además de la Directora, los cuales, entre otras, cumplen funciones de manejo estadístico, de control telefónico diario del horario de ingreso y salida de los mediadores de su jornada, de recolección presencial de los datos de las fichas de casos en cada uno de los centros de mediación para su registro unificado. De lo expuesto es posible observar que la gestión de los centros de mediación, presenta un énfasis hacia el control administrativo de obligaciones funcionarias, como el cumplimiento de horarios y registros, en desmedro de la gestión técnica referida a unificación de criterios de actuación en los casos, calidad de los procesos de mediación y competencias de los mediadores. Esta orientación se explica en parte por la ausencia de órganos de gestión intermedios con la consecuente recarga de funciones de la gestión central y en parte por la baja fiabilidad en los vínculos organizacionales.

Es posible concluir que la estructura de gestión centralizada descrita progresivamente se torna insuficiente a medida que avanza el proceso de expansión de los centros de mediación y su instalación en zonas del interior, donde además existe poca conectividad.

En cuanto a la cobertura del servicio, actualmente se estima por los actores de gestión que el servicio se oferta a un 50% de la población, aun cuando no se explicitó el diseño óptimo de cantidad de centros o mediadores para alcanzar el 100% de cobertura, ya que la asignación de oferta no se realiza por criterios de división política del país o jurisdicciones judiciales, sino por otros criterios referidos a cantidad de población y nivel de conflictividad

respecto de los cuales no se mencionaron factores objetivos de cálculo. Si bien el servicio tiene una orientación de prestación focalizada hacia sectores de escasos recursos económicos, el acceso sería universal, con gratuidad general sin calificación económica previa de los usuarios.

Finalmente respecto de los recursos financieros para sustentar el servicio desde el Poder Judicial, como ya se ha señalado, presupuestariamente no se encuentran garantizados los fondos necesarios para ofrecer un servicio de carácter nacional, siendo los actualmente asignados insuficientes para ello, aun cuando tienen carácter permanente ya que han sido aprobados por ley de presupuesto al Poder Judicial. La proyección del servicio como una política pública de justicia es incierta en la medida que el Estado no asuma su financiamiento para dar cobertura nacional con estándares adecuados de infraestructura y de calidad.

3. Sistema de Prestación de Servicios.

Esta dimensión se entiende como las características que determinan la existencia de una oferta de servicios de mediación dotada de una estructura y organización que garanticen la idoneidad del funcionamiento operativo de los programas que los ofrecen y de los procesos de mediación. Esta dimensión está referida principalmente a los procesos, y apunta a identificar la funcionalidad de los procesos operativos internos para ofrecer el servicio y los procesos de evaluación para medir y mejorar el nivel técnico de la mediación y los mediadores del sistema.

En este acápite se caracterizará la forma de ofrecer el servicio principalmente a partir de la información levantada mediante la aplicación de la encuesta a los mediadores y las observaciones participantes realizadas en los centros de mediación visitados.

3.1. Calidad del Diseño de Prestación del Servicio

El servicio de mediación del Poder Judicial, como se ha señalado, se ofrece mediante la estructura organizacional adoptada en la etapa de pilotaje, la cual se ha replicado en forma homogénea en el proceso de expansión. Si bien los actores representativos de la gestión del sistema estiman que es una estructura insuficiente, no se presenta una decisión respecto del diseño organizacional óptimo que debería alcanzarse en etapas más avanzadas de desarrollo, aun cuando se estima que al menos deberían existir nuevos recursos administrativos de apoyo en los centros.

La información referida al funcionamiento del servicio en las unidades operativas fue coincidente casi en un 100%⁸ en todas las respuestas de la encuesta referidas a esta temática, lo cual permite establecer la homogeneidad en el modelo de oferta del servicio. Por la misma razón, en este caso no se consignan los datos, realizándose una descripción de la realidad estadística y observada.

⁸ En algunas preguntas se omitió la respuesta por un mediador.

La estructura organizacional operativa de ejecución del servicio se constituye por unidades denominadas centros de mediación dotadas de dos mediadores que trabajan media jornada cada uno en el mismo horario, cumpliendo ambas funciones administrativas y profesionales o técnicas indiferenciadas en forma simultánea en el mismo lugar de trabajo. Las unidades no cuentan con otro personal de apoyo administrativo. Al interior de cada unidad no hay jerarquía ni distribución explícita de responsabilidades, tareas o roles respecto de los cometidos que se asignan al centro.

Las funciones administrativas y técnicas que cumplen los mediadores son las siguientes: Llevar registros de consultas y solicitudes de mediación, registrar en las fichas respectivas los resultados de las atenciones, asignar y coordinar cambios en las fechas de las mediaciones, realizar las convocatorias escritas a pre-mediación y mediación, contestar el teléfono, atender público consultante en general, atender las personas que solicitan mediación, realizar las pre-mediaciones con cada parte, realizar las audiencias de mediación, realizar las derivaciones de los casos para otros servicios, confeccionar certificados de comparecencia e incomparecencia, hacer seguimiento presencial o telefónico, hacer difusión del servicio en la comunidad, asumir la tutoría de pasantes en su caso.⁹

La ausencia de personal administrativo implica que los mediadores son quienes deben recibir la solicitud de ingreso de casos, lo cual podría afectar la percepción de imparcialidad del solicitado respecto del mediador que ya se ha entrevistado con el solicitante, razón por la cual hace un año se decidió por el Departamento de Mediación cambiar el procedimiento iniciando los procesos con entrevistas de pre-mediación con cada una de las partes.

Considerando la modalidad de trabajo descrita, el diseño actual de la prestación de servicios se considera un híbrido entre el sistema de cuerpo de mediadores y el sistema de centros especializados.

Estas unidades operativas funcionan mayoritariamente en un espacio cedido por otro servicio público¹⁰, disponiendo de una sala u oficina única sin separaciones, donde trabajan ambos mediadores y se realizan todas las funciones al mismo tiempo, lo cual no permite diversificar el trabajo que cada mediador realiza, como por ejemplo sería que uno de ellos reciba ingresos de consultas mientras otro media los casos, ya que no se dan las condiciones de privacidad necesaria para garantizar la confidencialidad.¹¹ Desde el punto de vista técnico la opción por la co-mediación no aparece justificada como parte del diseño del modelo.

⁹ En una encuesta se agregó que los mediadores también debían mantener la limpieza de la oficina.

¹⁰ En un principio estos espacios se ubicaron en los Centros de Salud Barriales cedidos por el Ministerio de Salud, hay otros centros que funcionan en las Defensorías Públicas, y actualmente se está realizando un convenio para ubicar centros en las Intendencias. En casos muy excepcionales se ha arrendado un lugar al efecto por el Poder Judicial.

¹¹ En las unidades visitadas no había el mobiliario adecuado al contexto de mediación, ya que las oficinas solo cuentan con dos escritorios de atención, no hay mesas redondas o sillones que se pueden disponer en formato de diálogo de todos los participantes.

En los centros visitados tampoco se observó distribución de jornadas para las diversas tareas, realizándose todas ellas según se presenta la demanda, por tanto el centro durante su jornada atiende ingresos de consultas y solicitudes de mediación mientras en el mismo horario se realizan pre – mediaciones y mediaciones en sesiones conjuntas. Esta dinámica asociada a la falta de personal administrativo, entorpece el trabajo profesional de los mediadores ya que mientras se encuentran en una audiencia de mediación el público consultante golpea la puerta en forma reiterada y suena el teléfono, siendo necesario interrumpir las intervenciones técnicas para atender a los consultantes, que en algunas ocasiones demuestran impaciencia.

En la práctica, la infraestructura asignada para el funcionamiento de la oficina de mediación, la ausencia de personal administrativo de apoyo y la modalidad de trabajo simultáneo de la dupla de mediadores, reduce a la mitad la capacidad de atención de la unidad en relación a la cantidad de horas profesionales de las que se dispone. Desde el punto de vista técnico la opción por la co-mediación no aparece justificada como parte del diseño del modelo en las entrevistas realizadas a los actores de gestión y ejecución.

Se estima que la estructura organizacional y el modelo de trabajo presenta múltiples desafíos operativos y técnicos, que deberían ser abordados en la revisión del diseño del sistema que se pretenda consolidar.

En cuanto a la accesibilidad y la inserción en redes sociales, el 94,1% de los mediadores respondió que el centro realiza actividades de difusión en la comunidad y el 100% que los centros se vinculan con otras instituciones para el desarrollo de sus funciones. Los centros nacen con una marcada vocación comunitaria razón por la cual se contempla principalmente el trabajo en redes locales y comunitarias, como la municipalidad, la policía comunitaria, los centros comunales barriales, los consultorios jurídicos barriales de las Universidades, la Intendencia, las ONGs sociales, los consultorios de salud, etc. Desde la red estatal de servicios, además se considera la coordinación con las defensorías de oficio, el Ministerio de Desarrollo Social, el INAU, los Juzgados, etc. Los objetivos preponderantes de la vinculación son obtener derivación de casos, derivar a usuarios para la obtención de otros servicios sociales, y la derivación de usuarios para obtener servicios jurídicos.

Durante el mapeo de necesidades se observó que las relaciones que establecen los centros con otras instituciones locales, judiciales o comunitarias, es muy diversa según la zona del país donde está el centro y el lugar físico donde funciona, no siendo homogéneo el nivel de trabajo en redes en todos los centros.

Respecto de la gestión interna de casos, los centros cuentan con un sistema de registro de fichas en soporte material y un sistema informático que permitiría rastrear casos. Si bien no fue objeto de análisis en la misión el potencial y conectividad del sistema informático, en la práctica este soporte no tendría la capacidad de consolidar la información estadística de los centros para su disponibilidad por la gestión central, ya que todos los meses un funcionario del Departamento de Mediación recoge presencialmente los datos de cada centro para homologar el registro y los resultados estadísticos del servicio. Respecto de la gestión

externa de usuarios, no existe una política de control de calidad desde los usuarios, ya que el modelo no contempla un sistema de recepción de reclamos y tampoco se aplican encuestas periódicas de percepción o satisfacción de los usuarios con el servicio recibido.¹² Esta falencia impide el proceso de retroalimentación necesaria para el proceso de mejora continua del servicio ofrecido.

Finalmente, respecto del factor referido a la calidad profesional como preocupación del servicio, la Directora de Departamento de Mediación refiere en la entrevista que no existe un programa de perfeccionamiento de los mediadores en el Poder Judicial, habiéndose realizado capacitaciones solo al inicio de la iniciativa. Por su parte, un 53,1 % de los mediadores encuestados respondió que el Poder Judicial no ofrece capacitación a sus mediadores en forma periódica, un 35,2% respondió que si lo hace, y un 11,7 % omitió la respuesta. Esta aparente contradicción se explica en el hecho que las respuestas afirmativas corresponden a los mediadores ingresados recientemente al servicio, hace un año o hace seis meses, los cuales han tenido la oportunidad de participar en las capacitaciones realizadas por el Programa Eurosocial. Por su parte, los mediadores antiguos respondieron negativamente, salvo uno que también hizo referencia a los cursos de Eurosocial. Los mediadores que omitieron señalaron llevar muy poco tiempo en el servicio y no podían responder la pregunta. Se recabaron algunos comentarios en las encuestas sobre la necesidad de implementar en forma urgente un programa de capacitación, percepción de necesidad que es coincidente con otros datos recabados en el informe.

La falencia de un programa de perfeccionamiento periódico al interior del Poder Judicial, sumado al hecho que no existen estándares mínimos de formación especializada para el ingreso, y la falta de homogeneidad en el nivel de formación actual de los funcionarios, califica este factor con un peso relevante en la dimensión de la calidad del diseño de ejecución.

3.2. Calidad de los Procesos de Mediación

Este factor está referido al nivel de formación de los mediadores para desempeñar su rol en forma competente y a la existencia de mecanismos para evaluar, controlar y mejorar la calidad de los procesos de mediación en forma periódica y permanente.

La encuesta aplicada a los mediadores da cuenta de baja homogeneidad en la formación actual de los mediadores que integran el servicio, aun cuando mayoritariamente el nivel de formación de los mediadores encuestados es alto. Un 58,8% de los mediadores señala que tiene más de 200 horas de formación, un 11,7% entre 101 a 160 horas, un 11,7 % entre 61 a 100 horas, un 11,7% entre 41 a 60 horas, y un 5,8 % entre 20 a 40 horas de formación. Respecto al tipo de formación la mayoría, un 76,5%, señala que su formación es mixta, académica y no académica, y un 23,5% señala que es exclusivamente académica. Algunos mediadores que tienen más de 200 horas de formación han recibido dicha formación on

¹² En los resultados de las encuestas el mediador del Centro de San José respondió que se aplicaban encuestas de satisfacción a todos los usuarios en forma bimensual, lo cual respondería a una iniciativa individual.

line, lo que es coincidente con el hecho que mayoritariamente, se estima que en la actualidad no tienen la posibilidad de seguir un proceso de perfeccionamiento en mediación en el país. En cuanto a la formación en pasantías guiadas antes de ejercer el rol de mediador, el 53% de los mediadores encuestados señaló que tuvo esa formación previa y el 47% señaló que si la tuvo.

El análisis integrado de la información levantada permite concluir que los propios mediadores no tiene una valoración positiva de la formación que actualmente tienen, ya que aun cuando estadísticamente en horas es de un nivel medio o medio alto (un 70.5% tiene un mínimo de 160 horas de formación) el 88,2 % de los mediadores encuestados considera necesario contar con mayor formación técnica en mediación o con una especialización. Las razones por las cuales mediadores formados con 200 horas en la especialidad estiman que requieren mayor formación pueden ser múltiples. A partir de los comentarios recabados en la encuesta, la experta maneja como motivaciones posibles el hecho que el programa de especialización cursado tiene muchas horas pero baja calidad académica, o se han realizado varios cursos cortos de un mismo nivel de profundidad, o que la formación recibida es principalmente teórica sin considerar el desarrollo de habilidades técnicas para conducir procesos de mediación, o bien que la formación recibida no está revestida de suficiente reconocimiento para acreditar externamente su calidad profesional.

Cualquiera sea la razón por la cual los mediadores consideran que actualmente existe un déficit en su formación, se hace necesario abordar un proceso de capacitación y perfeccionamiento revestido de legitimidad académica y experiencial para nivelar los conocimientos teóricos y las competencias prácticas de los mediadores, eliminando las posibles brechas entre ellos y las posibles percepciones de falta de idoneidad en el desempeño profesional.

Respecto de los procesos de evaluación de los mediadores, la Directora del Departamento de Mediación refiere que no existen procesos de evaluación especiales para los mediadores, siendo el único proceso evaluativo el que se aplica en forma anual por el Poder Judicial a todos los funcionarios respecto del cumplimiento de sus obligaciones funcionarias, el cual ella intenta adaptar a los requerimientos propios del desempeño de los mediadores. En cuanto a una evaluación técnica presencial en sala, la Directora señala que debiera hacerla ella puesto que no existen otros recursos especializados, siendo ello muy difícil, por limitaciones de tiempo de jornada, traslado y recursos.

Sin perjuicio de afirmar la necesidad de contar con un instrumento especial para evaluar y mejorar el desempeño de los mediadores del servicio, cabe considerar que ellos no están adscritos a un código de conducta profesional en particular, y esta carencia de pautas de evaluación de desempeño podría implicar el riesgo de falta de norma reguladora para reprimir o sancionar alguna falta a la ética en su accionar. Se estima que siendo la estructura organizacional liviana con pocas posibilidades de control directo debería

reforzarse el control indirecto por medio del establecimiento de pautas de conducta específicas y claras.

En cuanto a la supervisión externa de casos, la información levantada es coincidente en cuanto a que este mecanismo de control de calidad y retroalimentación de los mediadores para la mejora continua de su desempeño, no existe en el servicio.

Respecto del seguimiento de casos, el modelo contempla un seguimiento de los acuerdos a los tres meses desde que termina el caso. Se observan dos modalidades, la primera consiste en una comunicación telefónica con cada una de las partes, la cual es la regla general, y la segunda en algunos casos que lo ameritan, se realiza en forma presencial para lo cual se fija una audiencia especial con las partes cuya fecha queda fijada en el mismo acuerdo. El seguimiento se registra por los mediadores en la ficha del caso y el Departamento de Mediación consolida estadísticamente esta información. Esta es una práctica positiva dentro del modelo que debiera mantenerse ya que permite evaluar la sustentabilidad de las soluciones y genera en el usuario una percepción de preocupación real del servicio por la solución del conflicto.

4. Articulación con el Sistema de Justicia Formal

Esta dimensión se entiende como las características que determinan que los servicios de mediación ofrecidos se constituyen como una experiencia de justicia mediante su integración al sistema de resolución de conflictos jurídicos y la garantía de los derechos de los ciudadanos. Se consideran en esta dimensión factores referidos a la complementariedad entre el sistema de justicia formal y los servicios de mediación y su nivel de integración, la existencia de modalidades para obtener la equivalencia jurisdiccional de los acuerdos, y los mecanismos mediante los cuales se garantizan los derechos de los usuarios del servicio.

En este acápite se caracterizarán los factores de la dimensión a partir de la información levantada en las encuestas aplicadas a los mediadores, y de las entrevistas realizadas a los actores de gestión del servicio de mediación y a la Directora de la Defensoría Pública.

En esta dimensión es donde se observa mayor diversidad en las respuestas de los mediadores, lo cual se explica en el hecho que la realidad de cada centro respecto de las relaciones con el sistema de justicia formal es muy diferente según sea la zona donde funciona, observándose que en el interior existe por regla general mayor cohesión, colaboración y fluidez en los vínculos establecidos a diferencia de los centros de Montevideo.

Los actores entrevistados manifiestan consistencia en reconocer la baja articulación que existe entre los operadores de justicia y los servicios que contempla actualmente el sistema del Poder Judicial, siendo asimismo coincidentes al mencionar como excepción la experiencia que se desarrolla en el local de Defensoría de Familia en Montevideo donde

también funciona en la misma jornada el centro de mediación, lo cual ha generado un modelo particular de integración de justicia.

4.1. Complementariedad con el Sistema de Justicia

Este factor apunta a identificar la concepción de la mediación como mecanismo para mejorar la calidad de las respuestas del sistema de justicia, al cual se debería integrar como complemento de los mecanismos judiciales. Ello significa que en el contexto de la oferta de mecanismos de acceso a la justicia de la población, de acuerdo a esta concepción, la mediación constituye una forma de diversificar la tutela estatal de derechos para ofrecer alternativas más idóneas para la resolución de conflictos según su naturaleza. De modo tal que su inserción en las políticas públicas de justicia obedece a la opción por mejorar la calidad y cantidad de las respuestas que el sistema jurídico puede ofrecer y no a la idea de su utilización como un recurso paliativo del deficiente acceso de la ciudadanía a la jurisdicción. El Estado tiene la obligación de garantizar en condiciones de igualdad a todas las personas el acceso a la jurisdicción, independientemente de la existencia de instancia alternativas de solución de conflictos. Por tanto, ambos órdenes de resolución de conflictos, el impuesto y el negociado, deben coexistir de forma armónica manteniendo sus ámbitos propios de validez, para sustentar una política pública de justicia garantista. En este sentido, el estándar de justicia estaría dado por el derecho de los ciudadanos a elegir el mecanismo por el cual acceden a la justicia, optando por la respuesta judicial o por el proceso de mediación, siendo ambos complementarios en el sentido de ofrecer por distintas vías una solución al conflicto con suficientes garantías.

Como ya se ha señalado, la concepción original de la mediación en su proceso de inserción en el país estuvo marcada por la idea de proveer un mecanismo de contención de conflictividad en zonas alejadas del centro para poblaciones carenciadas. Sin embargo, se evidencia que esta concepción está siendo superada por nuevas visiones que pretenden mejorar los estándares de integración de la justicia y el rol que la mediación debería tener como mecanismo alternativo de acceso al sistema de resolución de conflictos.

Para dar concreción práctica a la complementariedad, es necesario que las instancias de mediación logren articularse con la asistencia jurídica para crear un flujo que permita a la ciudadanía transitar desde el mecanismo negociado al mecanismo impuesto mediante la garantía jurídica de la interposición de la acción en caso de frustrarse la mediación. Asimismo, es necesario que las vías de acceso que ofrecen mecanismos del orden impuesto, como son los Tribunales y las Defensorías, oferten el mecanismo de la mediación y lo validen.

Desde la realidad de los centros de mediación, en cuanto a la garantía del acceso a la jurisdicción, un 47 % de los mediadores señalan que los usuarios del centro de mediación no cuentan con un acceso asegurado a la jurisdicción para resolver su conflicto a través de los tribunales, un 41,1 % señalan que si lo tienen, y un 11,7 % omite responder la pregunta. Cabe concluir que el servicio de mediación no cuenta con un protocolo fiable para derivar a sus usuarios a las instancias jurídicas de apoyo para la interposición de la acción respectiva.

La Directora de la Defensoría Pública confirmó en la entrevista que no existen vínculos formales con el servicio de mediación para establecer una relación general de mutua colaboración entre ambas instancias del Poder Judicial, siendo una tarea que considera necesaria y pendiente.

En cuanto a la vinculación que tienen los centros con los Tribunales de Justicia, la mayoría de los mediadores señalan que si la tienen en un 64,7%, un 29,4%, señalan que no la tienen, y un 5,8% (1 mediador) omite responder. En casi todas las respuestas se refiere como objeto de la vinculación el recibir derivación de casos, lo cual estaría demostrando que existen experiencias en las cuales se está fortaleciendo la complementariedad con el sistema judicial, no siendo aún una realidad general. En este sentido, la Directora del Departamento de Mediación, refiere que en Montevideo no existe mayor vinculación con los Tribunales aun cuando existe derivación de jueces del turno penal o de faltas que derivan casos a través de la seccional policial pero no esperan un retorno del caso, a diferencia de los centros del interior que funcionan en locales judiciales donde hay jueces que han sido mediadores y tienen muy buen relacionamiento con el servicio de mediación derivando casos y esperando el retorno, lo cual sería excepcional.

Respecto de las relaciones del servicio de mediación con los demás actores del sistema judicial, se puede observar que en general existe poca articulación y fluidez, demostrándose en algunos aspectos baja fiabilidad del vínculo. Se estima que aún no se ha logrado legitimar el servicio al interior del Poder Judicial, tanto en el ámbito de la judicatura como en el ámbito de otras líneas de servicios que dependen de la institución. Un actor de gestión señala que el servicio de mediación no se entendería perteneciente al área jurisdiccional a diferencia de la Defensoría, habría un tema de aceptación; los jueces, defensores y fiscales no reconocerían el servicio como una herramienta del Poder Judicial, y habría una subestimación de la mediación. Otro actor relevante del Poder Judicial reconoce que hay desconocimiento de algunos jueces del sistema, que es necesario trabajar la legitimación del sistema y ver los aspectos que hay que mejorar. Esta percepción es compartida en forma mayoritaria por los mediadores, los cuales manifestaron en el taller estratégico como problemáticas sentidas la falta de reconocimiento y validación de su labor, la dificultad de articulación con las redes institucionales, la ausencia de vínculos con los demás actores del Poder Judicial, la dificultad para comunicarse con sus compañeros de la Defensoría, la negativa de los defensores para homologar los acuerdos y recibir las derivaciones para la asesoría jurídica de las partes.

4.2. Garantías de Derechos

En cuanto a las garantías de los derechos de los ciudadanos que participan de una mediación, es posible identificar una especie de “debido proceso” conformado por garantías procedimentales y por garantías jurídicas. Las garantías procedimentales son propias del método de mediación y están referidas al cumplimiento práctico de los principios de la mediación, y las garantías jurídicas están referidas principalmente al

estándar del acuerdo libre e informado. A los efectos del informe, se focaliza en la garantía jurídica del acceso a la asesoría jurídica para la toma de decisiones en el proceso de mediación.

La garantía jurídica del acuerdo informado puede tener diversas expresiones, siendo el estándar más alto la exigencia legal de asesoría letrada obligatoria a ambas partes durante el proceso de mediación. Como se ha señalado este es el estándar que rige en el país actualmente, establecido por el Artículo 2° de la Ley 16.995, y del cual se encuentran excepcionados los procesos de mediación que se realizan por el Poder Judicial. Si bien podría considerarse que este es un aspecto positivo dentro de la evolución del instituto, en la práctica ha tenido efectos adversos para el desarrollo de la mediación en el país. Por una parte, al referido artículo se le ha dado una interpretación general o amplia en virtud de la cual se asume que todo proceso de mediación debe cumplir con la exigencia de la asistencia letrada obligatoria, lo cual no es consistente con el hecho que no existe legislación general o especial que regule este servicio profesional estableciendo registros públicos de mediadores o asignando determinados efectos a sus resultados, único ámbito en el cual la ley podría considerar requisitos procedimentales de validez o imponer obligaciones a los mediadores. Considerando los recursos de asistencia jurídica gratuita que dispone el país y la capacidad económica promedio de la población, esta interpretación se transforma en un obstáculo para el desarrollo de nuevas experiencias de mediación en cualquier ámbito de conflictividad. Por otra parte, la mencionada garantía, en los hechos, tendría muy poco efecto práctico, ya que la única experiencia consolidada de mediación en el país precisamente se encuentra excepcionada de ella.

Independientemente que el servicio de mediación no asuma el estándar de la asesoría letrada obligatoria, la garantía del acuerdo informado exige que los mediadores a lo menos informen a las partes, al inicio o durante la mediación, el derecho que les asiste de consultar un abogado respecto de los temas sometidos a la mediación y disponer de un mecanismo accesible a los usuarios para obtener asesoría jurídica. En las observación participante realizada por la experta de los procesos de pre- mediación, no se identificó, por regla general, la intervención de los mediadores referida a informar a las partes del derecho de asesorarse por un abogado, lo cual puede tener una explicación razonable en el hecho que no existe esta posibilidad para los usuarios, o bien existiendo, en la práctica, es ilusoria en este contexto de mediación.

Desde la percepción de los mediadores, mayoritariamente los centros si ofrecen a las partes la posibilidad de acceder a servicios de orientación jurídica para informarse de sus derechos respecto del conflicto sometido a la mediación, ya que 70,5% de los encuestados contestan afirmativamente esta pregunta, señalando que se ofrece el servicio de orientación jurídica principalmente antes y durante el proceso de mediación. Un 23,5% señala que el centro de mediación no ofrece esta posibilidad a las partes y un 5,8% (corresponde a 1 mediador) omite la respuesta. Con todo, los comentarios adicionales de los mediadores a esta pregunta agregan la dificultad de concretar dicho servicio para las partes, mencionando que las derivaciones no son fructíferas, que el otorgamiento del

servicio no depende de ellos, que el servicio no es obligatorio, o que es difícil obtener la asesoría.

La percepción de la dificultad práctica para obtener un servicio de orientación jurídica para las partes participantes de un proceso de mediación es concordante con lo que ya se ha señalado respecto del bajo nivel de interrelación del servicio de mediación con la defensoría, y también con lo referido por los actores del sistema en cuanto a que algunas defensorías tienen exceso de demanda, y por tanto no tendrían capacidad para brindar esta atención.

4.3. Equivalencia a la Jurisdicción

Este factor se refiere a la cualidad de la cual puede estar dotada la mediación para producir una resolución del conflicto con la misma eficacia de la cual está revestida la respuesta jurisdiccional, esto es, que el acuerdo de mediación produzca acción y excepción de cosa juzgada. La equivalencia jurisdiccional autónoma de los acuerdos de mediación se alcanza en aquellos países en los cuales el instituto ha alcanzado un alto grado de legitimidad social y desarrollo legal, ya que requiere la dictación de una ley que le asigne este efecto jurídico y cree un sistema de certificación, regulación y control de los mediadores a los cuales se les reconoce esta facultad. Otra modalidad de equivalencia jurisdiccional está referida a las leyes que asignan al acuerdo de mediación el efecto de terminar un proceso judicial con efecto de cosa juzgada cuando él se presenta en el juicio. Si bien este es el nivel superior de desarrollo, existen otras experiencias en las cuales se adopta una política de homologación de los acuerdos cuando las partes desean darle dicho efecto, para lo cual se garantiza desde las instancias de mediación el acceso a los servicios jurídicos o notariales necesarios para revestir el acuerdo de formas procesales que producen el mismo efecto, como podrían ser las transacciones notariales o los convenios aprobados judicialmente.

En Uruguay al no existir ley que regule el instituto, el acuerdo de mediación no produce el efecto de equivalencia jurisdiccional autónoma, aun cuando el CNA asigna un efecto jurídico al acuerdo de mediación en el contexto de la infracción penal juvenil, cual es, que el Juez luego de valorar el acuerdo reparatorio puede disponer de la clausura de las actuaciones.

Respecto de este tema, la Directora del Departamento de Mediación señala que en los centros de mediación no existe una política de homologación, y solo cuando son acuerdos de familia se les aconseja a las partes homologar, lo cual queda escrito en el acta de mediación y se les deriva a defensorías barriales o de familia. Con todo, los mediadores tuvieron respuestas disímiles en las encuestas aplicadas, un 53% señalaron que si existía una directriz en el servicio para homologar los acuerdos logrados en el procesos de mediación y un 47% señalaron que no existía esta directriz. Es posible que los mediadores hayan entendido de diferente forma la pregunta, entendiendo que el consejo de homologar los acuerdos en los casos de familia es una directriz al respecto, lo cual en realidad es excepcional.

Los actores de gestión del Poder Judicial no manifiestan interés por generar una política de homologación de los acuerdos de mediación, ya que según se pudo observar en las entrevistas, se asigna un alto valor a la sustentabilidad de los acuerdos emanada del compromiso de la voluntad genuina de las partes, idea que la experta comparte. Sin embargo, se considera que la homologación debiera ser igualmente accesible a los usuarios del servicio en caso que manifiesten voluntad de asignar al acuerdo efecto jurídico de cosa juzgada.

El Poder Judicial tiene un recurso expedito y gratuito para generar una política de homologación de los acuerdos logrados mediante su servicio de mediación, ya que la Defensoría es un servicio que pertenece a la institución, y según referencia su Directora, a los defensores se les reconoce en el sistema judicial la fe pública para homologar acuerdos y presentarlos a la aprobación judicial, lo cual les otorga mérito ejecutivo. Sin embargo, en la práctica se observa que no en todos los centros existe la posibilidad de ofrecer la homologación de los acuerdos a los usuarios, principalmente porque las Defensorías adoptan diferentes posturas respecto a otorgar la asistencia jurídica para realizar dicho trámite. Esta diversa realidad sobre la accesibilidad a la homologación de los acuerdos en los centros de mediación, se refleja en el hecho que el 47% de los mediadores encuestados señaló que el centro sí ofrece a los usuarios servicios para homologar los acuerdos y 53% señaló que no los ofrece. Consecuentemente, los acuerdos de los centros de mediación en forma mayoritaria revisten la forma ser escritos privados o bien acuerdos verbales.

La Directora de la Defensoría confirma que no existe un protocolo general de actuación de los defensores respecto de este tema, y que cada Defensoría adopta distintas actitudes, mencionando que algunos defensores han mostrado reticencia a ejercer la facultad de homologación respecto de los acuerdos de mediación porque llegan muy desfasados en el tiempo respecto de la fecha de firma del acuerdo. La Directora considera que es una dificultad física por las distancias entre los servicios, lo cual hace que las personas no lleven en forma inmediata el acuerdo para su homologación, y en este sentido menciona como ejemplo eficiente de integración el centro de mediación que funciona en el local de la Defensoría de Familia donde se da una relación fluida entre ambos servicios para la derivación y la homologación. Sin embargo, también agrega que no todos los defensores están de acuerdo con la complementariedad con el sistema de mediación, ya que hay cuestiones generacionales vinculadas a una mentalidad muy litigiosa.

5. Especialización de Recursos Humanos.

Esta dimensión se entiende como las condiciones que determinan la existencia de una oferta de formación y especialización continua en el ámbito de la mediación y de mecanismos de acreditación que permitan garantizar la cantidad y calidad de los profesionales necesarios para el desarrollo del sistema de mediación. Se consideran en esta dimensión factores referidos a la diversidad y permanencia de programas de formación, al nivel académico de los procesos de especialización y perfeccionamiento, a la

existencia de centros de práctica y de sistemas de información confiables sobre la formación teórica y práctica de los profesionales para ejercer el rol de mediador. Está referida al contexto del sistema formativo de mediadores y su capacidad para especializar profesionales, apuntando a identificar la existencia de condiciones para el desarrollo y proyección de la mediación, desde el punto de vista de la suficiencia de dotación de profesionales que ofrecerán los servicios.

Esta es una de las dimensiones que presentó mayor consistencia en todas las fuentes y metodologías consideradas en el informe, arrojando un déficit importante de recursos que afecta el desarrollo de la mediación en el país. Se considera en este acápite para caracterizar la dimensión los resultados de las encuestas aplicadas a los mediadores, las entrevistas a los actores de gestión del sistema de mediación del Poder Judicial y las entrevistas a los actores de formación de mediadores.

Las primeras experiencias de formación de mediadores en el país se encuentran relacionadas a la cooperación internacional radicadas principalmente en el Centro de Estudios Judiciales. Con posterioridad se desarrolla una iniciativa de formación de mediadores en el Centro de Resolución de Conflictos de la Asociación de Escribanos de Uruguay, la cual se replica por varios años perdiendo fuerza con posterioridad, posiblemente por el bajo nivel de desarrollo profesional y práctico que presenta la mediación en el tiempo. Respecto del ámbito académico se han dictado programas de especialización o postgrado en las universidades, que no han logrado mantener continuidad en los años y algunos no habrían alcanzado suficiente legitimación en el medio profesional.

Los actores entrevistados son coincidentes en señalar que no existe en Uruguay formación en mediación o en métodos alternos en el pregrado de las profesiones humanistas, lo cual no favorece el cambio cultural necesario para validar socialmente la mediación, especialmente en el caso de los abogados que mantienen una visión tradicional litigiosa de las formas de resolución de conflictos. Asimismo coinciden que en la actualidad la oferta de capacitación o formación especializada en mediación es escasa y no habría continuidad ni progresión de profundidad en los estudios. La falta de continuidad de los cursos de capacitación o programas de formación se explica en el hecho que las ofertas académicas no alcanzan la demanda necesaria para su realización, lo cual puede deberse a falta de validación del nivel de formación o falta de profesionales interesados por ausencia de mercado profesional asociado a la especialización que se ofrece. En cuanto a la formación práctica, existen experiencias formativas que han incorporado una pasantías en los centros de mediación del Poder Judicial, pero no se recabó mayor información de esta experiencia.

La ausencia de una adecuada oferta de especialización en mediación en el país se refleja en los resultados de las encuestas aplicadas a los mediadores, donde un 70,5% señala que no tiene en la actualidad la posibilidad de seguir un proceso de perfeccionamiento en mediación en el país y un 29,4% señala que si tienen esta posibilidad. Al preguntar a aquellos que respondieron que no existía esta posibilidad por las razones de su respuesta, se mencionan en seis oportunidades porque no hay oferta (cursos de capacitación, carrera de mediación, programa de Maestría, solo on line); en tres oportunidades porque ya han

cursado los cursos que existen; en cinco oportunidades porque los cursos en el país son de bajo nivel (son muy básicos, de nivel no profesional, no profundizan en la mediación, no ofrecen garantías, no tienen continuidad o profundidad como para considerarlos perfeccionamiento); en dos oportunidades porque se dictan en Montevideo y ellos residen en departamentos distantes; y en una oportunidad porque no hay gratuidad para los cursos.

En el país tampoco existen en la actualidad sistemas de acreditación o certificación de las calidades de los profesionales para ejercer el rol de mediadores, por tanto aún no se ha dado el proceso de discusión respecto de los estándares mínimos de formación requeridos.

Respecto de la evolución que ha tenido el país en relación a la oferta especializada de formación en mediación, se observa un estancamiento y falta de diversificación, manteniéndose al parecer en el tiempo el nivel de los cursos formativos iniciales, que aun cuando han pasado al ámbito académico formalizándose como programas de postgrado no han alcanzado profundidad hacia niveles de integración y sistematización de nuevos conocimientos teórico prácticos producto del avance de la dogmática internacional, razón por la cual la certificación de los programas existentes no estarían produciendo legitimidad profesional en el contexto de la especialidad. La experta estima que este es un factor afecta al sistema de mediación en su conjunto, ya que genera baja fiabilidad entre los actores respecto de la idoneidad de la práctica presente en el país, lo cual es percibido por los mediadores en la falta de reconocimiento de su rol profesional. Esta idea se ve reafirma en el hecho que en el proceso de indagación de necesidades, todos los actores participantes del informe manifestaron la necesidad de mejorar la formación de los mediadores y avanzar hacia una mayor profesionalización.

6. Inserción Social y Cultural de la Mediación

Esta dimensión se entiende como la existencia de un conjunto de acciones del Estado destinadas a informar a la población sobre los servicios de mediación y promover en la ciudadanía la utilización de los mismos destacando sus características y ventajas como mecanismo de acceso a la justicia. Se consideran en esta dimensión factores referidos a la visibilidad pública y difusión de la mediación como experiencia de justicia, y las acciones educativas sobre mecanismos pacíficos de resolución de conflictos.

Esta dimensión está referida al contexto cultural del país y a los procesos de cambio social, apuntando a identificar la transformación progresiva de los demandantes de justicia hacia la autogestión y desjudicialización de sus conflictos, como la sensibilización de la población en general sobre la integración en la convivencia de una cultura de paz.

Los actores de gestión entrevistados manifiestan que el servicio de mediación del Poder Judicial no ha realizado campañas masivas de difusión en medios de comunicación, y las acciones de visibilidad se relacionan con las aperturas de los nuevos centros de mediación oportunidad en la cual se da a conocer el servicio a las autoridades locales y a la prensa. En cuanto a material de difusión se dispone de cartillas confeccionadas por el Poder Judicial y

afiches promocionales que se instalan en los locales donde funcionan los centros. Coinciden en que falta desarrollar una política permanente de difusión del servicio, ya que aun existe mucho desconocimiento del instituto en el país, tanto de las autoridades como de la población en general.

La página web del Poder Judicial tiene un link destinado al servicio de mediación donde se informa de los antecedentes históricos del servicio, se explican los principales aspectos del mecanismo, se mencionan los cometidos del Departamento de Mediación y de los centros de mediación. También desde la página se puede acceder a la normativa relacionada y a los datos de contacto, ubicación y horarios de atención de los centros.

En cuanto a las acciones que realizan los centros de mediación para dar a conocer el servicio a la población, el 94,1% de los mediadores encuestados señala que el centro cuenta con material de difusión y ellos realizan actividades de difusión consistentes principalmente en entrega de folletería, visitas a diversos organismos de la red local para informar del servicio y charlas informativas.

En cuanto a las acciones que realiza el Poder Judicial para difundir el servicio de mediación, un 88,2% de los mediadores estiman que no son pertinentes y suficientes, y un 11,8% estima que sí lo son. En cuanto a las razones que se señalan por los mediadores para considerar que el Poder Judicial no realiza acciones de difusión pertinentes y suficientes, los comentarios nuevamente apuntan a considerar que el servicio de mediación no es reconocido al interior de la institución, manifestando la necesidad de darle mayor visibilidad que denote un verdadero apoyo al servicio como parte del Poder Judicial.

Algunos actores del Poder Judicial consideran que la baja difusión del servicio se debe a la falta de recursos económicos para realizar una campaña en medios masivos. Otro factor incidente, podría ser el mencionado por otro actor, en el sentido que en la cultura organizacional del Poder Judicial no hay costumbre de salir a buscar a la gente ya que su demanda está suficientemente asegurada.

El nivel de difusión masiva que ha tenido y tiene actualmente la mediación en el país, permite suponer que el instituto no ha logrado insertarse culturalmente en la población. Sin embargo, en los barrios donde existen centros de mediación funcionando hace muchos años, el servicio sería reconocido como un recurso de la red local comunitaria.

La experta estima que la difusión masiva y la promoción de la utilización de la mediación en la población como mecanismo de acceso a la justicia debería ser parte de una etapa más avanzada en el proceso de desarrollo de una política pública de mediación a objeto de socializarla adecuadamente.

III. INDAGACION DE NECESIDADES Y PROYECCIONES

Uno de los objetivos que consideró la asesoría especializada fue identificar las necesidades del país para avanzar en el desarrollo de la mediación como política de justicia a partir de la percepción de los agentes públicos y de la información disponible.

La indagación de necesidades se realizó en las entrevistas a los actores del sistema de justicia y mediante la participación de los mediadores en el mapeo de evolución histórica que proyectó la línea de tiempo del 2014 en adelante para consignar los hechos positivos que se esperaban ocurrieran en el futuro respecto de la mediación en el país.

Los actores entrevistados tuvieron coincidencia respecto de dos tipos de necesidades, las vinculadas a la asignación de recursos por parte del Estado para mejorar los estándares de infraestructura y calidad del servicio de mediación y las vinculadas a la oferta de formación especializada de los profesionales mediadores en el país mediante programas académicos reconocidos de alto nivel. Con diversos énfasis se mencionaron otras necesidades, como la generación de una voluntad política clara en apoyo de la mediación, la necesidad de mejorar la articulación y cooperación entre los actores del sistema de justicia en relación a la mediación, la necesidad de mejorar la cohesión entre las diversas instancias estatales que promueven programas de mediación para consensuar elementos conceptuales del instituto, y una mayor difusión de la mediación a nivel de la población en general.

Por su parte, los mediadores del Poder Judicial participantes del taller estratégico mencionaron necesidades y esperanzas respecto de lo que esperan ocurra en el futuro con la mediación, las cuales se pueden mostrar en el siguiente cuadro que organiza el árbol de necesidades.

Reconocimiento Intrainstitucional	Condiciones Laborales	Capacitación y Profesionalización	Difusión	Institucionalización Normativa
Mayor reconocimiento del resto del sistema judicial	Mejoras laborales y funcionarias Mejora de los locales de funcionamiento	Mas capacitación (3) Capacitación continua	Sensibilización a instituciones y posibles usuarios	Ley de Mediación (2) Creación de un registro de mediadores
Mayor información dentro del sistema judicial	Conectividad de internet en los centros Mas mediadores Mejoría en la calidad de las condiciones de trabajo	Profesionalización de la mediación (3) Cursos de especialización Creación de la carrera universitaria de mediador	Promoción de la cultura de paz	Obligatoriedad de la mediación en áreas específicas Multiplicación de la mediación a otros ámbitos Creación de un estatuto del mediador judicial Institucionalización de la mediación por Ley

IV. RECOMENDACIÓN DE ACCIONES A FUTURO

A partir de la información levantada en la misión y como producto del análisis de las dimensiones y factores asociados a una política pública de mediación según la realidad del país, la experta considera pertinente realizar las siguientes recomendaciones de acciones a futuro para avanzar en el desarrollo de la mediación a nivel general y en relación al servicio de mediación del Poder Judicial.

Recomendaciones en el Ámbito General

1. Generar instancias de intercambio entre los organismos públicos y privados que promueven y practican la mediación al amparo de instituciones académicas reconocidas con el objeto de homogeneizar las concepciones de la mediación y difundir sus alcances a partir de distintas experiencias comparadas, elevando el conocimiento dogmático del instituto entre los distintos operadores del sistema. Se estima que acciones de este tipo podrían mejorar la cohesión y colaboración entre los actores, generando mayor confianza en los vínculos interinstitucionales.
2. Revisar la interpretación de la normativa que establece la asistencia letrada obligatoria en cuanto a su alcance a todo tipo de mediación a objeto de favorecer el surgimiento de otras iniciativas de mediación que generarían diversificación de experiencias ampliando el ámbito profesional de la mediación y el desarrollo de las especialidades por tipo de conflictividad.
3. Promover un debate social que integre diversas reparticiones públicas y al Poder Legislativo para avanzar en la institucionalización de una política pública de mediación en el sector justicia considerando la aprobación de normativa y recursos necesarios para su implementación con estándares de servicio público.
4. Generar una alianza académica con una Universidad nacional que integre experticia y certificación universitaria internacional para ofrecer en el país un programa de formación de alto nivel para los actores que están insertos en la experiencia de mediación y los profesionales interesados en la temática a objeto de instalar recursos humanos especializados que puedan proyectar la continuidad de la formación y mejorar la legitimidad del rol profesional. La falta de profesionales calificados y reconocidos en el país se constituye en un nudo crítico para el desarrollo de la mediación en todos los ámbitos.

Recomendaciones en el Ámbito del Servicio de Mediación del Poder Judicial

- I. Incorporar la línea de mediación en la planificación estratégica que se realizará por el Poder Judicial para los próximos diez años, estableciendo un modelo de servicio que mejore los estándares físicos y humanos de las unidades de prestación con una proyección progresiva de expansión. En este proceso se considera necesario integrar en las instancias de planificación a la gestión técnica y operativa del servicio.

2. Revisar la estructura organizacional del servicio de mediación y de las unidades operativas para adaptarla al proceso de expansión territorial de los centros.
3. Desarrollar un proceso de supervisión técnica de la calidad de los procesos de mediación, de los registros y de la información estadística para identificar los aspectos que deben ser mejorados con el objeto de aumentar la fiabilidad del servicio y la confianza de todos los actores.
4. Implementar un programa de perfeccionamiento continuo de los mediadores del servicio con el objeto de nivelar sus conocimientos teóricos y prácticos eliminando las brechas de formación que existen entre ellos.
5. Crear un sistema de evaluación de desempeño especial para las funciones de mediación aumentando el nivel de reconocimiento profesional del cuerpo de mediadores.
6. Promover instancias de cohesión entre los diversos actores institucionales del Poder Judicial a objeto de mejorar la articulación entre los servicios integrantes del sistema de justicia mediante la adopción de protocolos que promuevan la colaboración entre ellos, con el objeto de aumentar la complementariedad de los mecanismos de acceso a la justicia de la población.
7. Adoptar medidas para garantizar a los participantes de los procesos de mediación el acceso a la información jurídica y la posibilidad de homologación de los acuerdos.
8. Aprobar un estatuto de actuación de los mediadores del Poder Judicial desarrollando los principios de la mediación y los deberes de los mediadores en su intervención profesional según un marco ético.
9. Difundir en la institución el servicio de mediación con el objeto de promover internamente la derivación de casos legitimando el mecanismo como una vía de acceso a la justicia.

Valparaíso, 30 de Diciembre del 2014.