



CONGRESO INTERNACIONAL

MEDIACIÓN Y RESOLUCIÓN COLABORATIVA DE CONFLICTOS:
UN APORTE A LA COHESIÓN SOCIAL



UNION EUROPEA



PROGRAMA
COHESION SOCIAL
UE - CHILE



Presentación	7
Prólogos	9
<ul style="list-style-type: none">• Rodrigo García Espinoza, Jefe (s) de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile• Lexy Orozco Salas, Directora Ejecutiva (s) Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI• Jaime Pérez Vidal, Embajador de la Unión Europea en Chile	
Capítulo 1: Justicia Restaurativa y Mediación Penal	15
<ul style="list-style-type: none">• Justicia Restaurativa y Mediación Penal en Argentina, Ulf Eiras Nordenstahl• Justicia Restaurativa desde la óptica del Ministerio Público Chileno, María Cecilia Ramírez Guzmán• Justicia Restaurativa y desde la óptica de la Defensoría Penal Pública, Claudio Pavlic Véliz	
Capítulo 2: Panorama de la implementación de la Mediación Familiar en Europa, Bryan Clark	31
Capítulo 3: Panel de Mediación Familiar	41
<ul style="list-style-type: none">• Implementación de la Mediación Familiar previa en Chile, Scarlett Lagos Fuentes• Mediación Familiar previa al juicio y su impacto en la Justicia de Familia, Héctor Carreño Seaman	
Capítulo 4: Mediación y violencia psicológica, Marines Suares	53
Capítulo 5: Panel de Cohesión Social	59
<ul style="list-style-type: none">• Conflictividad social en Chile, Claudio Fuentes Saavedra• La mediación, un instrumento para la Cohesión Social. Aportes de las Corporaciones de Asistencia Judicial, Marcela Fernández Saldías	
Capítulo 6: Panel Políticas Públicas y Mediación	73
<ul style="list-style-type: none">• Políticas públicas orientadas a la implementación de la mediación previa a la intervención judicial en Chile, Cristián Riego Ramírez• Aproximación a las Políticas Públicas y la Mediación en Chile, Luis Bates Hidalgo• Políticas Públicas orientadas a la prevención de la violencia social en Chile, Javiera Blanco Suárez	



Capítulo 7: Políticas públicas para la implementación de la mediación, Esther Gathier	87
--	-----------

Capítulo 8: Panel de Experiencias de Mediación	93
---	-----------

- Experiencia de Mediación Familiar licitada y el rol de los abogados,
Alejandra Montenegro Balbontín
- Experiencia de Mediación Penal en la Fiscalía Centro Norte, Paz Pérez Ramírez
- Experiencia en mediación comunitaria en la Municipalidad de la Cisterna,
Santiago Rebolledo Pizarro
- Experiencia en mediación en materia de Responsabilidad Penal Adolescente:
rol del defensor y desafíos, Gonzalo Berríos Díaz

Capítulo 9: Orientaciones de la política pública del sector justicia en Resolución Alternativa de Conflictos, Francisca Werth Wainer	115
---	------------



Políticas Públicas orientadas a la prevención de la violencia social en Chile, Javiera Blanco Suárez

Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Entre los años 1998 a 2006, trabajó en Fundación Paz Ciudadana, donde asumió el cargo de Gerente de Proyectos a partir de 2001. El 1 de septiembre de 2006 fue designada como Subsecretaria de Carabineros, convirtiéndose en la primera mujer en asumir el cargo. El 25 de marzo de 2010, el Directorio de la Fundación Paz Ciudadana la designó como nueva Directora Ejecutiva. Además, forma parte del Consejo Directivo de Comunidad Mujer y es directora de Fundación Paternitas.

Hay que pensar en cómo el desarrollo de políticas públicas que previenen conductas violentas en nuestro país, puede tener que ver con llegar a instancias de solución temprana de algunos conflictos netamente sociales, que como sociedad estamos acostumbrados a judicializar tempranamente.

Lo primero que yo creo que es interesante, es ponernos de acuerdo. Cuando nosotros hablamos de violencia, ¿de qué estamos hablando? Si yo hiciera una pregunta amplia, y les pidiera que cada uno me defina qué entiende por violencia, o qué nivel de violencia tenemos en el país, seguramente voy a tener un millón de respuestas distintas, porque todos nos vamos a estar refiriendo a distintos ámbitos de la violencia. Y de hecho, tenemos distintas fuentes de información que nos registran o nos visualizan una problemática que se da en distintas esferas. Y según donde está, dónde se presenta y dónde se manifiesta, es cómo la medimos. Voy a dar unos ejemplos de esto.

Violencia intrafamiliar: una encuesta que hizo el Ministerio del Interior,

hace algún par de años, con la escuela de Sociología de la Universidad Católica, nos evidencia que el 72 por ciento de los niños manifiesta sufrir eventos de violencia al interior del hogar; 35 por ciento, mujeres; y 20 por ciento, adultos mayores.

Pero también tenemos violencia en jóvenes, de entre 15 y 29 años. Una encuesta que hizo el Instituto Nacional de la Juventud en el año 2009, nos dice que estos jóvenes manifiestan haber sufrido algún tipo de violencia en lugar público, con desconocido, en el 28 por ciento; en alguna situación de conflicto con algún conocido, el 27 por ciento; en alguna escuela, el 25 por ciento.

Y también tenemos en el ámbito escolar distintas mediciones de violencia. Y la última encuesta, en el año 2008, nos dice que el 36,6 por ciento de los alumnos reportan - y esto es importante- percibir agresiones una vez a la semana o todos los días; y el 31 por ciento declara haber agredido a alguien durante el último año. El Ministerio de Educación, por su parte, en su línea 600 que tiene para recibir denuncias de maltrato escolar, señala

que este nivel de denuncia ha aumentado entre el año 2008 y 2009 en 12 por ciento.

Pero también, así como hablamos de la violencia en la familia, en la escuela, entre jóvenes, podemos hablar de la violencia, en general, que es lo que normalmente medimos a través de estas encuestas de victimización.

Y los delitos a los que nos referimos principalmente - si pudiéramos hacer un sinónimo de violencia y algún tipo delictual- serían básicamente para los robos con violencia y las lesiones. Y lo que nos dicen las estadísticas es que en general en nuestro país, estos tipos de delitos han tendido a disminuir. Pero las denuncias aumentan y también los ingresos en el Ministerio Público. Ojo, considerando nada más que a los delitos a los que he hecho referencia, que podrían ser entendidos como delitos violentos.

¿Pero esto es contradictorio?

No. Lo que estamos diciendo es que el sistema hoy día conoce una mayor parte de la realidad, pero esa realidad



objetiva ha tendido a disminuir. O sea, la victimización objetiva es menor, tenemos menos robos con violencia y menos robos con lesiones, pero conocemos más de ellos, gracias a los mayores niveles de denuncias, que se traducen en mayores niveles de ingresos en el Ministerio Público.

Ahora, esto es importante. A nosotros nos interesa saber si este tipo de delitos violentos afectan a todos por igual o no. Y una de las cosas que nosotros podemos extraer de las encuestas de victimización que hace el Gobierno - que es bastante representativa- es que si bien los delitos han bajado en el peso relativo (es decir, a quiénes afectan más y a qué tipo de hogares), quienes más sufren de este tipo de violencia son los grupos socioeconómicos más bajos.

Veamos qué cantidad de hogares ABC1 respecto al total de hogares ABC1, es víctima de estos delitos; y qué porcentaje de hogares del grupo E es víctima de estos delitos en relación a su propio grupo. Y en ese peso relativo, lo que tenemos es que el grupo E tiene más probabilidades de ser víctima de estos hechos que el grupo ABC1. Y, además, tenemos un segundo problema, y es que estos grupos, si consideráramos el C3, D y E, son el 80 por ciento de la población.

O sea, quienes están más expuestos hoy día a este tipo de hechos tienen que ver justamente con hogares de grupos socioeconómicos más bien bajos, aun cuando la buena noticia es que efectivamente tenemos un menor nivel o prevalencia de este tipo de delitos - en general - en los distintos grupos.

Lo mismo ocurre con las lesiones; o sea, el peso relativo de las lesiones en el grupo E es de 3,8 por ciento, mientras que en el ABC1 es de 1,7

por ciento, aun cuando hayan disminuido en todos y en cada uno de los grupos.

Ahora que tenemos una visión panorámica de la violencia manifestada en distintos ámbitos (en la familia, en el colegio, la que nosotros consideramos generalmente cuando hablamos de violencia a nivel de encuestas en población general), la siguiente pregunta que nos podríamos hacer es si estos tipos de hechos son prevenibles, o si existe la posibilidad de desarrollar políticas públicas para esto.

Porque, por ejemplo, les voy a contar que ayer alguien me decía, "bueno, los homicidios, ¿es posible prevenirlos?". En relación al homicidio, las políticas son súper difíciles de desarrollar como para tener un impacto efectivo en términos de reducir estas manifestaciones. Básicamente, porque hay muy pocos estudios de caracterización del homicidio, pero lo que nos dicen esos pocos estudios que se han hecho, es que, en general, los homicidios están muy asociados al consumo de alcohol y entre personas conocidas.

Entonces, ¿qué política pública puede hacerse para reducir conductas que se producen en un seno más bien íntimo, doméstico, además producido por la ingesta excesiva de alcohol? Más allá de las campañas masivas de ingesta abusiva de alcohol, es complicado.

Ahora, la misma pregunta uno la puede hacer de la siguiente manera: ¿es posible inhibir conductas violentas?, ¿es posible desarrollar políticas públicas para inhibir este tipo de problemas?

Porque, digámoslo, tal como lo señalé al inicio, muchas de estas conductas son las que después vemos judicializadas y las que nos toca

resolver en una instancia procesal penal, que definitivamente es mucho más cara.

¿Qué es lo que explica estos comportamientos? Si no nos hacemos esta pregunta, malamente vamos a poder desarrollar políticas públicas preventivas en etapas tempranas.

Veamos un tema que a mí me parece clave a la hora de hablar de violencia: el tema del consumo problemático de estupefacientes. Se hizo un estudio en el año 2005 respecto de la prevalencia de droga en orina en detenidos, ¿Por qué se hizo en detenidos en comisarías? Alguien me podría decir ¿por qué no se hizo en población carcelaria? Básicamente, porque la droga tiene un efecto limitado en el tiempo. Por lo tanto, la única manera de poder determinar si un infractor presenta droga en la sangre, es haciendo el test tempranamente.

Hicimos el ejercicio en 15 comisarías de la Región Metropolitana, tomando un test voluntario de orina. Esto es todo un ejercicio voluntario y quien le pedía la muestra no era un Carabinero, sino personas de una escuela de enfermería que nos ayudaron en esa oportunidad.

Para los delitos con mayor connotación social, 7 de cada 10 detenidos evidenciaba tener droga en la sangre al momento de ser detenido. Y de ese 70 por ciento, el 60 por ciento era cocaína y pasta base. Y se los digo no porque no me interese la marihuana, pero claramente hay un abismo en la diferencia entre lo que pueden ser las prevalencias de marihuana y cocaína y pasta base en las personas.

Asimismo, el 90 por ciento de los detenidos por la Ley de Drogas, también tenía droga en la orina en el



momento de la detención. Y, nuevamente, el 75 por ciento era de cocaína y pasta base. Esto, además, nos permitió desmitificar algo bien importante. En general, uno tenía la sensación, más bien era un mito, que quienes trabajaban en relación a la droga no hacían de ella un placer. Esto claramente echó por el suelo esa hipótesis, porque los detenidos por Ley de Drogas, claramente tienen mayores prevalencias que los detenidos por delitos de mayor connotación social.

Y aquí hay otro ejercicio importante, y es que a mayor presencia de droga, mayor es la complejidad de la figura delictual respecto de la cual se hace responsable esta persona. O sea, a mayor escalamiento en el consumo, también hay mayor escalamiento en la violencia asociada al delito. Y vemos cómo la prevalencia de cocaína y pasta base en el hurto es de 54 por ciento, mientras que en el robo con violencia es de 20 puntos porcentuales más.

El Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE, hizo un estudio con el Ministerio de Educación, para medir la prevalencia de droga en población escolar de octavo a cuarto medio. Hablamos de correlaciones iniciales, no de causalidad. Y lo que tenemos es que en la mayor parte de las manifestaciones de conductas transgresoras, violentas, no necesariamente delictivas - como participar en un grupo que molesta a otro compañero, robarle a alguien en el colegio - la prevalencia de esa conducta es mayor en población de jóvenes que dicen haber consumido marihuana, cocaína, en el ámbito escolar. De los que han participado o no en un grupo que molesta a un compañero, la prevalencia de la marihuana es de 19 por ciento en los que sí lo han hecho; 12 por ciento en los que no; y lo mismo ocurre en

cada una de las figuras respecto a cada uno de esos porcentajes.

Un estudio que hizo Fundación Paz Ciudadana sobre los comportamientos disruptivos o comportamientos de riesgo que señalan tener los jóvenes, podemos concluir que los jóvenes que manifiestan conductas violentas no son muchos.

Ésa es otra cosa que hay que esclarecer. Lo que tenemos a partir de este estudio, es que básicamente los núcleos duros son pequeños. Son una baja proporcionalidad de jóvenes que, en general, son reiterativos y prolíficos en relación a conductas violentas.

Esto, en términos de política pública, nos presenta un desafío bien interesante y es que en las políticas públicas de prevención de conductas violentas en población juvenil, cuando hablamos de infractores, de hechores, la edad de jubilación es 28 años.

Estudios internacionales nos dicen que la jubilación de la mayor parte de estos actores es a una edad muy temprana, los 28 años. Por lo tanto, nosotros estamos hablando de un target, una población a intervenir, que es muy joven para todos los efectos, por cierto (no sólo me estoy refiriendo a los menores de 18 años). O sea, sabemos que son jóvenes, sabemos que son pocos (lo que es una buena noticia), y sabemos que se asocian a ciertos factores de riesgo que inciden fuertemente a la hora de manifestarse estos comportamientos, muchos de ellos violentos.

Entonces, hoy día sabemos que mientras más temprano se inician estas conductas, hay más probabilidades de persistir e incidir en la proliferación de estos hechos. Esto es muy importante: muchas de

las personas que manifiestan conductas violentas han sido víctimas, a la vez. Y esto es muy gravitante, porque por lo general uno tiende a pensar que están las víctimas y los victimarios. Pero las víctimas y los victimarios son los mismos. Muchos de quienes han sido vulnerados en edades tempranas, son quienes después se ven envueltos en actividades, ahora en calidad de victimarios. Y ellos han estado expuestos a edades tempranas a situaciones de abandono, de maltrato, de prostitución, etc.

Y lo otro que también sabemos es que hay una serie de factores de riesgo que inciden a la hora de generar estos comportamientos. Y estos son los factores que, en las políticas públicas, tenemos el desafío de intervenir. Estos factores de riesgo son los que inciden a la hora de generar estos comportamientos. No quiero que me mal entiendan; no es la droga la que genera que una persona pueda convertirse en un infractor de ley (la mayor parte de quienes consumen droga en el país no son delinquentes), pero sí el consumo problemático asociado a una serie de otras variables.

Si nos encontramos frente a la ausencia de una figura parental, si hay deserción temprana escolar, si hay precariedad laboral, si hay padres en conflicto con la justicia, o padres con antecedentes penales y, además, con consumo problemático de drogas, por cierto que nos vamos a encontrar con situaciones donde hay mayores probabilidades para un joven de verse involucrado en comportamientos, por lo menos, disruptivos.

Por lo tanto, el desafío es cómo, si sabemos esto, podemos intervenir tempranamente.

Y aquí viene el desafío para materias



como la mediación: cómo muchos de estos hechos y situaciones que nacen en el seno netamente social y que podrían tener una solución en ese seno y en ese ámbito, los terminamos resolviendo en instancias judiciales.

Bueno, los desafíos básicamente van de la mano de lo que acabo de señalar: evitar la judicialización e inhibiendo tempranamente, pero desarrollando programas que sean eficientes. Porque de lo contrario, vamos a desarrollar programas que lo único que nos van a hacer es retardar la fecha o el inicio de este proceso, que se va a dar igual, en algún minuto, si no somos efectivos.

Para saber cómo podemos llegar, hay un ejercicio que a mí me parece muy interesante, que es un programa que se llama 24 Horas, que muchos de acá lo deben conocer. Este programa nos permite dimensionar que en realidad cuando queremos llegar a estos jóvenes que son muchas veces los asociados a conductas violentas, no tenemos que buscar mucho, ni nos tenemos que poner a viajar por todo el país.

Si tomamos las estadísticas policiales y vemos quiénes son los ingresados a las comisarías por vulneración o infracción de ley, vemos que hay cerca de 427 mil "ingresos" que dan cuenta de un poco más de 300 mil ingresados (muchos de ellos responden por más de un hecho). Y esos 300 y tantos mil ingresados responden a distintas motivaciones: vulneración de ley, infran de ley, o ambas. Yo les decía que hay un grupo que alterna - que ingresa por vulneración o infracción - que es muchas veces el más conflictivo, es el que está expuesto a ambas situaciones.

Pero lo más interesante, es que si uno hiciera un ejercicio - que lo hizo

la Fundación Paz Ciudadana hace unos años - de estimar cuáles de estos grupos ingresan una vez y no vuelven a tomar contacto, quizás podemos sacarlos definitivamente del sistema con una prevención primaria, con un programa un poco más blando. Son los que nosotros llamamos primerizos. Aunque, considerando la limitación de recursos, tal vez no son el grupo más indicado a intervenir.

Pero está el segundo desafío que es el más interesante, que son aquellos que son reincidentes y alternantes. O sea, que se especializan por entrar por infracción o vulneración, o una mezcla de ambos. Ese grupo, que generalmente es de 10 por ciento, responde por 40 por ciento de los hechos. Es decir, un pequeño grupo de ellos - ese 10 por ciento - es responsable de un poco menos de la mitad de los registros policiales.

Entonces, cuando diseño políticas para llegar a conductas violentas, cometidas principalmente por jóvenes menores de 28 años, lo que tengo que hacer es tener toda esta información a la vista para no tener que errar, o para por lo menos focalizar, o por lo menos ser más agudo en la intervención a la hora de saber donde llegar.

¿Y dónde llegar? A lugares puntuales.

Las estadísticas nos dicen que 23 de las más de 350 comunas del país, concentran la mayor parte de los domicilios de estos menores. Las estadísticas policiales, aparte de permitirnos saber dónde cometieron el hecho, o qué edad tienen, o quiénes son sus padres, también nos permiten acceder a la información de los domicilios. Ahora, por favor, no nos mal entendamos, la información de los domicilios no es para ir a tocarles la puerta y amedrentarlos. No. La información de los domicilios,

básicamente, nos sirve para, en algún minuto, hacer un ejercicio como éste y determinar quiénes son, dónde viven, qué características tienen los entornos donde están.

Y lo que sabemos es que persistentemente estos menores viven en 23 comunas y en esas comunas en dos o tres barrios. Lo más probable es que estos barrios, a diferencia de otros barrios de esa misma comuna, tienen una mayor prevalencia de los factores de riesgo de los que hemos hablado. O sea, claramente, no es por sí solo el grupo socioeconómico al que pertenece el que pueda explicar esta situación; claramente no es por sí solo el consumo problemático, sino que es la confluencia de una serie de factores de riesgo, que, además, está territorialmente súper concentrada.

La buena parte de la noticia es que al momento de diseñar políticas públicas yo puedo ser muy fina en la intervención. Y en vez de ir aleatoriamente sobre el territorio, yo sé, y debería saber cómo y dónde llegar. Y fíjense que cuando uno hace el ejercicio de georeferenciar los domicilios de estos jóvenes que ingresaron a la comisaría, y georeferenciar las denuncias de violencia intrafamiliar, nos vamos a dar cuenta de que los focos son los mismos. Y les aseguro que si hiciéramos la georeferenciación de los domicilios de los infractores adultos y tomáramos los datos de Gendarmería, seguramente nos darían los mismos domicilios.

Por lo tanto, lo que se puede concluir es que la violencia, por cierto, se manifiesta de distintas maneras, pero porque un mismo problema se manifiesta en distintos lugares. Un joven es violento en su casa, en el colegio, en la calle; y lo medimos según dónde se manifiesta. Pero estamos hablando de la misma



problemática; si el niño está expuesto a violencia intrafamiliar en el hogar, es muy probable que en la escuela tenga conductas violentas; y es muy probable que en la calle tenga conductas violentas con los pares. Ahora, hacemos las mediciones según donde se desarrolla el hecho, pero la problemática sigue siendo la misma.

La información nos permite saber

que sí es posible prevenir esas conductas violentas. Y es posible, porque sabemos quiénes son los responsables, que son pocos, incluso sabemos que territorialmente están concentrados y sabemos cuáles son esos factores de riesgo.

Por lo tanto, la pregunta y el desafío que yo les dejo planteados es por qué siempre esperamos verlos formalizados para poder solucionar

las problemáticas que se presentaron tempranamente en la vida y en las cuales pudimos haber llegado a tiempo, evitando muchas veces los costos asociados al sistema de enjuiciamiento criminal.

La respuesta, yo creo que, está por darse. Es un desafío, claramente. Y se escucha mucho que las instancias judiciales terminan solucionando lo que los sistemas preventivos sociales no fueron capaces de solucionar.

Muchas gracias.