

La mediación comunitaria como política pública y su impacto en la participación ciudadana

Pedro Paul Rivera Hernández pedro_riverahdz@hotmail.com

María Delia Téllez Castilla tellezdelia@yahoo.com.mx

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Universidad Autónoma de Nuevo León

Eje temático 12. Movimientos Sociales, Acción Colectiva, Ciudadanía y Sociedad Civil.

"Trabajo preparado para ser presentado en la 2^o Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México, en la ciudad de Toluca el 11, 12 y 13 de septiembre 2014"

Palabras clave: mediación comunitaria, políticas públicas y participación ciudadana.

Resumen

En el presente trabajo se analiza la mediación como forma de solución pacífica para la solución de conflictos sociales, la cual busca dar respuesta a problemas potencialmente alteradores de la paz social. Asimismo, se señalan las coincidencias que tiene la mediación con las características de una política pública con el fin de que aquélla sea considerada como tal y logre la consolidación de una pacificación social y una cultura de la paz en nuestra sociedad.

Introducción

En el presente trabajo analizamos la mediación comunitaria por considerarla uno de los ámbitos sociales más vulnerables en la actualidad debido a que juega un papel prioritario en la vida cotidiana de una comunidad. A través de ella, esos problemas que no poseen trascendencia jurídica pueden contenerse y evitar que el conflicto tome otros niveles, es decir, la mediación comunitaria crea un espacio institucionalizado para la resolución de conflictos, a través de la mediación por profesionales capacitados, para evitar que los conflictos se conviertan en acciones violentas, resultado de pugnas en tribunales, y por ende, alteren el orden social.

Su implementación puede evitar el rompimiento del orden social dentro de la comunidad. Al mismo tiempo, se busca una participación ciudadana a través de la cual, los integrantes de la sociedad actúen en coordinación con el Estado para el mantenimiento del orden social y el establecimiento de una cultura de paz.

Desde esta perspectiva, consideramos pertinente señalar lo manifestado por Earl Johnson, juez del Tribunal de Apelación de California, quien señala que resulta hasta cierto punto irónico que sean las reclamaciones menores, lo que muchos calificarían de conflictos sin importancia – más que los litigios complejos – los que nos han obligado a replantearnos el modelo existente de resolución de conflictos (Singer, 1996, pág. 147). De ahí la importancia de su aplicación dentro de las comunidades para contener los conflictos y a la par, lograr la participación de la ciudadanía en la búsqueda de formas para evitar que los conflictos que se presenten aumenten de nivel.

En los conflictos sociales el sistema judicial presenta destacados defectos formales y materiales, ya que resulta inadecuado para restaurar la convivencia pacífica tras la tensión inherente a la litigiosidad de los conflictos cotidianos, que conviene resolver extrajudicialmente (Villagrasa Alcaide, 2011, pág. 548).

Como miembros de una comunidad compartimos el territorio en el que habitamos (Nató & Rodríguez Querejazu, 2001, pág. 77). Por tanto, tenemos la obligación de cuidar nuestros intereses. Es en este punto en donde la ciudadanía asume un papel trascendental, al ser ésta la que provoca el conflicto.

En las relaciones humanas cotidianas, en la interacción que existe y reside en todo ciudadano, en cualquier municipio, el vecino de una comunidad se encuentra con la complejidad y posible conflictividad que deriva del hecho de convivir con otras personas, con los mismos derechos y deberes, pero con una diversidad de opiniones, de sentimientos, de costumbres, de educación, que comporta que, en ocasiones se generan controversias que a menudo consideramos irresolubles. La mediación comunitaria, social o ciudadana se presenta como un procedimiento de resolución del conflicto más adecuado y útil, teniendo presente que, a menudo, las personas enfrentadas deben continuar relacionándose (Villagrasa Alcaide, 2011, pág. 546).

En la práctica las asociaciones vecinales, referidas a las personas que habita (o que trabajan) en la unidad territorial de su acción, el barrio. Naturalmente los barrios están habilitados por personas que conforman y se sienten partícipes de diversos colectivos (algunos de ellos virtuales) o que comparten múltiples identidades. Lejos de interpretar la comunidad como un escenario estático, las relaciones que se establecen entre personas, grupos e instituciones tienen un protagonismo fundamental en las dinámicas y a menudo manifiestan complejos conflictos de intereses y luchas por el poder (Fernández, 2008, pág. 62). Esos conflictos que se presentan dentro de las comunidades son los que dieron origen a la búsqueda de mecanismos que logren resolverlos dentro de la misma, además de evitar que las partes en conflicto acudan a los tribunales para que intervengan.

En este sentido, nos parece relevante la opinión de Marisela Montenegro, quien manifiesta que una acción comunitaria se refiere a todas aquellas reflexiones y acciones que se realizan por parte de los miembros de la comunidad a partir de una organización o

grupo comunitario y que buscan la transformación de situaciones que son vistas como problemáticas por parte de esas personas. Ésta puede ser motivada o no por parte de profesionales de intervención social (Fernández, 2008, pág. 63). De tal forma, el Estado toma un papel fundamental para la implementación de la mediación dentro de las comunidades que atiendan las necesidades que tienen las partes en sus relaciones con los demás integrantes.

Gimeno y Reina señalan que la mediación comunitaria supone devolver a los ciudadanos el poder para resolver sus conflictos a través de un procedimiento democrático, recuperando la capacidad de decidir la solución a sus propias controversias, sin que sea un tercero el que deba imponer una decisión (Villagrasa Alcaide, 2011, pág. 554).

En el ámbito del conflicto social la mediación comunitaria permite a la administración local disponer de un nuevo recurso que aporta los elementos teóricos, metodológicos y técnicos necesarios para la provisión y prestación de servicios para la gestión positiva de los conflictos (Puntes, 2007, pág. 79) .

La instancia de mediación tiene por objetivo la mejora de algunos servicios públicos de atención a los ciudadanos, al disminuir y/o desactivar los conflictos que se generan por la contraposición entre los intereses generales y los individuales, entre los intereses del ciudadano y los del empleado público o entre los intereses de los mismos ciudadanos, durante la prestación del servicio público y la atención al ciudadano (Nató, Rodríguez Querejazu, & Carbajal, 2006, pág. 90).

La ética legal, la cultura, el conflicto, la dinámica de grupos, la violencia en las escuelas, el aumento de la violencia en las comunidades, han contribuido al desarrollo de las técnicas de conflictos en nuestra época, como una alternativa válida, eficaz y económica de solucionar las disputas (Gómez Olivera, 2005, pág. 33). Sin lugar a dudas, el ser humano al

vivir en sociedad está expuesto a diferencias o problemas con los demás, por tanto surge este tipo de mediación que resuelve esos conflictos.

La mediación comunitaria está dentro de lo que se clasifica como “mediación en lo social”, cuenta con la particularidad de ser más directa y abarcativa que en otras especialidades ya que está enfocada en dar respuesta a conflictos potencialmente alteradores de una paz social cada vez más frágil (Gómez Olivera, 2005, pág. 34). En el ámbito social o comunitario, la mediación promueve una cultura basada en la autodeterminación y en la iniciativa de los individuos o de los actores sociales (Nató, Rodríguez Querejazu, & Carbajal, 2006, pág. 85).

Consiste en aplicar la técnica para resolver problemas comunitarios identificándose como un esquema de concertación social que procura la paz entre los miembros de una comunidad. La acción de mediación es un proceso institucionalizado de gestión positiva de aquellos conflictos en los que una o todas las partes implicadas perciben que la posibilidad de negociación directa entre ellas se ha agotado, pero siguen estando interesadas en preservar la relación y el vínculo entre ellas (Nató, Rodríguez Querejazu, & Carbajal, 2006, pág. 82).

Otra concepción refiere que es un recurso humano y un instrumento cívico mediante el cual los integrantes de una sociedad pueden tramitar sus diferencias y/o gestionar los conflictos que se les presentan en el ámbito privado y/o público, así como también participar en la construcción de la sociedad que integran (Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano, 2006).

Asimismo, tenemos que son múltiples los conflictos que se pueden resolver por esta vía. Como ejemplos podemos mencionar los ruidos molestos, olores desagradables, problemas con plantas y árboles, uso de espacios comunes, animales domésticos, etc.

Las características de la mediación comunitaria son (Nató & Rodríguez Querejazu, 2001, pág. 116):

- Logra la participación de toda la comunidad mediante voluntarios capacitados para brindar el servicio.
- No se requiere ningún título académico o profesional para ser voluntario.
- Los Mediadores Comunitarios representan la diversidad de la comunidad a la que sirven.
- Posibilita el acceso directo del público.
- Evita toda barrera burocrática.
- Brinda un servicio gratuito.
- Contribuye a generar relaciones colaborativas entre los miembros de una comunidad.
- Proporciona una alternativa de resolución del conflicto, cualquiera sea la etapa en que se encuentre.
- Contribuye a la toma de conciencia pública sobre los valores y prácticas de la mediación.
- Ofrece resolver diferencias y conflictos entre individuos, grupos y organizaciones de manera constructiva.
- Brinda a las personas la oportunidad de asumir responsabilidades por la resolución del conflicto y tener control sobre el resultado.
- Preserva los intereses individuales.
- Promueve la paz y el diálogo.
- Contribuye a construir relaciones más sólidas, familias más armoniosas y barrios más tranquilos y seguros.
- Fomenta el trabajo cooperativo y el entendimiento en los barrios donde conviven personas de distintas razas, edades, religiones, nivel económico y social.
- Contribuye a eliminar las conductas autoritarias y discriminatorias.
- Desarrolla la capacidad de análisis y reflexión.

- Consolida el espíritu democrático de la comunidad.
- Revaloriza la palabra empeñada.

La provisión de una acción de mediación debe ser una responsabilidad de la administración local, que define y asume la titularidad de un nuevo servicio público de carácter universal que satisface el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la gestión de los conflictos que les afectan, garantizando las condiciones de acceso y uso, así como las de la prestación, es decir, la calificación de los profesionales y la calidad de las instalaciones (Nató, Rodríguez Querejazu, & Carbajal, 2006, pág. 82).

Hablar de políticas públicas y de mediación, tiene una relevancia importante para la consolidación de un sistema democrático. El Estado como garante del orden social, político y jurídico, en conjunto con los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y cualquier otro tipo de organización ciudadana, está obligado a crear políticas públicas que den como resultado la satisfacción de las necesidades sociales. Por tanto, nos parece pertinente manifestar que la mediación debe ser considerada como una política pública que busca el lograr la participación ciudadana, a través de la gestión directa de los mismos, que genere esa cultura de paz necesaria en toda sociedad.

La disciplina de las políticas públicas surge para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 19). Desde su fundación, impulsada por Harold D. Lasswell, la disciplina de política pública, que fue entendida en modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” (*policy sciences*), se interesó por la idoneidad causal de la política pública para realizar sus propósitos, por la eficacia directiva del gobierno, que es posible solo mediante conocimiento científico (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 20).

El componente político y el técnico de la política pública se articulan bien, sin rispideces ni tensiones, cuando las acciones decididas por el gobierno cuentan con suficiente aceptación social y producen los resultados. Otras veces los dos componentes de la política no se corresponden, se confrontan y uno trata de prevalecer sobre el otro, cosa que ocurre cuando las consideraciones políticas llevan a prometer situaciones sociales valiosas, hermosas, pero que no son factibles o son insensatamente costosas, o cuando a los decisores de la política pública no les importan mucho las consecuencias políticas, acaso desastrosas, que provocan sus decisiones técnicamente fundadas (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 17).

El interés y el objeto de conocimiento de la ciencia política eran única o principalmente la legitimidad política del gobierno, relacionada con la estructura y el funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre los niveles de gobierno y las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y otros), pero no el proceso mediante el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones directivas (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 19).

El mapa actual de la disciplina de las políticas públicas muestran un continente unidisciplinario, en el que el análisis económico es predominante y subordina a los demás enfoques, y uno multidisciplinario, en el que el análisis jurídico, politológico y administrativo, además del económico, son componentes fundamentales y se combinan en el diseño de las políticas públicas. Los dos continentes son a veces distantes y antagónicos, a veces fronterizos y complementarios (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 24). Entonces, tenemos que se inicia una relación estrecha entre la ciencia política y las políticas públicas. Sin lugar a dudas esa relación es inevitable debido a que se complementan y funcionan en conjunto dentro del territorio en el que se ejerce el poder estatal.

La política pública es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, y la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 30). Es decir, una política pública toma como esencia los distintos aspectos que deben considerarse para cumplir con el objetivo para el cual se crean. Desde la decisión de la élite política para el diseño de las políticas públicas, como la reglamentación, el presupuesto que se gastaría en su implementación, y por supuesto, en su adaptación ante las instituciones a las que les corresponda llevarlas a la práctica.

No es un plan holístico que pretende abarcar todo el campo de acción de la sociedad y que toma en consideración solo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante en la definición del sentido de dirección de la sociedad, de su agenda, instrumental y forma de organización (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 30). El estudio de las políticas públicas propone un equilibrio entre autonomía estatal y autonomía social, sociedades con poder de decisión, que equilibren los deseos de los tecnócratas. También, un equilibrio en las capacidades: se requiere un Estado efectivo, pero también una sociedad fuerte, controladora y capacidad de decidir, combinado con una capacidad de actuar y resolver problemas. Se requiere capacidad estatal para hacer, pero también participación de grupos económicos para invertir.

El Estado debe construir nuevas políticas públicas que se constituyan como ámbitos de mediación entre la sociedad y el mercado. Mediación que debe ser entendida como distribución de ingresos, oportunidades y capacidades a la mayoría de la ciudadanía (Valencia Agudelo, Germán Darío, 2011, pág. 90). Entonces tenemos presente el binomio de la voluntad política y la voluntad social. Esta relación es parte fundamental para que la política cumpla con sus objetivos. A través de ella, se pueden concretar acciones, planes y programas que brinden un buen servicio a los integrantes de la comunidad dentro de la

cual se implementan. Por ello es importante que exista una vinculación entre los actores políticos y la ciudadanía para que de manera conjunta realicen esfuerzos por llevar a la práctica las políticas públicas y se logre el desarrollo del Estado.

Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular (Aguilar Villanueva, 2003, pág. 16). Esto es un punto discutible. Por una parte la ciencia política es la que da origen a las políticas públicas, sin embargo, la administración pública, en términos generales, es la que las lleva a la práctica. Entonces vemos que si bien es cierto, la relación entre política y políticas públicas es muy estrecha, también lo es que, debe al mismo tiempo tener en claro hasta qué punto interviene cada una de ellas. Esto, con el firme objetivo de llegar a cumplir los objetivos para los que se crean las políticas públicas.

Entre las definiciones más conocidas encontramos la de Jones quien plantea las políticas públicas como lo que el Estado hace o deja de hacer. Por su parte, Anderson aunque comparte la idea de que las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios, le agrega la idea de secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta (Valencia Agudelo, Germán Darío, 2011, pág. 80). En este sentido estamos frente al hecho de que las políticas públicas, además de ser un acto por parte de los actores decisorios, también se debe tomar en consideración a la sociedad a la cual va dirigida.

Las políticas pueden ser puestas por el gobierno, las legislaturas y las agencias reguladoras autorizadas por otras autoridades constituidas (Medina Solís, C.; Maupomé, G.; Avila-Burgos, L.; Pérez-Núñez, R.; Pelcastre-Villafuerte, B; Pontigo-Loyola, A., 2006). Cualquier nivel de gobierno que cuente con legitimidad puede crearlas dado que son los agentes que cuentan con el poder político para su formulación.

Existen diversas opiniones respecto a las características fundamentales de la política pública, sin embargo, para la presente investigación tomaremos como base las expuestas por Aguilar, las cuales son (Aguilar Villanueva, 1994, pág. 29):

1. Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos;
2. La participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política;
3. La decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad;
4. La implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.

Al considerarse como política pública la administración de la mediación desde los órganos gubernamentales garantizaría beneficios sociales a corto, mediano y largo plazo. Es decir, los elementos principales que caracterizan una política pública son: la búsqueda de un beneficio público, la participación ciudadana con el gobierno, la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad, así como la implementación y evaluación de la política, de tal manera, la mediación comunitaria indudablemente cumple con esas características. Al ser implementada para la resolución de los conflictos entre los ciudadanos, busca el obtener la reparación del daño, la atención de conflictos comunitarios, una pacificación social, una culturización de paz, además de una consolidación de valores tales como el perdón, el respeto, aceptación de la diversidad, la convivencia, etc. Por lo anterior, encontramos una relación directa entre las características principales expuestas sobre la mediación y lo que se pretende alcanzar cuando se habla de la reparación del daño.

La participación ciudadana en los procesos de solución de conflictos se ha incrementado gracias a la apertura que el sistema judicial y de procuración de justicia ha realizado a

través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, convirtiéndose en los verdaderos protagonistas del cambio de la modernización e internacionalización de la justicia. Esta fórmula sociedad y MASC ha logrado transformar en poco tiempo un sistema adversarial y rígido, por un sistema que se vislumbra conciliar y promotor de la paz, de ahí necesario entender cómo es que la mediación, la conciliación y el arbitraje evolucionan vertiginosamente (Gorjón Gómez F., 20 13) y cambia a las personas, cambia sistemas pero sobre todo son generadores de una cultura que privilegia la negociación versus la confrontación. Falta un largo camino por recorrer, sin embargo se han dado y se siguen dando pasos significativos para lograr una cultura de paz en nuestra sociedad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *Política Pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Las hechuras de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 223-229.

Fernández, E. (2008). Movimiento vecinal, protesta, acción comunitaria o acción política desde la ciudadanía. En P. Heras i Trias, *La acción política desde la comunidad* (págs. 39-74). Barcelona: GRAÓ.

Gómez Olivera, M. (2005). *Mediación Comunitaria. Bases para implementar un Centro Municipal de Mediación Comunitaria y de Resolución de Conflictos*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Gorjón Gómez, F. (2003). *Estudio de los Métodos Alternos de Solución de Controversias en el Estado de Nuevo León*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Criminología, UANL.

Medina Solís, C.; Maupomé, G.; Avila-Burgos, L.; Pérez-Núñez, R.; Pelcastre-Villafuerte, B; Pontigo-Loyola, A.;. (2006). Políticas de salud bucal en México: disminuir las principales enfermedades. Una descripción. *Revista Biomédica*(17), 269-286.

- Nató, A. M., & Rodríguez Querejazu, G. (2001). Mediación Comunitaria: Practicar una Ética de la Paz. En C. González-Capitel, *Mediación x 7* (págs. 77-123). Barcelona: Atelier.
- Nató, A. M., Rodríguez Querejazu, M. G., & Carbajal, L. M. (2006). *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Puntes, S. (2007). *La mediación comunitaria. ciudadanos, derechos y conflictos*. Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Singer, L. R. (1996). *Resolución de Conflictos. Técnicas de actuación en los ámbitos empresarial, familiar y legal*. Argentina: Paidós.
- Valencia Agudelo, Germán Darío;. (2011). Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 14(30), 87-104.
- Villagrasa Alcaide, C. (2011). La Mediación Comunitaria o Vecinal. En H. Soletto Muñoz, *Mediación y Resolución de Conflictos: Técnicas y Ámbitos* (págs. 545-563). Madrid: Tecnos.