

“Creación de valor para la gobernabilidad”

La *mediación* como política pública sostenible ¹

Alejandra Ruiz

Abstract

The globalization process and the change of paradigms have contributed to create new ways of interpreting the traditional concepts. The role of the State and the governmental management associated to the notion of “good government” constitutes an example.

The leading theme dealt in the 2nd Congress of Public Administration allows a reflection about the Argentine State. It was seen as a prognosis of the framework which makes possible to establish the criteria of the design in the long term to assure the feasibility of overcoming the challenges that may appear. One way to achieve this is the open debate covering many aspects. However, in our opinion, it is necessary to develop an agenda to substitute

¹ El presente trabajo, con ligeras modificaciones, fue presentado en Córdoba en el mes de noviembre de 2003 ante el II Congreso de Administración Pública: “*Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad*”.

Código de Referato: SP-18.IV.educc/2004 y SP-19.IV.educ/2004.

STUDIA POLITICÆ



Número 04 ~ primavera/verano 2004.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

the 90's which in our country was particularly characterized by the treatment of the State *Reform* and its paradigms. After undergoing different situations, a "new agenda" is required. The stability of the democracy achieved as a political regimen in Argentina even marked by the impact of the critical events of "The Crisis of 2001" should be socialized for the development of a democratic society and for a State based on genuine mechanisms of participation. This may be viable in the light of a *Constructive Management Which Generates Value For The Governmental Management*, keeping a clear distinction between the political management and the policy management to produce high quality political decisions embracing a deep process of steady search and agreement. As cited by PNUD, the *Governmental Management* is the exercise of the economic, political and administrative authority to manage any country affair. This requires mechanisms, processes and institutions through which the citizens and groups can materialize their interests, rights, meet their responsibilities and solve the differences. In some writings, this last remark is replaced by "agree on their differences". Thus, the conflict, its discussion and solution are part of the governmental management. The RAC and RAD (*Resolucion de Conflictos o Disputas – Resolution of Conflicts or Disputes*), and the Mediation as particular case, backs up this postulates since it allows to solve the conflicts by involving the members of the community. The movements promoting the RAC have as aim to foster non conflictive means or –if possible– non adversarial ones. On the contrary, it enhances future justice based on prevention. We believe that the Government understood this view: this issue was declared "a national interest affair" (Decree 1480/92) and a progressive reinforcing *Public Policy* in the last thirteen years was implemented. This process was also shared by the provinces and town hall, private and public organizations. This may be considered as a genuine public policy of support for the society conflicts because it is inflicting values and culture inherent in this process. A sustained effort in the process of instauration and dissemination is required.

Resumen

Los procesos de globalización y cambios de paradigmas han contribuido a crear nuevos modelos de interpretación de conceptos tradicionales. El rol del Estado y la gobernabilidad ahora asociada a la noción de “buen gobierno” son ejemplo de ello.

El eje temático abordado en el II Congreso de Administración Pública permite una reflexión sobre el rol del Estado argentino, en una visión de pronóstico de los lineamientos que posibiliten su configuración o diseño a largo plazo, para garantizar su posibilidad de enfrentar los desafíos que se le presentan.

El debate abierto lo es en múltiples ámbitos y direcciones pero sin duda, en nuestra opinión, hay una agenda por construir que intenta sustituir la de los años 90, que en nuestro país estuvo signada por los temas de la *reforma* del Estado y sus paradigmas. Tras las distintas experiencias, habilita una nueva “agenda”. La estabilidad democrática alcanzada a nivel de régimen político en Argentina, aún teniendo presente los impactantes hechos de la denominada “Crisis de 2001”, debe socializarse para la construcción de una sociedad democrática y un Estado con mecanismos visibles de participación, no meramente formales.

Esto es posible a la luz de una *Gestión Constructiva de Creación de Valor para la Gobernabilidad*, distinguiendo la gestión política (political management) de la gestión de la política (policy management), con el objeto de producir decisiones políticas de calidad que implique un amplio proceso de consultas y búsqueda de consensos.

Según la PNUD, la *gobernabilidad* (Gobernancia) es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel, involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y *resuelven sus diferencias*. En algunas traducciones se sustituye este último apartado *por medien sus diferencias*. Es por tanto, el conflicto, su tratamiento y resolución un componente de la gobernabilidad.

La RAC o RAD (*Resolución Alternativa de Conflictos o Disputas*) y la *mediación* como caso particular, permite arti-

cular este postulado al otorgar protagonismo en la resolución de sus conflictos a los integrantes de una comunidad. Los movimientos en torno a la promoción de la RAC conllevan el ideal de promover una vía no litigiosa y en lo posible no adversarial, para el tratamiento de los mismos y sobre todo a un *ideal de justicia futura basada en la prevención*. Creemos que así lo ha entendido el Gobierno al declararla oportunamente de “interés nacional” (Decreto 1480/92) y mantener una *política pública* de afianzamiento progresivo en los últimos trece años, proceso que ha sido compartido por las provincias y municipios, privados y organizaciones. Asimismo y en función de los valores que introduce y la cultura que genera podrían ser consideradas como una *verdadera política pública de contención de conflictos* en la sociedad y para ello requiere de un esfuerzo sostenido en su proceso de instauración y difusión.

Introducción

El eje temático del II Congreso permite una reflexión sobre el rol del Estado argentino, en una visión de prognosis de los lineamientos que permitan su configuración o diseño a largo plazo, para garantizar su posibilidad de enfrentar los desafíos que se le presentan.

Es inevitable pensar desde qué perspectiva lo haremos, como así también los procesos necesarios para materializar y legitimar este “modo de ver” al Estado en un contexto caracterizado por la globalización, los impactos de los nuevos paradigmas de la ciencia y adelantos tecnológicos, desarrollo de las comunicaciones, su acceso e inmediatez y un largo etcétera que permiten situarnos en un arco de amplitud que puede pasar por las conceptualizaciones de Raymond Aron o Fredercick Von Hayeck, las disquisiciones filosóficas y su relación con la política de Jurgen Habermas, el sentido de la realidad de Berlin o Fukuyama, la construcción del conocimiento de Popper, el futurismo de Toffler, los descarnados análisis de Pierre Bourdieu o Noam Chomsky sobre capitalismo y exclusión social, o Revel y Sorman en su opuesto; es decir “una época en la que la forma que adopta la ideología do-

minante es la de un pensamiento del fin de todas las cosas sin que se prevea el comienzo de ninguna”², como horizonte utópico valedero.

Es ineludible hacer presente que en torno al Estado, hay en términos puros, un largo debate sobre lo que se consideran sus problemáticas relevantes: crisis del Estado-Nación absolutamente autónomo, su descontextualización en relación a las tradicionales ideas de soberanía, las crisis del llamado Estado Social de Derecho o Estado de bienestar, su reformulación mediante las reingenierías en Estado Empresario y finalmente, la más preocupante de Estado fallido. Sin dejar de lado los debates de lo que se considera su evolución a las viabilidades conjuntas o Estados regionales o en Red según el caso.

Ya en 1996 en el I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, celebrado en Salamanca se tuvo como eje «la necesidad de generar infraestructura epistemológica dentro del contexto de estudios... revisión de los marcos referenciales teóricos, paradigmas y de las utopías, tendientes a la integración en un mundo globalizado... teorías de integración económica y jurídica», particularmente.

Esto que en resumidas palabras podría plantearse como ¿Cuál ha sido el rol del Estado tradicionalmente? ¿Cuál pensamos que es hoy dicho rol y su tarea? y por sobre todo, ¿hacia dónde quieren los actores sociales que se encamine su acción y cómo lograrlo?

Es decir, Quien piensa el rol y desde dónde lo hace; Pierre Bourdieu³ hablaba del ENJEU o cuales son las reglas del juego, y la libertad resultante que da a los actores sociales conocer las reglas de ese juego. Como se verá el debate está abierto y lo es en múltiples sentidos, pero sin duda hay una *agenda* por construir que intenta sustituir la de los 90, que en nuestro país y también

² JAMESON, Frederic. *Ensayos sobre el postmodernismo*, Colección El cielo por asalto. Imago Mundi, 1991.

³ GUTIÉRREZ, Alicia. *Pierre Bourdieu, las prácticas sociales*, Ediciones Cátedra, UNC.

en América Latina, estuvo signada por los temas de Reforma del Estado y sus paradigmas. Indudablemente los procesos de rediseño del Estado configuraron su rol, con percepciones diferentes en la sociedad. Tras las distintas experiencias habilita una nueva agenda (no porque se hallan perfectizados aquellos procesos, sino por la necesidad contextual). En nuestro país esta se halla signada por hechos concretos: necesidad de redefinición interna y externa, instituciones en crisis, aumento de demandas sociales por crecimiento de pobreza y exclusión, preocupación por la gobernabilidad y la seguridad jurídica, redefinición de actores sociales y clase dirigente representativa, percepción de ausencia de políticas de estado e insuficiencia de políticas públicas a largo plazo.

Estos procesos explicables a la luz de los hechos de noviembre 2001, caracterizados por una *realificación repentina* en el seno de la sociedad de los denominados componentes de la crisis de Argentina: "... los días memorables de 2001 iniciaron la hora de los iracundos. Caceroleros, ahorristas, asambleístas y piqueteros fueron la expresión de distintos segmentos de la sociedad, clamando por la calle por sus intereses afectados: el empleo perdido, los ahorros evaporados, la confianza defraudada, superpuestos pero no unidos, conformaron un coro de protesta generalizado, cuya voluntad crítica y capacidad analítica se resumió en una consigna dominante: que se vayan todos... Sobre este estado de ánimo iracundo, un conjunto de políticos e intelectuales, es decir los responsables de interpretar los problemas y proponer las soluciones eligió la actitud apocalíptica... otros con la mirada más serena... procuraron examinar la crisis con más distancia, sacarla de su contexto inmediato y relacionarla con procesos más generales de la Argentina..."⁴

En definitiva, se trata de elegir dónde situarnos: críticos, pero necesariamente esperanzados.

⁴ ROMERO, Luis Alberto. *La Crisis Argentina*, siglo XXI, colección mínima, Buenos Aires 2003 y nota de referencia en un artículo central aparecido en *La Voz del Interior*, sección F, pág. 4, domingo 14/09/03.

Gobernabilidad Democrática

El desarrollo del presente trabajo tiene por objeto profundizar en la utilización de herramientas disponibles para la constitución y desarrollo de valores en la sociedad civil. Fuertemente desestructurados por la avalancha de acontecimientos mencionados y también, lo que no es un dato menor, la contienda de ideologías y posiciones zigzagueantes de los últimos años, expresados en cómo explicar a la misma sociedad los mismos procesos que a nivel de claustros identificamos como el pasaje del mito del Estado mínimo a la necesidad de una verdadera reconstrucción de la estatalidad, con configuraciones en pleno proceso de ebullición y que fueran objeto de abordaje en el pasado Congreso de Administración ⁵.

Las demandas sociales a principios de los 90 en un amplio sector de la “clase media” argentina pasaban por nociones de aumentos de la calidad de vida y prestaciones de servicios, de una posibilidad de acceso al mundo, mientras que al año 2000 se sitúan por verdaderos niveles de sobrevivencia individual y colectiva, con los matices que puedan ponderarse.

El paradigma de lo *small is beautiful*, que conlleva la dicotomía de quienes dicen que la crisis es consecuencia directa del modelo neoliberal, y para otros, esto es imposible, pues nunca se aplicó: “Durante la década de 1990 no falló el liberalismo, porque, lamentablemente no fue aplicado. Lo que funcionó fue un sistema prebendario, corporativo y rentístico. Las apelaciones al liberalismo fueron meros efectos de marketing político para ganar la simpatía de los inversores financieros, que gozaban de un seguro de cambio encubierto, como era la convertibilidad”. ⁶

Estas dicotomías necesitan de ser explicadas a la sociedad, que a su vez las nutre y que requiere de un nivel de protagonismo para

⁵ Referencia al anterior Congreso de Administración “Sociedad, Gobierno y Administración Pública”, realizado en 2001.

⁶ En referencia al artículo “La crisis y las Reformas del Noventa, El liberalismo no fracasó; nunca se aplicó”, por Guillermo YETTS, *La Nación*, Sección 7, pág. 5, 21/09/03.

generar una *Gestion Constructiva para la Creación de Valor*, con el objeto de producir decisiones políticas de calidad que implica un amplio proceso de consultas y búsquedas de consensos.

“... pero advertirán, que de acuerdo a la experiencia, nada se construye ex nihilo, que probablemente la solución de la crisis habría de seguir un camino tortuoso, que habrían de utilizarse materiales humanos, sociales, institucionales, culturales y políticos deteriorados, impuros, pues ellos mismos eran parte de la crisis”.⁷

Esto nos sitúa de lleno en la necesidad de crear valor para la gobernabilidad. Pero ¿qué entendemos por estos términos?

Antes del 2001 en general existía un acuerdo respecto a la creencia de que el Gobierno es legítimo si su origen responde a elecciones libres. Por lo cual, se llegó a pensar que en Argentina, como en la gran mayoría de Latinoamérica, las democracias no estaban en riesgo respecto del establecimiento de regímenes autoritarios.

Pero tras los hechos, se hizo manifiesto la necesidad de que los gobiernos de acuerdo a las leyes, respondan con eficacia a las demandas de la sociedad civil. En este punto específico deseo detenerme, habida cuenta que la eficacia guarda relación con la legitimidad. Según el esquema conceptual de Lipset⁸ la eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como lo considera la mayoría de la población, siendo la legitimidad la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Según este autor la ineficacia prolongada puede arruinar la legitimidad. En las antípodas, pero coincidiendo, J. Habermas entiende que la crisis de racionalidad del aparato administrativo puede generar problemas de legitimidad en el sistema político. Situaciones identificables en los hechos de Argentina de 2001.

⁷ El citado artículo de referencia de *La Crisis Argentina*.

⁸ Para mayor profundidad en el compilado de “La legitimidad en la Administración Pública”, pág. 55 a 60 de BAÑON, Rafael y Ernesto CARRILLO, *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.

Según Daniel Filmus⁹ gobernabilidad es un concepto polisémico: Término que adquiere una connotación imprecisa y ambigua” (Alcántara Sáez 1994:16), «que mueve a la confusión» (Rojas Bolaños 1995:21) o «concepto elusivo» (Tomassini, 1995:18)

No sólo no hay consenso sobre su uso, sino que suele tener connotaciones contrapuestas.

En su análisis sostiene, que la inclusión de la definición por parte de la Trilateral durante los años 70 de gobernabilidad estuvo asociada a una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado, siendo la ingobernancia la falta de eficacia de los Estados para responder a los reclamos de la sociedad en el marco de las economías existentes y a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia la política y las instituciones al no encontrar cumplidas sus demandas. Asimismo, quedaba comprendido en aquel presupuesto que la elite gobernante era la única capaz de crear condiciones de gobernabilidad a través de los mecanismos disponibles.

En los 90 se agregan elementos tales como la predictibilidad o la responsabilidad en el manejo de cuentas (*accountability*).

Analizar las condiciones de las cuales realmente depende la estabilidad de un gobierno nos sitúa en un marco donde la gobernabilidad deja de ser una cuestión de ingeniería en el más alto nivel del estado para ser un proceso donde interactúan el conjunto de actores sociales: «la gobernabilidad democrática no es sólo producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*) sino la capacidad de todos los actores político-estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego, sin amenazas constantes de ruptura que siembren incertidumbre en el conjunto de la sociedad» (Rojas Bolaños).

El término gobernabilidad presenta además dificultades por traducción de palabras inglesas. Es un problema de lingüística, de

⁹ FILMUS, Daniel. “Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación* Número 12 y pág. Informática.

conceptos, de la economía del lenguaje anglosajón que requiere sólo del cambio de unas cuantas sílabas para situarse en otro orden simbólico.

Es en este sentido que algunos autores distinguen gobernabilidad de *governancia*. Este último ha sido traducido del inglés “*governance*” distinguiéndolo del tradicional “*governability*” y fue utilizado ya en los años 80 por el Centro Carter de Atlanta. Dicha conceptualización constituía “una noción más amplia, más incluyente que el gobierno” “la manera general en que se gobierna a un pueblo. Se puede aplicar a las estructuras formales del gobierno así como a las miles de instituciones y grupos que conforman la sociedad civil en una nación”.¹⁰ Hay, claro, reticencias para su utilización.

Esto nos sitúa nuevamente ante otra problemática del término como Gobierno (acción, pilotaje), y gobernabilidad como modo de gobernar (coordinación multiniveles).

Sucede algo similar con la palabra política y su dificultad polisémica al designar esfera (*polity*), actividad (*politics*) y dispositivos político-administrativos (*policy* o *policies*).

La Gobernabilidad permite así definirse, siguiendo a Pierre Birbaum como «la capacidad de la sociedad y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a demandas y necesidades. La ingobernabilidad, por oposición, será la incapacidad del Estado para tomar las decisiones que debe tomar.» (R. Stren). Sintéticamente se podría decir que la gobernabilidad es la “posibilidad real de gobernar” mientras que la Gobernancia es un «modo de gobernar que implica la puesta en coherencia de la acción pública ya no restringida a la elite político administrativa, relativamente homogénea y centralizada, si no por la puesta en marcha de coordinación multiniveles y multiactores cuyos resultados, siempre inciertos, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio

¹⁰ FREIRE, Mila y Richard STREN, *Los retos del gobierno urbano*, Banco Mundial y Alfaomega, 2001 y un artículo anterior de STREN para el Congreso de Montevideo año 2000 “Nuevos enfoques de gobernancia urbana en América Latina”.

de sentido común, movilizar competencias, responsabilidades y legitimar decisiones»... «Un modelo de gobierno horizontal, es decir la evolución de la acción pública a la construcción de redes» (Muller y Surel, 1998: 94).¹¹

El término gobernanza implica también, teniendo presente a algunos autores franceses un modo de entender la complejidad creciente de las formas de ciudadanía.

La gobernanza por tanto tiene que ver con la construcción que requiere el gobierno (expresado en su clase dirigente) para lograr apoyos y legitimación en las medidas o decisiones políticas que deba tomar.

En la Argentina de 2001 ambas: la capacidad para tomar decisiones de calidad que la situación requería y los procesos de legitimación de esas decisiones se encontraban fuertemente acotadas en medio de una crisis institucional casi sin precedentes.

El término gobernanza nos lleva a introducirnos muy brevemente en el abordaje de Richard Stren en el cual la gobernanza urbana se constituye en un término superador del que conocemos como gobernanza local, pues sugiere "... funciones y acciones de gobierno que no admite estandarización e implica mayor diversidad en la organización de los servicios, mayor flexibilidad, variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pueda asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores y la complejidad de las nuevas formas de ciudadanía". Supera la de mero consumidor de servicios. Es un pasaje inverso, ampliado, y enriquecido de aquel que decantó de *ciudadano* en *usuario* de éste, merced a la noción de consumidor de servicios en *cliente* y ahora retorna como *ciudadano participativo* o *clienteciudadano*.

Resulta muy interesante el denominado "enfoque de servucción" en cuanto a los requerimientos del cliente-ciudadano en función de la prestación de servicios con características y niveles de cali-

¹¹ Sobre un Abstract de Jean François JOLLY sobre problemáticas de gobernanza con incidencia en Colombia.

dad prefijados, como así también los aspectos visibles (*front office*) o invisibles (*back office*) de la organización (Ramió, 132).

Según un informe de la ONU sobre Índice de Desarrollo Humano cita en el punto 5 “una sociedad que no se resigna: un activo a la hora de imaginar los cambios” y analiza los nuevos movimientos surgidos tras 2001 como esfuerzos de reconstrucción de los lazos sociales a través de *nuevas formas de participación*. Con énfasis especial en las denominadas asambleas barriales, calificándolas como herederas directas del colapso institucional 2001. El informe se pregunta si estas formas de participación tenderán a institucionalizarse o a desaparecer cuando las cosas mejoren.

Creemos en este sentido que lo que debe institucionalizarse es la tendencia a la participación.

Entendemos por institucionalización a la definida por Huntington “proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”.

Esto es posible mediante una gestión constructiva para la creación de valor donde la participación sea un horizonte deseado y no expresiones forzadas de la anomia institucional.

Asimismo, es posible encontrar espacios de participación en la ONG, surgidas de esa misma necesidad y ante la ausencia de espacios legítimos.

Inmanuel Wallerstein, en su obra *Un mundo incierto* analiza con mirada crítica la situación de Argentina, preguntándose si además existe un riesgo de contagio de los componentes de la crisis “¿veremos caceroleros en otros países?” se pregunta¹². La existencia de una sociedad civil globalizada permite aventurar que la

¹² WALLERSTEIN, Immanuel. *Un mundo incierto*, libros El Zorzal, 2002, pág. 51 y 58 “... luego está la cuestión de Argentina. El país está de hecho en bancarrota, debido a la combinación de la codicia y la inflexibilidad del Tesoro estadounidense y el FMI... ¿Pero puede contagiarse el ejemplo de alzamiento de la clase media? En cualquier caso, la frustración Argentina reforzará con seguridad la voluntad de quienes, en todo el mundo, anhelan desafiar los más locos decretos del FMI.

governabilidad de los países guardará una gran relación con lo que es percibido por la misma como legítimo y democrático.

Necesariedad de Políticas Públicas

Durante los últimos meses ha sido tema de debate en la sociedad la necesidad de contar con un proyecto estratégico de desarrollo que oriente el establecimiento de políticas públicas, que se perciben como insuficientes, cortoplacistas y coyunturales, a lo que se suma la ausencia de una verdadera política de estado.¹³

Con preocupación, puede observarse también los atravesamientos del clientelismo político (con el ropaje de política pública), donde el aparato de partido tiende a sustituir a la estructura de estado.

Siguiendo a Bruno Jobert se considera a la política pública como “la construcción y puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social”. O también, “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado la ciudadanía y el propio gobierno consideran prioritario”.

El ciclo de construcción de políticas públicas incluye por lo menos 5 (cinco) fases:

1. Definición del problema (¿cuál es? ¿A quiénes afecta —población— prognosis de no actuación en él [–inacción]).
2. Búsqueda de alternativas (menú de posibilidades y ponderación de impactos).
3. Elección de la mejor alternativa (viabilidad técnico-política y administrativa).

¹³ Durante el desarrollo del Seminario “Un análisis estratégico de Argentina” UCC, 2003 se pudo observar que de los 12 informes finales de trabajo de Comisión encontraron como denominador común en la aplicación de una matriz FODA (Debilidades), a la Ausencia de *Política de Estado* en por lo menos las últimas cuatro décadas, como así también insuficiencia de política pública a largo plazo, con una constante de medidas cortoplacistas y coyunturales.

4. Implantación (definición de responsable de implementación, dotación de herramientas apropiadas y medios).
5. Evaluación (definición de criterios e índices, *output* de objetivos, necesidad de mantenimiento).

“Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la elaboración de la política pública para proporcionar soluciones... para que una política sea pública es requisito indispensable que esté revestida de legalidad, es decir que *sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.*” (Tamayo Saez, 292, Bañón y comp.).

En el razonamiento que venimos llevando se podría decir que en general ha sido una política de las Administraciones Públicas en el mundo la instauración de los procesos de *reforma*, que luego se denominaron de *modernización*, pues estos últimos a diferencia de aquellos, implican dotar a los procesos de los apoyos necesarios para acortar las distancias entre el diseño y la implementación.

El éxito de los procesos de modernización pasan por:

- Conseguir propuestas serias y realistas, es decir, realizables.
- Que las estrategias de mejora sean respaldadas y dirigidas por las máximas instancias políticas.
- Que se realice una interpretación mucho más plural de los problemas administrativos (estructura y procesos, pero también cultura y entorno administrativo). (Ramió: 284).

Es posible interrelacionar los términos de procesos de cambios en el mundo, en las organizaciones, la necesidad de repensar a la Administración Pública como rostro visible del Estado acompañando estos procesos, definiendo la necesidad de diseñar y aplicar Políticas Públicas posibles y concertadas para alcanzar los beneficios que los clientes-ciudadanos reclaman en un marco de legalidad y legitimidad.

Esto se hace aún más visible, cuando por oposición se tiene una sobreabundancia de políticas públicas cortoplacistas e insuficientes y

los procesos no terminan de perfectizarse quedando sin efecto por cuestiones de orden político o simplemente, por olvido u omisión.

La instauración de políticas públicas implica una voluntad de Gerencia Pública que acompañe los procesos, con participación de actores variados, mantenimiento de los beneficios en el tiempo y correcciones necesarias para su perfeccionamiento: es decir que como se dice popularmente no borre una mano lo que escribió la otra, sin evaluar con justeza su utilidad. En este sentido las “auditorías operativas y organizativas” pueden ser un elemento objetivo a tener presente cuando se las utiliza no sólo como elemento de control sino también como actividad de apoyo y asesoría a las unidades inmersas en procesos de transición o cambio (Ramío: 179 y 289).

La Mediación y Gobernabilidad (Gobernancia)

Según la PNUD, la gobernabilidad o (Gobernancia según Stren) es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel, involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. En algunas traducciones se sustituye este último apartado por median sus diferencias.

Esta definición que nos sitúa nuevamente en la necesidad de acuerdos sobre los términos gobierno, gobernabilidad y el más reciente gobernancia (aunque este último fuera utilizado por primera vez en los años 80 por el Centro Carter de Atlanta, y en el sentido que justificamos en la ponencia), remite tanto a la gestión como a los procesos de articulación de la sociedad. Governance” como “buen gobierno” significa “crear consenso, obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses”. (Alcántara, 1998).

En la definición encontramos una importante asignación a la temática de cómo los ciudadanos resuelven (median) sus diferencias.

Es por tanto, el conflicto, su tratamiento y sus resoluciones un componente de la gobernabilidad.

De allí la fundamental creación de valores para la gobernabilidad que incluyan esta temática.

Pero ¿qué entendemos por conflictos?

Aventurar una sola definición que resulte abarcativa y apropiada, se presenta como un desafío, dada la amplitud de la literatura sobre el mismo.

Sucintamente podríamos decir que los estudios sobre el conflicto y su problemática se remonta a las culturas de la antigüedad, particularmente Grecia, con desarrollos que podemos percibir en distintas épocas.

Apartándonos de este enfoque historicista, acordamos en que según el contexto y el enfoque disciplinarios (política, economía, ciencias jurídicas, antropología, psicología, etc.) tendremos un aspecto que lo define en el universo simbólico. Sin embargo como entidad abarcativa hablamos de una “Teoría del Conflicto” “... queda así planteada la viabilidad de elaborar una teoría general del conflicto que abarque los distintos niveles y áreas de la sociedad, quizás circunscriptos a los conflictos interpersonales, intergrupales, interorganizacionales e internacionales, dejando a otras disciplinas como objeto independiente de estudio, el conflicto intrapersonal”. El conflicto se presenta, entonces, como “*una percibida divergencia de interés*” o una “creencia de que las aspiraciones corrientes de las partes no pueden lograrse simultáneamente” (Highton y Álvarez: 42; 46).

No obstante, la existencia de conflictos implica una cuestión mayor: el abordaje para resolverlos.

“...lo bueno o lo malo no es el conflicto sino la forma como se lo encara y el proceso que deviene a partir de él, que lleva a agudizarlo y producir verdaderas guerras o a manejarlo o conducirlo para buscar solucionarlo” (Suárez, Marinés: 41).

Esto tiene una relación con el modo en que los sujetos se posicionan en el contexto y crean las formas para resolverlos, que según

Foucault en su obra *La verdad y las formas jurídicas* “son acordes a costumbres y creencias del momento”.

Y tal es su importancia que uno de los elementos que tuvieron en cuenta los colonizadores fue el cambio de los sistemas de resolución de conflictos de los habitantes primigenios y su sustitución por los propios.

Por lo tanto es posible preguntarnos cuál es la idea o la ideología de la resolución de los conflictos que se intenta impulsar en relación a los presupuestos de creación de valor para la gobernabilidad en el marco de profundos cambios descriptos.

Estos valores para la gobernabilidad incluyen el reconocimiento de una necesidad de fortalecimiento de la democracia *profundizándola*.

En el paradigma clásico (que asociaba la gobernabilidad con la elite de estado) subyace la idea de que la democracia al permitir la articulación de mayores demandas por parte de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema, pues en dicha perspectiva aparece como contradictorio: «un exceso de democracia significaría un déficit de gobernabilidad, una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente.» (Rojas Bolaños)¹⁴.

Pero en consonancia con el concepto adoptado de gobernabilidad o gobernanza que venimos desarrollando y que tiene que ver con las construcciones que requiere el gobierno para lograr apoyos y legitimación en las decisiones políticas que deba tomar, el aumento de participación y protagonismo son valores deseables, sobre todo para el establecimiento de métodos de resolución de conflictos.

“...la democratización de la democracia depende también del fomento de una cultura cívica sólida. Los mercados no pueden crear esa cultura. Y tampoco un pluralismo de grupos de interés. No debemos pensar que sólo hay dos sectores en la sociedad —el Estado y el mercado, o lo público y lo privado. En medio está la esfera de la sociedad civil. Que incluye a la familia y otras instituciones no económicas. Construir una democracia de las emociones

¹⁴ También citado por FILMUS en el artículo.

es parte de una cultura cívica progresista. La sociedad civil es el terreno en el que han de desarrollarse las actitudes democráticas, incluidas la tolerancia. La esfera cívica puede ser fomentada por el sistema pero, es a su vez, su base cultural” (Giddens: 90).

El introducir entonces los métodos alternativos de Resolución de Conflictos implica una ideología de reconocimiento de su valor como fundantes de democracia y gobernabilidad, en el marco del resurgimiento de identidades localistas motorizadas por la globalización.

“La globalización es pues, una serie compleja de procesos y no sólo uno. El sociólogo norteamericano Daniel Bell lo describe muy bien cuando dice que la nación se hace no sólo pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños”. “La globalización es la razón del resurgimiento de identidades culturales locales” (Giddens: 25).

Y también la idea vinculada a una resolución de conflictos más local, con intervención de actores sociales calificados a ese fin, mediadores de los conflictos surgidos de la comunidad o preparados para actuar en ella.

Esto implica la revisión de cuáles son los mecanismos de que dispone una comunidad para resolver sus conflictos habitualmente.

Schvarstein, al analizar el presupuesto de diferenciación entre sujeto moral y sujeto ético permite establecer que el primero se ajusta a la ley preexistente, mientras que el sujeto ético se constituye sólo por su relación con la ley a la que adhiere.

“Nuestra adscripción a la ley, manifestación de una conducta moral, nos ha llevado a dirimir nuestras disputas en el ámbito del poder judicial, no como una elección sino como una imposición cuando creemos que ya nada podemos hacer por nosotros mismos. La eficiencia de la administración de justicia en los tribunales se ha visto resentida en la medida en que ha crecido el orden de estas imposiciones. Los jueces no conocen a quienes juzgan, los abogados recurren a prácticas dilatorias en beneficio propio y de sus clientes, los recursos son cada vez más escasos y la demora judicial se constituye en una irritante manifestación de injusticia, allí donde precisa-

mente se debe impartir justicia. El encriptamiento de los códigos transforma a los procedimientos judiciales en algo completamente incomprensible para los legos, que venimos a ser casi todos.

No entendemos qué pasa, ni porqué nos pasa. No sabemos cómo ni cuándo se pueda resolver”.¹⁵

Por ello es que se entiende la necesidad de generar alternativas para el tratamiento de los conflictos en el cual se devuelva a las personas su protagonismo y responsabilidad, en un marco ético y de valor.

Por ello, de los posibles métodos alternativos a la resolución de conflictos se ha seleccionado la *mediación* como representativa de lo que venimos sosteniendo: los cambios en el mundo por los efectos mencionados de sociedad global, de necesidad de redefinición de los componentes de gobernabilidad, las configuraciones de lo estatal y el reconocimiento de lo local-urbano, como así también las innegables cuestiones de exclusión y pobreza para algunos que implica la imposibilidad de participar, del convite de este mundo al alcance, donde para algunos sectores la privación de acceso es de género. Concretamente la imposibilidad de acceder a la justicia por su carácter oneroso, lejano, etc.

Bien cierto es que la mediación no puede crear un mundo pero es innegable que las condiciones del mundo han permitido su surgimiento e institucionalización.

Por ello, es que en este trabajo abordamos la Mediación como una creación de valor social y humano para la resolución de los conflictos, y no solamente como el subgénero Mediación Judicial que, paradójicamente, es como más se la conoce.

La Mediación y el ideal de la prevención

Los movimientos en torno a la promoción de la RAC o RAD (Resolución alternativa de Conflictos o Disputas) conlleva el ideal de

¹⁵ En el Prólogo realizado por Leonardo SCHVARSTEIN a la obra *Mediación, Conducción de disputas, comunicación y técnicas* de SUÁREZ, Marínés, Paidós, 1996.

promover una vía no litigiosa y en lo posible no adversarial, para el tratamiento de los mismos y sobre todo a un ideal de justicia futura basada en la prevención.

Por ello es que se prefiere hablar de resolución “*adecuada*”, en lugar de alternativa, pues este último término parecería sugerir que la vía natural es el litigio y la alternativa todos los diversos métodos: arbitraje, mediación, negociación, conciliación y formas mixtas.

Los antecedentes pueden rastrearse en todo el mundo y en distintas épocas, incluida la antigua Grecia o en Roma donde la justicia comienza siendo arbitral procurando la conciliación de las partes, Baja y alta Edad Media, por ejemplo el Tribunal de Aguas de Valencia (1321), instituciones indígenas y colonizadores españoles, como así también puritanos, cuáqueros, holandeses, inmigrantes que desarrollaron mecanismos para la resolución de conflictos comunitarios. Asimismo en lo que hace a la faz comercial o mantenimiento de paz.

En suma, los métodos ya tenían desarrollo, mas lo que cambió es el enfoque, buscándose darle aplicación plena y adecuación a los tiempos.

Puede situarse en la década de los 70 el inicio de este reverdecir de los métodos alternativos, y de la Mediación en específico, con distintos desarrollos en diferentes países. Pero ¿cuál es la explicación de este auge?

Las explicaciones formales han pasado por la necesidad de encontrar solución a la sobrecarga de Tribunales Judiciales que podrían así concentrarse en las controversias que no pudieran hallar solución por otras formas o también para garantizar el acceso a la justicia de personas carenciadas.

Pero y también, comenzar a desarrollar la idea de una justicia más coexistencial “...los desafíos de la época moderna de la sociedad de masas, con conflictos colectivos, disputas de vivienda común (propiedad horizontal, programas de vivienda concretados en construcciones para la vida comunitaria, etc.) requerían soluciones de consenso y de pacificación. Para que al otro día de arreglado el conflicto pudiera continuar la vida en paz en el seno de la familia, de la fábrica, de las casas colectivas. También todas las pro-

blemáticas derivadas de la defensa del Medio ambiente, de los consumidores, en general de los intereses colectivos. Creemos que en este punto es donde resulta más beneficioso como creador de valor democrático y social.

“En definitiva, sea para resolver la cuestión que se plantea por sobrecarga de los tribunales, problema muy actual, de la necesidad de facilitar el acceso a la justicia o en busca de una solución de mayor contenido de seguridad y paz que de estricta justicia, lo cierto es que se ha producido, en nuestro mundo moderno, una extraordinaria difusión de los métodos alternativos que es plenamente justificado”.¹⁶

Ha habido interesantes aportes en los distintos países en relación a la RAD. Por ejemplo en Lisboa mediadores en conflictos vecinales, en Turín como mediadores culturales, Perpignan en cuestiones comunitario-asistenciales, en Abidján, mediadores en cuestiones étnicas o religiosas, en China y Taiwán con desarrollo extraordinario donde la conciliación es la regla y lo jurisdiccional la excepción.

En Brasil los denominados juzgados de pequeñas causas, en Uruguay experiencias en conciliación, en Colombia conciliación y mediación, en Argentina se encuentran previstas la conciliación, el arbitraje y la mediación.

En EE.UU. la mediación se utilizó primero en el ámbito comunitario, empresario y posteriormente, se lo incorporó al sistema legal, dado sus excelentes resultados.

Se hace hincapié en este último debido a que los desarrollos teóricos o modelos tradicionales de la mediación son americanos: Modelo de *Harvard*, Modelo *Transformativo* y Modelo *Circular Narrativo*.

Razón por la cual este instituto recibió algunas críticas al comenzar su implementación por ser considerado como una técnica foránea. La respuesta pasó más por la noción de que *mediadores somos todos*, en un sentido extendido, y *la opción por enfrentar el conflicto constructivamente resulta preferible*.

¹⁶ VESCOVI, Enrique. *Vías alternativas del Servicio de Administración de Justicia*, Homenaje a la Escuela Procesal de Córdoba, pág. 678.

La mediación integra el campo de la RAC o RAD, caracterizada por ser no adversarial, colaborativa, voluntaria, confidencial y con alto protagonismo de las partes; en donde un tercero neutral ayuda a que estas puedan llegar a un resultado mutuamente aceptable.

¿La Mediación en Argentina es Política Pública o enfoque de servucción?

La mediación en Argentina ha venido de la mano del denominado Plan Nacional de Mediación del Ministerio de Justicia (año 1991), el mismo contemplaba la implementación de programas en distintos sectores de la sociedad, comunidad, colegios profesionales, escuelas, Poder Judicial e inclusive planes de estudio de carreras universitarias. Como antecedente previo puede citarse la creación de los primeros Centros de Mediación Comunitaria: La Boca, Villa Crespo, San Telmo y Liniers (circa 1990).

Posteriormente se avanzó sobre la creación de un Cuerpo de Mediadores y la realización de una Experiencia Piloto en la Justicia Civil.

Por Decreto 1480/92 se la declara de *interés nacional* (Art. 1) y se fijan sus “principios” Art. 4. Consecuentemente se invita a las provincias y municipalidades a adoptar normas similares.

Desde entonces y a efectos de no abrumar con datos, surgen experiencias tanto en el ámbito judicial como el comunitario.

Lo explicitado tiene como objeto sentar un precedente explicativo a la luz de las circunstancias particulares que implican la creación de un instituto cuya principal finalidad era constituirse en figura preventiva de litigios judiciales y no *meramente descongestiva* de los abarrotados Tribunales. Y su correlata divulgación y vinculación con un determinado ámbito: el judicial.

Asimismo ha habido distintos desarrollos y algunas provincias cuentan con ley, por ejemplo Capital Federal: Ley 24573/95 (Ley de Mediación y Conciliación) y Decreto 91/98, Ley 11622/98 de

la provincia de Santa Fe, Chaco: Ley 4711/00 Plan Mediación Escolar, Córdoba: Ley de Mediación N° 8858/00, Acordadas reglamentarias 555 serie A y 556 serie A del TSJ, Decreto Reglamentario 1773/00 del Poder Ejecutivo, y Resoluciones de la DIMARC (actual Promarc) y la provincia de Chubut, con la Ley N° 4939/02.

El Instituto ha brindado beneficios en distintos campos, tal el caso de la Mediación Comunitaria que reviste particularidades. De ella resaltaremos el objetivo de la detección preventiva de conflictos de convivencia, la posibilidad de abrir espacios de diálogo y evitar, en lo posible, la instauración de un conflicto judicial.

Los temas son de una amplitud tal definida por su propio campo: la comunidad.

La mediación escolar se presenta a la vez como un subproducto de la mediación comunitaria: la escuela como espacio privilegiado de relaciones de una comunidad o, con independencia de ésta, como ámbito propio y específico donde el educador por su calidad de formador de personas puede generar un importante cambio en el abordaje de los conflictos latentes o manifiestos.

Asimismo hay Centros de Mediación Comunitaria público y privados en las provincias, a modo de ejemplo se cita con incidencia en los de carácter público especialmente Buenos Aires (Capital y provincia), Córdoba, Chaco, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Fe y Tucumán.

De igual modo en el campo de la Mediación Educativa hay importantes desarrollos en la provincia de Buenos Aires, Río Negro, Chaco, Catamarca, Corrientes, Mendoza, Chubut, La Rioja, Tierra del Fuego, Santa Fe.

Los programas en este campo en general están orientados a la capacitación de docentes, directores, alumnos y padres.

Un dato a tener presente es la configuración del mediador alumno o los denominados Programas de Prevención de Violencia escolar.

Asimismo hay programas de herramientas educativas basadas en la negociación y que implica el concepto de autogobernabilidad,

es decir que las comunidades se rijan por valores sociales sin necesidad de la intervención de autoridades o terceros, permitiendo a los estudiantes resolver sus conflictos de manera pacífica.¹⁷ En la provincia de Córdoba se capacitó en esta modalidad denominado PYN (Programa jóvenes negociadores) en la Municipalidad de Jesús María y para el nivel Medio de enseñanza. Está basado en un programa similar que se aplicó para tratar temas de apartheid en África, para problemas con la guerrilla en El Salvador, y también en escuelas del Harlem. El mismo fue creado por Jared Curham y se basa en las ideas que usan los diplomáticos para resolver conflictos internacionales. Se distingue de la mediación porque no requiere de tercero neutral y se dirime de negociador a negociador.¹⁸ En este ámbito, el escolar, resultaría de particular beneficio considerar a la mediación como una política pública, pues de lo contrario se trata de aplicaciones puntuales, fragmentarias y voluntaristas, cuya eficacia se ve acotada por insuficiencia de institucionalización.

Los episodios de violencia escolar, cada vez más extendido, no se concentra a lo urbano-marginal sino que afecta distintas capas de la población escolar en diversos grados.

La mediación puede rendir excelentes frutos en el campo empresarial y político, multipartes, y de hecho ya hay apreciaciones en ese sentido.

Es por ello que se entiende que la RAC en general y la Mediación en particular podría considerarse como una verdadera política pública de contención de conflictos en la sociedad y para ello requiere de un esfuerzo sostenido en su proceso de instauración y difusión.

En Córdoba y a modo de visualización se puede decir que, además de la citada Ley de Mediación 8858/00, se puede encontrar una interrelación con lo dispuesto en la Ley N° 9117/03 Estructura Or-

¹⁷ Boletín Informativo, Valores y contenidos básicos para la Gobernabilidad, Poder Ciudadano. 2000.

¹⁸ *La Voz del Interior*, Sección A, pág. 16, 22 de junio 2003.

gánica del Poder Ejecutivo en su Art. 28 inc. 9 “propiciar y poner en funcionamiento métodos alternativos para la resolución de conflictos (mediación, conciliación, arbitraje, negociación, etc.) y programas de asesoramiento gratuito para personas sin recursos.” También y no siendo mediación, hay una puesta en marcha de los métodos alternativos, específicamente arbitraje y que encontramos receptado en la Ley 8835/00, Carta del Ciudadano, en el Art. 39, donde se crea el Sistema Provincial de Arbitraje de Consumo (SI-PAC) y por Ley 8836/00 Modernización del Estado, capítulo 8 “solución de divergencias” Art. 77: Facúltase al Poder Ejecutivo a someter a mediación, mediante el sistema que el mismo determine las divergencias existentes o que surjan en el futuro entre el sector público provincial y sus co-contratantes y la creación en el Art. 78 del Tribunal Arbitral del Sector Público. (TASeP)

En el ámbito municipal existe una dirección con programas orientados a la Mediación Comunitaria que se efectiviza en los Centros de Participación Comunal-CPC.

En ámbito más restringido, por ejemplo la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires, funciona un centro de Mediación Comunitaria que, como muestreo, arrojó como saldo estadístico de noviembre 2002 intervención en 419 casos, tipificados en 54 relativos a la administración de consorcios, 58 problemas de convivencia entre vecinos, 87 por filtraciones en paredes o techos, 74 por ruidos molestos, 15 deudas de expensas y otros sin tipificar. Según el Defensor Adjunto, “podríamos decir que es un universo de problemas de convivencia entre vecinos, esos conflictos que por su escaso monto económico, muchas veces no van a parar a la justicia y permanecen ahí, latentes, hasta que estallan. En ese sentido, la labor del Centro es servir de canal para que los vecinos puedan resolver los problemas por sí mismos”¹⁹.

Hay, desde 1991 a la fecha, una tendencia de mantenimiento de una política de instauración, modernización y aplicación de los

¹⁹ Entrevista al Defensor Adjunto del Pueblo de Buenos Aires, disponible en www.mediadoresenred.org aparecido en *Diario Judicial* 03/12/02.

métodos alternativos con mayor incidencia, hasta el 2000, de la mediación, pudiendo apreciarse un resurgir de la figura arbitral ya prevista, o de la conciliación muy usada en cuestiones de derecho de familia.

Los reparos que suelen identificarse para su mayor aprovechamiento suelen situarse en la necesidad de mayor difusión de las instituciones y ventajas, en un medio que como sostiene Berizonze “subsisten resquemores y desconfianzas para admitir soluciones que no provengan de la propia autoridad judicial”²⁰.

En el análisis que hemos propuesto la incidencia es sobre mediación, por lo cual es en ella donde se harán las siguientes apreciaciones y que creemos contribuiría a la creación de valor a la que aspiramos:

- 1- Es menester identificar frente a qué conflictos rinde más beneficios, pues momentáneamente se la encuentra muy ligada a cuestiones de menor cuantía o beneficio de litigar sin gastos.
- 2- Generar una mayor credibilidad colectiva basada en estadísticas y experiencias comprobadas que lleguen a la comunidad. Esto podría implementarse mediante el seguimiento del ex post de los acuerdos: dicho de otro modo hay estadísticas de los acuerdos a que se arriba, pero el denominado “seguimiento” del cumplimiento de los mismos se presenta como de menor incidencia.
- 3- Procurar que la idea de justicia futura basada en la prevención se ponga en acto mediante el fortalecimiento de la idea de ciudadanía participativa y responsable, es decir co-constructora de la resolución del conflicto.
- 4- Generar una clara distinción entre Mediación Comunitaria, Educativa, Empresarial, Sociopolítica, Cultural, etc. y la Mediación Judicial. Esta última es un tipo de mediación. La pregunta es en este punto si las leyes de mediación han con-

²⁰ BERIZONZE, Roberto. *Medios Alternativos de Solución de Conflictos*, Homenaje a la Escuela Procesal Argentina, pág. 688 y siguientes.

tribuido al objetivo de prevención, o, más bien, han vuelto a encriptar mediante procedimientos un instrumento cuyo valor descansa en su accesibilidad e informalismo.

- 5- Acompañar el proceso fijando políticas remunerativas retributivas para los mediadores comunitarios, educacionales, etc. El hecho de que los programas de mediación comunitaria sean gratuitos para la comunidad no implica que deban no ser remunerados institucionalmente.
- 6- Generar y difundir la creación de valor de una cultura de resolución de conflictos más “desacralizadas y amistosas”, como sostiene Berizonce en relación a la cultura del litigio.
- 7- Para ello es útil avanzar en la “cultura del protagonismo” por encima de la “cultura del acuerdo”, muy ligada a un tipo de mediación, la judicial (aunque sin duda muy útil y necesaria para esta mediación).

En orden a la pregunta es posible pensar realmente a la mediación como parte de una Política Pública orientada a la instalación de un modo de resolver los conflictos en la sociedad, con efectos educativos, concientización del ideal de justicia futura basado en prevención, o (y también) un modo de mejor prestación de servicio en los órganos del Estado involucrados en la problemática.

En ambas posibilidades, su crecimiento paulatino en los últimos años ha logrado instalar la temática en la sociedad.

A modo de conclusión

Los procesos de globalización y cambios de paradigmas de la ciencia han contribuido a crear nuevos modelos de interpretación de conceptos tradicionales.

La noción de gobernabilidad es un exponente claro del impacto de estos nuevos paradigmas que deben considerar la inclusión de la noción de “buen gobierno”, de gobernanza, para que resulte legítimo a la sociedad. Esto implica búsqueda de consensos, participa-

ción de múltiples actores y por sobre todo, una conciencia de la necesidad de una profundización de la democracia.

También implica arrojar una nueva mirada a los mecanismos que articulan a la sociedad. Entre ellos se ha seleccionado el de resolución de conflictos, que no es antojadiza pues es uno de los componentes de la definición de PNUD de la Gobernancia.

En consonancia con una sociedad civil que reclama más protagonismo y que tiene una tolerancia menor a los desfallecimientos de sus clases dirigentes, acentuado en América latina por procesos de exclusión y pobreza de los cuales Argentina tampoco supo escapar, la noción de inseguridad jurídica ha venido a sumarse a los componentes de la crisis.


No obstante ello, el surgimiento de la RAC y particularmente de la mediación a principios de 1991 como una política pública, entendemos que obedeció a las consignas de modernización y descentralización, resurgidas con el denominado Acuerdo de Washington, que delineó políticas económicas para América Latina. Y también, a la evaluación de los excelentes resultados que venía dando en los países donde se la aplicaba.

A la pregunta de si ha habido en Argentina un mantenimiento de ésta como política pública no cabe una sola respuesta, debido a la ya citada insuficiencia de políticas públicas a largo plazo o el carácter errático de las mismas. Sin embargo podemos apreciar una voluntad de mantenimiento ligada también al rol de los privados y ONG.

También es posible realizar una lectura en la que la mediación puede ser considerada como una política de servucción que intenta instalarse en relación con el bien que produce la organización pública hacia los ciudadanos-clientes.

Por ello, en nuestra tesis creemos que es una política pública sostenible, debido a que introduce el valor de la participación y la responsabilidad correlata que da el protagonismo, para construir un mecanismo más coexistencial para la resolución de los conflictos. Permite la interacción de múltiples actores de la sociedad y pone en el centro del debate las nuevas formas en que se expresa

la ciudadanía. El campo de la mediación promete una interesante perspectiva de análisis en tanto y en cuanto es estructurado y complejo el campo donde pretende convertirse en un proceso legítimo y aceptado de resolución de conflictos.

La ortodoxia de lo instituido y el avance de las nuevas miradas que quieren instituirse, sobre problemas de antigua data exige el compromiso de la sociedad entera y no sólo de los actores interesados en buscar mecanismos más eficientes y, por sobre todo, más humanos de concebir las complejas relaciones que construye nuestra sociedad. 

Bibliografía

- GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Ediciones Taurus, colección Pensamiento, Argentina 2003
- HIGHTON, Elena I. y Gladis ALVAREZ, *Mediación para resolver conflictos*, AD HOC SRL. 1995
- MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor*. España. 1998.
- RAMIÓ, Carles. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Universitat Pompeu Fabra, Editorial Tecnos, 1999.