

## A más de quince años de desarrollo de la mediación en Córdoba

**María Débora Fortuna**

*“Todo puente está más alto que el impedimento a cruzar”.*

Hablar del desarrollo de la mediación en Córdoba, luego de casi doce años de vigencia de la ley provincial de Mediación 8.858 y más de quince del comienzo de las primeras formaciones y experiencias, implica describir una evolución que ciertamente no es lineal, sino que muestra diversas aristas, ondulaciones, atajos y escarpadas, todos dirigidos hacia el logro de los avances que permitan alcanzar objetivos de inserción claros y definidos.

Para efectuar dicha descripción es importante que el observador defina su propia colocación, de modo que el espacio descriptivo quede abierto a otros observadores que puedan luego enriquecerlo. En virtud de ello, quien describe en esta nota se colocará en primer lugar en el rol de mediadora y luego en la función que le compete en la Dirección de Métodos Alternativos dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Córdoba, en cuanto autoridad de aplicación de la Ley de Mediación en todo el ámbito de la provincia.

El objetivo general del Ministerio de Justicia de la provincia de Córdoba referido al desarrollo de la Mediación y otros métodos pacíficos de resolución de conflictos es el de promover un cambio cultural en el seno de la comunidad misma, facilitando el pasaje de la cultura de la confrontación a la cultura del diálogo como un modo de lograr mayor cohesión social.

Para ello se propone desarrollar una política en la materia con alto contenido social, orientada a mejorar la calidad de vida y el crecimiento armónico de toda la comunidad siguiendo cursos de acción dirigidos a:

- 1) Brindar un servicio de excelencia susceptible de ser evaluado, mediante la formación de mediadores calificados con competencias específicas para el desempeño del rol.

2) La anticipación a realidades conflictivas, mediante una observación permanente de cuanto ocurre en la comunidad a través del contacto directo con los diferentes actores sociales que interactúan en los diversos ámbitos.

3) La adopción de prácticas restaurativas que estimulen el desarrollo del sentido de responsabilidad social y solidaridad en todos los habitantes, mediante el recurso a estos métodos como un pasaje importante en el aprendizaje de la autogestión de situaciones de conflicto o controversia.

4) La promoción de la salud como un bien socialpreciado y condición ineludible para generar proyectos de crecimiento.

### **Marco legal**

El marco legal está contenido en la Ley provincial de Mediación N° 8.858, la cual fue sancionada el 28 de junio del año 2000. Dicha ley instituye y declara de interés público provincial la utilización, promoción, difusión y desarrollo de la mediación con carácter voluntario como método no adversarial de resolución de conflictos, cuyo objeto sea materia disponible por los particulares.

Asimismo, la citada norma legal crea la Dirección de Métodos Alternativos para Resolución de Conflictos, Autoridad de Aplicación de la Ley 8.858, cuyas funciones están contempladas en los artículos 43 y 52 de la misma y su Decreto Reglamentario 1773/00 y se resumen de la siguiente manera:

a) Definición, implementación y desarrollo de la política a seguir en materia de mediación en todo el ámbito de la provincia.

b) Administración del Registro de Mediadores de la Provincia y control de gestión de los Centros de Mediación públicos y privados.

c) Organización, promoción y desarrollo de actividades académicas y de colaboración en redes saludables que permitan anticiparse a realidades de conflicto e intervenir en su caso.

d) Organización, administración y control del servicio de Mediación del Centro Público dependiente del Poder Ejecutivo provincial que funciona en el área.

El amplio marco legal con que cuenta nuestra provincia está basado en un enfoque multidisciplinario y permite asimismo el desarrollo de la mediación en contextos diferentes. Distingue así la sede judicial de la extrajudicial. La primera está dirigida a cuestiones que se encuentran en diferentes etapas del proceso judicial, incluida la etapa prejurisdiccional derivada de los Tribunales de Familia y prevé casos en los cuales la derivación es obligatoria, alcanzando dicha obligatoriedad a la asistencia a la primera reunión a fin de informar a los participantes sobre los beneficios del procedimiento. En esta sede, el porcentaje de casos efectivamente mediados que cierran con un acuerdo es inferior al 50 por ciento, según datos del período 2011 y conforme surge de documentación presentada por mediadores que median en dicha sede para la revalidación de sus matrículas en el mes de abril del año en curso.

En cuanto a la segunda, es decir la mediación en sede extrajudicial, encierra un enorme potencial como instrumento de anticipación a situaciones de conflicto, de violencia y de transformación cultural, abarcando una amplia gama de posibilidades relativas a su ámbito de aplicación: familiar, patrimonial, institucional, de la comunidad educativa, comunitario, vecinal, cultural, ambiental, etcétera, y los contextos en los cuales se brinda el servicio, que pueden ser públicos o privados.

### **Beneficiarios**

Los beneficiarios directos del servicio de mediación son personas físicas y jurídicas que acceden a los diferentes centros de mediación públicos y privados de manera espontánea o por derivación de otras áreas del Estado o instituciones vinculadas al tema. El servicio es prestado por los mediadores inscriptos y matriculados en el Registro de Mediadores de la Provincia

dependiente de la Dirección de Métodos Alternativos para Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia.

El beneficio que se pretende alcanzar es para la comunidad en su conjunto, que en este sentido se declara destinataria final de la política en desarrollo.

### **Objetivos específicos**

Los objetivos principales de la política que se viene desarrollando son:

a) Maximizar el grado de satisfacción de los usuarios del sistema en modo que se asegure la total adopción de la mediación y otros métodos pacíficos, convirtiéndose en una respuesta válida para quienes los utilizan en vistas a la transformación cultural de la sociedad con relación al modo de resolver los conflictos.

b) Promover el crecimiento profesional de los mediadores del Registro de la Provincia como pilar fundamental para el desarrollo equilibrado del sistema susceptible de ser evaluado en términos de eficacia y eficiencia.

c) Propiciar el desarrollo de otros métodos como la facilitación, las prácticas restaurativas y el arbitraje como un modo de generar mayores posibilidades de resolución pacífica de los conflictos y de promover un cambio cultural en el cual el diálogo constructivo se transforme en el modo natural de superar las diferencias.

d) Compartir la experiencia de Córdoba con otras provincias y países como forma de contribuir al proyecto más amplio de desarrollo armónico de los métodos de resolución de conflictos en el mundo, manteniendo el lugar de vanguardia y reconocimiento alcanzados.

### **Síntesis**

El objetivo final que se pretende obtener se traduce en PAZ SOCIAL, en mayor calidad de vida de los habitantes, mediante la disminución de la litigiosidad, la promoción de la salud y el saneamiento del tejido social a través

del diálogo constructivo basado en la responsabilidad compartida, el respeto y el reconocimiento mutuos.

### **Programas especiales que se desarrollan en la actualidad**

El Centro Público de Mediación dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene su sede en la Dirección de Mediación del Ministerio de Justicia, es una suerte de “observatorio” de la vida de la comunidad a través de los conflictos que llegan a mediación en ese Centro. Las intervenciones que se realizan permiten dar cuenta de las necesidades de los beneficiarios y de los operadores del servicio, para el diseño de programas en los cuales la formación de los operadores se articule con las experiencias recogidas en el Centro, en modo de ofrecer un servicio a la comunidad basado sobre criterios de eficacia y eficiencia.

Se han desarrollado así programas de mediación en el ámbito familiar, programas para personas con necesidades especiales, mediación cultural, comunitaria y educativa que han logrado diferentes grados de avance y que responden a una clara definición del rol del mediador, independientemente del ámbito de intervención y de su profesión de base.

Dicha definición comporta el desarrollo de una praxis en mediación, la cual se diferencia de la práctica en cuanto la primera se encuentra científicamente fundada y, por lo tanto, es metodológicamente correcta y susceptible de ser evaluada en su eficacia.

Los programas especiales que se desarrollan en la actualidad y que responden a los criterios enunciados son:

1. Instancia de Mediación prevista en la Ley 9.150 de Saneamiento de títulos.
2. Descentralización del servicio en Casas de Justicia de dos barrios de capital y en la sede del Ministerio de Justicia de la ciudad de Río Cuarto.
3. Evaluación de eficacia y eficiencia del sistema.

## **Descripción de los datos relevados**

### 1. Instancia de mediación prevista en la Ley 9.150 de saneamiento de títulos

La instancia de mediación prevista en la Ley de saneamiento de títulos ha creado la posibilidad de reunir a partes que se encuentran fuertemente enfrentadas por el derecho de posesión y propiedad de la tierra. En estos casos, muchas veces se ponen en juego lazos familiares o relaciones de vecindad, cuestiones que comprometen grupos numerosos en poblados del interior de la provincia con años de posesión, contiendas ancestrales, todo lo cual implica un sentido de arraigo, de identidad y de pertenencia que involucra profundamente a las partes.

La observación en la evolución de los casos ingresados indica que en el 50 por ciento las partes involucradas coinciden en vislumbrar una posibilidad de solución en la mediación y aceptan participar de la instancia con resultados que se reflejan en un 60 por ciento de acuerdos y satisfacción con el procedimiento.

En los casos en que la mediación no puede llevarse a cabo por inasistencia, falta de aceptación o desistimiento de alguna de las partes, se observa que en un alto porcentaje de casos la otra parte ha tenido voluntad de mediar y la posibilidad se ve de todos modos frustrada. En un porcentaje mucho menor, siguiendo la evolución, se observa que las partes llegan a un acuerdo fuera de la mediación luego de haber asistido a reuniones informativas en etapa de pre-mediación o ya iniciado el procedimiento.

Si tomamos el universo de partes (personas físicas y jurídicas) convocado a mediación y proyectamos estos datos podemos afirmar que en el 75 por ciento de los casos las partes aceptan el procedimiento, mientras un 25 por ciento opta por no participar. Profundizando en el análisis, es importante considerar que todo este universo de partes ha recurrido al Estado para intentar la solución, iniciando una inscripción en la Unidad Ejecutora u oponiéndose a la inscripción realizada por otro luego de la publicación de los edictos. Esto implica poner en movimiento el trabajo en red de diferentes áreas del Estado para esclarecer la situación que desemboca en la instancia de

mediación, ofreciendo a las partes el pleno protagonismo en la solución del conflicto. Es allí donde una porción relevante de la comunidad -el 25 por ciento- decide no participar.

Con respecto a esta decisión y de las entrevistas realizadas en sede del Centro Público de Mediación, se observa que cuanto más las partes se definen “víctimas de una injusticia”, que puede reflejarse en el uso de palabras como “usurpación” y “despojo”, más categorizan a la otra parte como “enemigo” y más reticentes se muestran entonces a participar del procedimiento, buscando en cambio la sanción e incluso el castigo de la otra parte como modo de sentirse reparadas en el daño. Todo ello dentro de un paradigma de justicia sancionadora en el cual el ciudadano ve en el Estado la obligación de intervenir aplicando la ley, sin tener en cuenta una distinción que es crucial a la hora de tomar la decisión: que para la Ciencia Jurídica la ley es igual para todos y de su aplicación surge, sin embargo, una sentencia que no es igual en todos los casos porque cada situación se evalúa a la luz de la lógica jurídica, en todas sus aristas y particularidades.

## 2. Descentralización del servicio en Casas de Justicia en dos barrios de Capital y en la sede del Ministerio de Justicia de la ciudad de Río Cuarto

La descentralización del Ministerio en las sedes mencionadas implica la posibilidad de acercar los servicios a la comunidad como una forma de ofrecer un mayor acceso a la justicia y de integrarse al territorio, definiendo a la ciudadanía en términos de responsabilidad social compartida.

En el caso de la descentralización del Centro Público en la ciudad de Río Cuarto, es de destacar el compromiso y el empeño de los mediadores de esa ciudad que vienen trabajando y capacitándose en forma sostenida desde hace muchos años, habiendo generado espacios que “dan vida” a la mediación en universidades, escuelas, fundaciones y centros de mediación privados.

Con respecto al servicio de mediación que se presta en las Casas de Justicia ubicadas en dos barrios en los cuales la conflictividad es de alto

impacto, el trabajo se desarrolla en forma articulada con el servicio de Asesoramiento Jurídico, encargado de efectuar la derivación.

Los casos que ingresan a mediación en esta sede revelan una conflictiva compleja que se expande como una mancha de aceite en situaciones que involucran a familias enteras y grupos de vecinos, diseminándose por todo el barrio. Se observa en general que las partes, cuando llegan a la mediación, han pasado ya por diferentes reparticiones públicas tales como la Policía, el Municipio, Asesorías e incluso instancias judiciales que tienen ya sentencia de larga data, constituyendo la Casa de Justicia una nueva opción para presentar su reclamo aún insatisfecho. A la vez, por el desgaste producido en los sucesivos intentos, se presenta como una última oportunidad para llegar a buen puerto antes de caer en un callejón sin salida.

También aquí valen las consideraciones realizadas en el punto referido a la instancia de mediación prevista en la Ley 9.150 con relación a la evolución de los casos y participación en los procedimientos.

Las partes que aceptan la mediación manifiestan luego satisfacción con el procedimiento y se observan cambios en la descripción de la realidad con relación al momento en que solicitaron la mediación. Estos cambios se traducen en la forma de uso del lenguaje: ya no definen la situación como inmodificable porque el “otro es así” o en términos de culpabilidad. Están centradas, en cambio, en el logro de los objetivos que se proponen en términos de responsabilidad compartida e intereses comunes con la otra parte, por ejemplo, en las relaciones entre vecinos o en el cuidado de los hijos luego de la separación, entre otros.

### 3. Evaluación de eficacia y eficiencia del sistema

Plantearse el objetivo de evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas de mediación implica asumir un compromiso con la comunidad destinataria del servicio que debe necesariamente incluir la participación de los operadores, es decir, de los mediadores, quienes serán luego el nexo para



integrar a la comunidad en dicho compromiso. El tema no es de una importancia menor, ya que tratar de implementar y sostener programas eficaces y eficientes de mediación implica colocar a la mediación y otros métodos pacíficos de resolución que necesariamente la acompañan, en un lugar de atención privilegiada en cuanto a los esfuerzos que se realizan, los recursos que se destinan y los elementos que se tienen en cuenta a la hora de definir los criterios que se utilizan para su implementación.

Sabemos que un programa es eficaz cuando logra alcanzar el objetivo fijado y por eso es necesario definir el objetivo de la mediación, ya que de otra manera se cumple el proverbio que dice: “Cuando uno no sabe adónde va, nunca sabe cuando llega”.

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Córdoba asumimos desde hace muchos años como objetivo de la mediación producir un cambio cultural que promueva el pasaje de la cultura de la confrontación a la cultura del diálogo y ello implica cambiar el lenguaje: es en el continuo decir que se crean nuevas realidades, porque en el uso del lenguaje se “crea mundo”.

Por ejemplo, a partir del momento en que el Poder Legislativo de la provincia de Córdoba sancionó la Ley de Mediación y se tomó la decisión política de apoyar ampliamente el desarrollo de la mediación con una ley multidisciplinaria y la puesta en marcha de Centros en los ámbitos anteriormente citados, se generó una nueva realidad que trascendió las fronteras de las experiencias piloto que se venían realizando en los Centros de Mediación de los diferentes Colegios Profesionales y en el Poder Judicial antes de la existencia de esta ley y se creó un área específica dentro del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el desarrollo de una política en la materia. Así, convergen todos quienes antes de la existencia de este marco legal comenzaron a trabajar en el campo de la mediación, en especial los mediadores provenientes de las más diversas disciplinas. Eso es lo que permite a quien **escribe** estar aquí para describir nuestra experiencia, de otro

modo podría estar en cualquier otro lugar del planeta o sencillamente no estar. Es una posibilidad que a la luz de principios que rigen el Universo no podemos desestimar y agradezco infinitamente poder “estar” y compartir este recorrido que vengo realizando desde el año 1997.

De igual modo, la declaración que efectuaron en su momento autoridades del Ministerio de Justicia de la Provincia cuando afirmaron que era necesario producir un cambio cultural que permitiera el pasaje de la cultura de la confrontación a la cultura del diálogo implicó que el área específica de mediación del Ministerio tomara este objetivo prioritario y diseñara las acciones necesarias para focalizar en lograrlo. Distinto habría sido si hubiesen declarado que “el objetivo de la mediación es lograr un acuerdo entre las partes que sea homologable”. Sabemos ya las limitaciones que tiene este objetivo como instrumento de cambio cultural.

A partir del objetivo que nos hemos planteado, estamos trabajando incansablemente en la formación de nuestros mediadores y de nuevos grupos en experiencias piloto que se desarrollan año a año en capital y en el interior de la provincia, con Colegios profesionales, fundaciones, universidades tales como la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad de los Estudios de Padova, Italia, la cual ha realizado el importante aporte metodológico y científico que la propuesta requiere.

Así, hemos identificado que la condición necesaria para producir el cambio cultural es un cambio del paradigma de justicia que se encuentra instalado en el seno de la sociedad: debemos pasar de un paradigma de justicia sancionadora a un paradigma de justicia restaurativa, para lo cual es necesario poner en palabras que nos salvamos todos o no se salva nadie. Es a partir de esta declaración, y es imperativo realizarla, que la comunidad toda asume la responsabilidad por lo que sucede y la ciudadanía comienza a definirse en términos de responsabilidad social compartida, generando nuevas realidades que permiten la integración, la inclusión y reconstrucción del tejido social, superadoras de las diferencias que generan realidades propias y

exclusivas de cada uno y que por ello mismo son excluyentes en términos del “otro” y no pueden reflejar un “nosotros”.

En efecto, los resultados observados en la evolución de los casos antes citados no son exclusivos de las situaciones particulares que se presentan en las derivaciones previstas en el marco de la Ley de Saneamiento de títulos ni en las descentralizaciones en las Casas de Justicia; no son exclusivas de la conflictividad por la posesión de las tierras ni de los barrios en los cuales funcionan las Casas de Justicia. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que se extienden a toda la comunidad.

Así presentadas las cosas podemos aseverar que la intervención de mediación es eficaz cuando ha promovido el cambio cultural que es un cambio de realidad y eso es lo que nos proponemos medir con la metodología de evaluación puesta a disposición por la Maestría en Mediación de la Universidad de los Estudios de Padova.

Con relación a la evaluación de la eficiencia, es decir, al estudio de la relación costo-beneficio, es preciso dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los costos y beneficios económicos y emocionales del conflicto y la litigiosidad para las partes, los operadores, el Estado y la comunidad? ¿En qué medida pueden disminuirse dichos costos e incrementarse los beneficios cuando la comunidad asume el protagonismo y aprende a autogestionar las diferencias? ¿Qué nivel de legitimación deben alcanzar los mediadores para que la mediación pueda ser aceptada como instrumento válido que permita el pasaje de una realidad a otra?

Los interrogantes quedan planteados. Toca el turno ahora a quienes pacientemente han seguido este desarrollo de comenzar a esbozar las respuestas.