

La mediación, una profesión de la comunicación¹

LAURA SALAMANCA ÁVILA



AUTOR : LUCIANO JARAMILLO T.

Resumen

El ombudsman o mediador tiene por objetivo crear y, o, recrear el vínculo de confianza entre el administrado y la administración. Desde un punto de vista teórico, podríamos definir esta labor como la «profesión por excelencia de la comunicación y de la inducción del cambio». Sin embargo, un estudio terreno (análisis comparativo de la mediación en Bélgica y en Italia) nos muestra que los modelos teóricos distan del terreno, influenciado por entre otros por los intereses políticos y económicos del medio ambiente que rodea los servicios de mediación y la elección del mediador. En este marco, la proposición de la meta-comunicación como proceso englobante de la actividad de la mediación nos permitirá vislumbrar un nuevo enfoque del ejercicio de esta profesión.

Palabras Clave

Mediación. Mediador. Ombudsman. Comunicación. Meta-comunicación. Cambio.

¹ Este artículo será re-editado, en el segundo semestre del 2005, en la edición No 13 de la revista Temas & Problemas de Comunicación, una publicación editada por el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Río Cuarto de Argentina. La autora le ha dado la primacía a la Revista Escribanía

1. Introducción

El tema de la mediación en las organizaciones y en las instituciones no es nuevo. Desde fines del siglo XIX Suecia conoció el primer « Ombudsman » de la historia. Luego de la implantación de este modelo, la función de mediador y/o de ombudsman, así como de los servicios de mediación se propagó y adaptó a diferentes contextos y países.

El rol de los mediadores es esencial en la evolución de las organizaciones directamente implicadas por su trabajo. Su misión es la de facilitar el diálogo entre el ciudadano y las instituciones, volver transparentes las decisiones de las instituciones y restaurar los derechos violados. La complejidad del ejercicio de esta profesión –impacto de los factores políticos, sociales, jurídicos, comunicacionales, económicos– es apreciable e implica algunas repercusiones sobre el ejercicio de la misma y sobre el tipo de cambio que ésta puede aportar en el plan individual, organizacional y social.

En este artículo nos cuestionaremos sobre el vínculo entre la mediación, la inducción y/o el acompañamiento del cambio y el lugar de la comunicación en el ejercicio de la profesión de la mediación.

Partiremos de algunas definiciones de la mediación y del mediador u ombudsman para centrarnos enseguida en el impacto, en términos de acompañamiento y/o de inducción del cambio, del ejercicio de esta profesión. Aportaremos las principales conclusiones de un estudio comparativo de los servicios de mediación en Italia y en Bélgica y, de este modo, intentaremos responder a nuestra pregunta sobre el vínculo entre la mediación, la comunicación y la inducción del cambio. En la conclusión, propondremos algunas reflexiones comunicacionales sobre el ejercicio de esta función.

2. Para una definición de la mediación

Según Guillaume-Hofnung: «la mediación se define como un modo de gestión de tensiones sociales, gracias a la presencia de un tercero, neutro, independiente y sin ningún otro poder que el

de su autoridad, reconocida por los participantes en la mediación y que lo eligieron libremente.»²

La mediación es un proceso de no-confrontación semi-estructurado y creativo en el cual uno o varios individuos imparciales ayudan a las partes en conflicto. El trabajo de la mediación implica el conocimiento de varias disciplinas y al trabajo en campos y áreas diversas³; un jurista, un abogado o un comunicador social pueden ejercer esta función en marcos variados tales como la mediación familiar, civil, penal, de ciudad, regional, nacional, en sectores asociados, en la empresa privada o en las asociaciones profesionales, entre otras.

En cuanto a su nominación, el mediador es generalmente nombrado por el organismo que lo emplea y su mandato es a menudo renovable⁴. Este profesional es generalmente remunerado por la organización que lo designa y la prestación de sus servicios es gratuita. Su campo de actividad se limita a la relación con el público, los particulares, los ciudadanos y, o, los clientes⁵ de la organización implicada. Su principal labor es responder a las quejas o reclamos de los ciudadanos, con respecto a su relación con los servicios y productos ofrecidos por la organización implicada.

En este sentido, según Jacoby, la mediación y el rol ejecutado por el mediador, se sitúan en la corriente de la « des-juridización » o como recurso no jurisdiccional y «participan en el enfoque no contencioso de las relaciones administración/administrados.»⁶

En efecto, en la mayoría de los casos, el mediador no tiene la capacidad de elegir por iniciativa propia los casos que juzga importantes para tratar.

2 **Guillaume-Hofnung**, M. *La médiation*. Paris. Editions PUF. 1995. p. 74

3 **Fritz**, J.M. *Derrière la magie : Modèles, approches et théories de médiation*. In *Revue Esprit critique*, été, Vol 06, No 03, 2004. Consultado en internet : <http://espritcritique.org>. 2004.

4 **Moore**, V. *Peut-on évaluer le rôle des ombudsmen*. In *Revue française d'administration publique*. No 679. Paris. 1992.

5 En este artículo, emplearemos el término de « ciudadano » haciendo referencia, en el sentido general, a los interlocutores –los que reclaman– de los servicios de mediación, independientemente de la apelación particular que se les asigne, como por ejemplo « cliente » o « utilizador ».

6 **Jacoby**, D. *Le protecteur du citoyen au Québec comme agent de changement*. In *Revue française d'administration publique*. No 679. Paris. 1992. p. 617.

Entre otras, el mediador tiene por tarea el control de la legalidad y la aplicación del derecho, pero también es guiado por otras fuentes del derecho, llamadas « no formales » como la equidad.⁷

En general, los servicios de mediación tienen la misión de aconsejar a la organización inculpada por la « mala administración ». El mediador puede emitir recomendaciones de dos tipos. Para comenzar, las que se centran en la resolución de las quejas de los casos de los ciudadanos confrontados a un conflicto irresoluto contra la administración.⁸ Enseguida, en las disfunciones más importantes y recurrentes, emite recomendaciones de mejoramiento de la administración o de la organización implicada. Según Moore, el mediador no cuenta con la posibilidad de poder imponer sus opiniones. En efecto, el « *ombudsman no ordena, persuade* ».⁹

Más allá de la instrucción del expediente y de la proposición de recomendaciones y de soluciones del mismo, el mediador rinde cuentas públicamente y emite un reporte anual. Normalmente éste informa sobre las quejas, las recomendaciones y las diferentes actividades desarrolladas por su servicio. En vista de la ausencia de poder de decisiones, éste centra su acción en su *autoridad de enunciación* —él persuade por su reconocimiento público—, o mejor, en su autoridad de *denunciante* de las disfunciones de la organización implicada.

3. La identidad profesional: ¿mediador u ombudsman?

En los países escandinavos el *ombudsman* es la persona encargada de la defensa de los derechos del ciudadano, con respecto a los poderes públicos.¹⁰

El nombre de « ombudsman » viene del sueco « *ombud* » que significa *delegado* y de « *man* » que significa *hombre*. Según Molitor, «el ombudsman es una suerte de tribuno del pueblo encargado de recoger las quejas de los ciudadanos que encuentran problemas con la administración, pero que no cuentan con una vía de recurso precisa.»¹¹

La palabra « mediador » —palabra que utilizaremos en adelante en el marco de este artículo— es normalmente empleada en los países francófonos para designar el rol del *ombudsman*, pues en la mayoría de los casos se inspira en éste. Sin embargo, otras palabras son empleadas para designar la misma función como por ejemplo «defensor del pueblo» en España y en Colombia, o «difensore civico», en Italia.

Según Legrand, «en su acepción actual, la palabra «ombudsman» designa un sistema de control de la administración pública. La multiplicación del número de ombudsmen en el mundo hace difícil hablar de una norma común en razón de los contextos nacionales. Se trata sin embargo de órganos extraordinarios de control de las administraciones que se sitúan fuera de los procesos habituales de recurso para quienes entran en litigios que oponen los particulares y la administración. El mediador cuenta con poder mínimo de dar una opinión sobre los litigios. (...) El ombudsman tiene poderes de investigación y de proposición de soluciones dando un consejo sobre la queja que le ha sido sometida, sin embargo, sus afirmaciones no son de carácter obligatorio para la organización implicada. Así, la particularidad del trabajo del ombudsman es la de cumplir la función de ayuda a través del apoyo de otros poderes.»¹²

Sin embargo, en todos los países donde existe, el ombudsman se funda sobre el hecho de que,

7 Andersen, R. *La médiation, pistes pour le futur*. In Revue de la Fondation Roi Boudoin, Symposium Ombudsman. 2001. p. 1.

8 En norma general, los servicios de mediación no aceptan quejas que han sido anteriormente interpuestas contra la administración a través del juez de paz u otra instancia extrajudicial o judicial. Entre otras, el servicio de mediación tiene como objetivo resolver la queja entre las partes antes que ésta pase a las instancias antes mencionadas, convirtiéndose así en un ente de des-burocratización o de *regulación autónoma* —en el sentido reynaudiano— de la organización que lo crea.

9 Moore, V. Op. Cit. p. 628.

10 Vanderdood, G. *L'ombudsman, une fonction particulière de communication entre l'organisation et le public*. Louvain. Belgique. Mémoire de fin d'études. Département de communication, Université Catholique de Louvain. 1996.

11 Molitor, A. *L'administration de la Belgique*. Belgique. Institut belge des sciences politiques (CRISP). 1974. p. 71.

12 Legrand, A. *L'institution de l'ombudsman. Historique et traits généraux*, in *Problèmes politiques et sociaux, articles et documents d'actualité mondiale, l'administration, les administrés et leur arbitre : l'ombudsman*. Secrétariat général du gouvernement, Hebdomadaire, 26 mars, numéro 65. 1971. p. 5.

cualquiera que sea el poder al cual el hace llamado, cuenta con una fuerza determinante: *el apoyo de la opinión pública*. Este apoyo se adquiere por medio de su acción y por la publicación del reporte anual de trabajo. De esta manera el mediador introduce en el ejercicio de su poder un elemento de publicidad esencial en la lucha contra las tendencias burocráticas de la administración y de sus abusos y facilitará el diálogo entre la administración y el administrado.

4. La mediación: ¿una profesión del acompañamiento o de la inducción del cambio?

La utilidad de la mediación puede ser considerada a partir de dos perspectivas: *como modo de tratamiento de quejas particular* –protección contra el mal funcionamiento de la administración– y *como factor de mejoramiento de la administración y del interés general* –para evitar que los errores cometidos contra particulares se reproduzcan–. «El mediador debe asegurar el seguimiento y la protección del interés público de las organizaciones sometidas a su control»¹³.

En ese marco, el objetivo de la mediación, más allá de la proposición de la resolución de la queja concreta, es el mejoramiento del funcionamiento de la administración implicada. Sin embargo, el mediador no está en capacidad de «inducir» el cambio sino más bien en la de acompañarlo, por medio de la proposición de recomendaciones de modificación de procesos, normas, comportamientos, etc. En este sentido, el mediador es un *acompañante del cambio organizacional*, cambio que puede clasificarse como *adaptativo y/o innovador*.¹⁴

13 Moore, V. Op. Cit. p. 617.

14 Pirson, J. *Changer : s'adapter ou innover. Pour une lecture communicationnelle des organisations culturelles*. Thèse de Doctorat, Faculté des Sciences Économiques, Sociales et Politiques. Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve. Belgique. Édit CIACO. 1998.

Salamanca Ávila, Laura. *Pilotear el cambio en las organizaciones. La metacomunicación como indicador central del dispositivo de intervención*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas, Sociales y Políticas. Universidad Católica de Lovaina. Louvain-la-Neuve, Bélgica. Editorial CIACO. 2003.

En las organizaciones, el cambio –que puede producirse de manera espontánea y/o planificada– puede ser esencialmente de dos tipos. El primero es el *cambio adaptativo* que permite a la organización conservar su equilibrio dinámico (concepto moreniano de «*équilibre homéostatique*») y adaptarse a las variaciones internas y a las que aporta el medio ambiente. El *cambio adaptativo* comporta la modificación de las reglas, las representaciones y/o de las interacciones ligadas a un aspecto de la cultura de una organización. La modificación de normas y de procedimientos es un ejemplo de cambio adaptativo, pues las nuevas maneras de regular la acción colectiva permitirán reajustar la dinámica organizacional y conservar el equilibrio necesario para la supervivencia y el desarrollo de la organización.¹⁵

El cambio también puede ser *de tipo innovador*, es decir, de tipo «meta» con respecto al cambio adaptativo, es decir que se opera en un nivel superior y que implica un *re-encuadre de contexto*, a través de un re-encuadre de las regulaciones y de los modelos de redundancia, así como de los modos de aprehensión de los nuevos *modos relacionales* de las representaciones organizacionales. Esta modificación puede implicar la variación total de la cultura organizacional e influir sobre su medio ambiente y supone la apropiación colectiva de nuevos códigos culturales organizacionales.¹⁶ Este cambio tiene lugar cuando un proceso de aprendizaje profundo se desarrolla dando paso al aprendizaje de «nuevas realidades» que son, no solamente coherentes con la evolución del sistema sino que dan un *nuevo sentido*, inexistente hasta el momento, a la cultura organizacional.¹⁷

En este marco, y a través del ejercicio de su trabajo, el mediador estaría llamado a acompañar los dos tipos de cambio citados anteriormente, a través de la negociación y del seguimiento de la aplicación de sus recomendaciones. El *cambio adaptativo* estaría ligado a la resolución de una queja. Mientras que el *cambio innovador* estaría ligado, de una parte, a la capacidad del mediador de desarrollar una visión global del funcionamien-

15 Salamanca Ávila, Laura. Idem.

16 Idem.

17 Argyris C. y Schön D. *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. USA. Addison-Wesley Publishing Company. 1996.

to de la organización implicada y de los problemas recurrentes de los ciudadanos; y, de otra parte, a su misión de emisión de recomendaciones basadas en el carácter repetitivo de las quejas relacionadas con la persistencia de una o varias disfunciones de la organización implicada.¹⁸

Así, la *misión de acompañamiento del cambio del mediador sería doble*. Por un lado, estaría ligada al acompañamiento y, o, la inducción del *cambio adaptativo* – resolución de problemas de ciudadanos–, y, por el otro, a la del *cambio innovador* –sobrepasando las disfunciones de las organizaciones implicadas–.

En este sentido, y en cuanto concierne a la comunicación, el cambio adaptativo consistiría en el restablecimiento de la relación de confianza entre el ciudadano y la administración, por medio de la resolución de la queja; y, por su parte, el cambio innovador consistiría en la creación, el restablecimiento, o la mejora, de la relación entre los administrados y la administración.

En la práctica, es difícil probar el vínculo causal directo entre la acción del mediador y la inducción del cambio de tipo innovador. De hecho, este tipo de cambio, cuyo impacto puede alcanzar no sólo a la organización implicada sino su medio ambiente más cercano, no depende exclusivamente del mediador.

¹⁸ En ciertos casos, el mediador cuenta con un poder de control sobre la organización, lo que nos permite suponer que, a través del ejercicio de su función, es llamado no solamente a acompañar sino a «inducir» el cambio.

El *cambio adaptativo* estaría ligado a la resolución de una queja. Mientras que el *cambio innovador* estaría ligado, de una parte, a la capacidad del mediador de desarrollar una visión global del funcionamiento de la organización implicada y de los problemas recurrentes de los ciudadanos; y, de otra parte, a su misión de emisión de recomendaciones basadas en el carácter repetitivo de las quejas relacionadas con la persistencia de una o varias disfunciones de la organización implicada.

Desde su elección, este profesional se ve confrontado con la cuestión del poder. Como agente de comunicación entre el administrador y el administrado, juega un rol decisivo en el establecimiento y el mantenimiento de la *comunicación* entre las partes. Este aspecto esencial de su papel, le

confiere un lugar privilegiado en la cadena de la comunicación y, en consecuencia, una posición «estratégica» en el plano del acompañamiento y / o de la inducción del cambio. En efecto, él cuenta con el acceso a la información y, en ciertos casos, con el control del trabajo realizado en el seno de la organización implicada. Por ende, el mediador cuenta con las posibilidades de conocer y comprender las disfunciones de la administración, y también con la posibilidad de comprender los modelos de redundancia –en el sentido pragmático¹⁹–, los modos de regulación –en el sentido reynaudiano²⁰– y, en fin, los «círculos viciosos» –en el

sentido crozeriano²¹– que gobiernan el sistema de acción concreto al cual está confrontado.

En este sentido, el mediador está llamado a *enunciar* y a *denunciar* la existencia de disfunciones y, más allá de esta labor, a proponer o

¹⁹ En la teoría pragmática de la comunicación un modelo de redundancia es una secuencia de actos o cadena de interacción que se repite, constituyendo las «habitudes» de un grupo o de una organización y dando un «sentido» a la misma. El modelo de redundancia permite «calcular» las secuencias de interacciones de la dinámica de un grupo o de una organización.

²⁰ La teoría *regulacionista* del francés Jean-Daniel Reynaud explica la existencia de tres grandes tipos de regulación en las organizaciones. La primera es la «regulación de con-

sugerir los medios por los cuales éstas pueden ser resueltas o erradicadas. En este sentido, estaría destinado a ser un *meta-funcionario* de la organización implicada y una instancia capaz de ser un *par independiente*. El mediador sería un actor clave del acompañamiento y / o de la inducción del cambio. En efecto, a través del cumplimiento de su misión, se podría definir como un *agente de comunicación que consagra su tiempo a la gestión de la relación entre el administrado y la administración*.

En este marco, el mediador está llamado a desarrollar una escucha empática –en el sentido rogeriano²²– y a poner en marcha un esfuerzo pedagógico, no sólo con respecto a los actores a los cuales está confrontado, sino con respecto a la ciudadanía en general. Él explica este último esfuerzo, informa sobre su caso, sobre el *porqué* y el *cómo* de la solución tomada o adoptada por la organización y sobre las recomendaciones que él ha emitido con miras a la resolución del mismo. De la misma manera, y a través de la relación con la prensa y la opinión pública, el mediador

explica a la ciudadanía la manera en que realiza su trabajo, así como las recomendaciones propuestas para resolver las principales disfunciones de la administración. Así, al aspecto puramente jurídico del trabajo –aspecto esencial de la actividad de un servicio de mediación– se une el aspecto relacional.

5. Estudio sobre la mediación en Bélgica y en Italia: ¿qué tipo de mediación y qué tipo de cambio?

Desde diciembre de 2003²³, iniciamos una investigación comparativa sobre el trabajo desarrollado por los servicios de mediación en Italia y en Bélgica. Este estudio se centra en el lugar acordado para los aspectos comunicacionales en el ejercicio de la función de mediación y en el tipo de cambio (adaptativo y, o, innovador), que dichos servicios pueden aportar al las organizaciones implicadas y al ciudadano en general.

Luego de una primera investigación de terreno²⁴, podemos presentar algunas respuestas provisionales a nuestra pregunta de investigación, centrada en la relación entre la *mediación*, la *comunicación* y el *cambio*.

En los dos países analizados existen tres grandes tipos de mediación. Para comenzar, exista la *mediación del sector público* –nivel federal, regional, provincial, comunal, de barrio y de pensiones, entre otras–.

Enseguida, la *mediación del sector privado* –servicios de mediación de asociaciones profesionales como las de los seguros, los bancos, etc– que tipo de mediación se presenta sobre todo en Bélgica, pues en Italia –a excepción del mediador del sector bancario–, los litigios

trol », es decir, aquélla que es prescrita por el *management* de la organización y está compuesta por el conjunto de normas, prescripciones y procedimientos organizacionales que controlan la acción colectiva. Por el contrario, la «regulación autónoma» –que hemos mencionado antes– está constituida por el conjunto de acciones repetitivas (modelos de redundancia) que los actores de la organización ponen en marcha para adaptar la «regulación de control » a la realidad del terreno. La, llamada «regulación conjunta» es el resultado de la negociación de los dos primeros tipos y permite apreciar el lugar y el rol del «actor social colectivo» en la determinación de la dinámica organizacional.

Reynaud, J.-D. *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*. Paris. 3ème édition, Armand Colin. 1997.

21 El «círculo vicioso» es un concepto clave del análisis estratégico de las organizaciones de Michel Crozier. Según este autor, los círculos viciosos representan la manera en que los actores organizacionales manipulan las « zonas de incertidumbre », es decir, el modo en que éstos utilizan la norma y su interpretación. Así la creación de nuevas normas representa la emergencia de nuevos « círculos viciosos », que serán modificados por los actores de la organización y remplazados por nuevos « círculos viciosos ».

22 La escucha empática es uno de los conceptos desarrollados por el psicoterapeuta Carl Rogers. «Escuchar en espera», sinónimo de escucha empática, quiere decir que el interlocutor intenta ponerse en el lugar del otro, de comprender sin juzgar.

Rogers C. *La relation d'aide et la psychothérapie*. Paris. 2ème édition. ESF. 1971.

23 Investigación dirigida por L. **Salamanca**, colaboradora científica y miembro del Laboratorio de análisis de sistemas de comunicación de organización del Departamento de comunicación de la Universidad católica de Lovaina (**LAS-CO/COMU/UCL**) y coordinada en Italia por el profesor Patrizio **di Nicola**, miembro del Laboratorio del trabajo y de la empresa del Departamento de sociología y Comunicación de la Universidad « La Sapienza » de Roma.

24 Enero, julio 2004 : realización de entrevistas semidirectivas con siete mediadores belgas, catorce « defensores cívicos » italianos, dos altos funcionarios de los servicios de relación con el público (**URP**) de Italia y análisis de reportes de actividad de algunos servicios de mediación de los dos países.

entre los particulares y las empresas privadas son principalmente canalizados por numerosas asociaciones de defensa de consumidores, por el juez de paz o por otros entes públicos.

El último tipo de mediación se presenta en *tres organizaciones semi-públicas belgas*. Se trata de tres administraciones que desde los años noventa se han ido privatizando: los correos –*la Poste*–, los trenes –*SNCB*– y las telecomunicaciones –anteriormente llamado Servicio de mediación de BELGACOM, empresa belga de telecomunicaciones–.

En el punto siguiente daremos algunas conclusiones provisionales de esta investigación, que nos permiten profundizar en la relación entre la mediación, la comunicación y el cambio.

5. 1. La nominación del mediador

En Bélgica, la mediación se desarrolla de manera particular en el sector privado y en el público. El primero cuenta con una gran variedad de servicios de mediación creados por las principales asociaciones profesionales (bancos, seguros, etc.), así como con las tres organizaciones en vía de privatización –telecomunicaciones, correos y trenes–. Estos mediadores son nombrados por las asambleas ejecutivas de las asociaciones o por decreto real –en el caso de los correos y los trenes–.

En cuanto a la mediación pública, uno de factores que la caracteriza es la influencia de la *política* sobre la elección del ejercicio del rol del mediador. En efecto, los intereses políticos ligados a la elección del mediador son aún tema de discusión, pues la elección del funcionario estaría ligada a la manera en que éste ejerce su rol y a la presión política de la cual sería «víctima» a lo largo del ejercicio de su función. Así, para evitar este problema, en Bélgica, los procedimientos de selección de los mediadores públicos son cada vez más estrictos y, en ciertos casos, su elección se hace a través de una firma consultante externa, para asegurar así una mayor imparcialidad al proceso.

Debido a la existencia de tres lenguas oficiales –francés, neerlandés²⁵ y alemán–, la mayoría de los servicios de mediación públicos y

privados cuenta con un «*colegio de mediadores*» constituido por un mediador francófono y uno neerlandófono, ningún servicio cuenta con un mediador exclusivo para la lengua alemana. En general, cada queja es respondida en la lengua del reclamante.

En Italia, la elección de la mayoría de los defensores cívicos se hace por votación de los tres cuartos de los miembros de las asambleas regionales, provinciales o comunales, lo que implica, según la mayoría de nuestros interlocutores, la puesta en marcha de un «political lobbying» pre-electoral y la elección –según el testimonio de algunos mediadores–, implica consecuencias directas sobre el plan de la ejecución de la misión del mediador.

Para cerrar este punto, podemos concluir que las principales características del ejercicio de la función –la imparcialidad, la independencia y la libertad de acción–, están directamente ligadas a la manera en que el mediador es elegido y al contexto político-social de su elección. En efecto, el ejercicio de la función estaría pre-determinado por el modo de selección del director del servicio.

5. 2. Tipo de quejas aceptadas y el acompañamiento y/o inducción del cambio

En Bélgica, la mayoría de los mediadores públicos y privados entrevistados acepta dos tipos de quejas –siempre en segunda instancia–: las que atropellan un derecho del ciudadano y/o las que están ligadas a comportamientos inadecuados de los funcionarios de la administración implicada. Por el contrario, la mayoría de mediadores italianos entrevistados, manifestó el rechazo de las quejas ligadas a aspectos puramente de comportamiento que conciernen los funcionarios, puestos «al banquillo» a raíz de una relación conflictiva con el ciudadano reclamante. Así, estos profesionales –en su mayor parte abogados–, enfocan su trabajo a las quejas ligadas con problemas estrictamente jurídicos.

Esto quiere decir que, en general, en Bélgica tanto como en Italia, el tipo de cambio que los mediadores pueden acompañar y/o inducir se limita, en la mayor parte de los casos, al tipo de quejas que éstos aceptan y a las recomendacio-

25 Nota del redactor: «neerlandés, sa: adjetivo. 2. Lengua germánica hablada por los habitantes de los Países Bajos, y de la cual son dialectos el flamenco y el holandés». (DRAE).

nes generales que resultan del tratamiento de las mismas.

5. 3. Los interlocutores de los mediadores

El análisis de las entrevistas y textos de la investigación nos permite proponer la hipótesis según la cual existiría una relación directa y causal entre el tipo de medio ambiente del servicio de mediación –en el sentido minztbergiano²⁶– y el tipo de cambio que éste puede acompañar y/o inducir. En efecto, el trabajo de mediación sería influenciado por al menos dos grandes factores.

Para comenzar, por la manera en que el servicio de mediación concibe la organización implicada por su trabajo –la administración pública, una asociación profesional, etc.– y el ciudadano –o cliente–. En los servicios de mediación creados por las asociaciones profesionales belgas, el medio ambiente más cercano constituido por las organizaciones inscritas a la asociación –por ejemplo: los bancos que hacen parte de la asociación de bancos que ha creado el servicio de mediación del sector bancario– se caracteriza por ser fuertemente competitivo.

Algunos mediadores de este sector manifestaron tener en cuenta el *aspecto competitivo* en el momento de la resolución de las quejas de sus «clientes» –ciudadanos que acudieron al servicio de mediación como recurso para resolver un conflicto entre éstos y una de las empresas

afiliadas a la asociación profesional que creó el servicio de mediación– y la elaboración de las recomendaciones del reporte anual del servicio de mediación.

El medio ambiente de los servicios de mediación públicos belgas, así como el de los correos y los trenes, es más estable que el de los servicios de las asociaciones profesionales o de las telecomunicaciones. En efecto, la influencia de los aspectos económicos externos o del mercado es menos presente en este tipo de mediación.

Enseguida, y por la manera en que los demandantes de ayuda son vistos por los servicios de mediación : como «ciudadanos» o como «clientes». En este marco, el trabajo de mediación del sector privado –belga e italiano– tomará cuenta de la *satisfacción del cliente* y del mantenimiento de la buena imagen de las organizaciones que hacen parte del sector para el cual trabaja –asociación de bancos, de empresas de seguros, etc.–. Las conclusiones del estudio de Vanderdood²⁷ sobre la influencia del mercado en el ejercicio de la profesión de la mediación de las asociaciones privadas confirman nuestra conclusión en este sentido.

Al contrario, para los *mediadores del sector público belga*, es un contrasentido hablar de «cliente», pues ellos trabajan para el «ciudadano» y es teniendo en cuenta el interés de éste y de la colectividad que estos profesionales realizan su trabajo.

En efecto, la lectura del medio ambiente de los servicios de mediación –en el sentido mintzbergiano–, sería un factor determinante de la manera en que el mediador trata la resolución de una queja o la negociación de principios.

Desde los años noventa, la *mediación pública* en Italia ha sido influenciada por los conceptos de *cliente-par* que la administración pública ha propuesto para remplazar el concepto de *ciudadano*. En este marco, la palabra *ciudadano* designa un ser pasivo, mientras que *par* y *cliente* corresponden más con la manera en que la administración concibe al ciudadano y con la manera en que ésta, la administración, quisiera ser considerada por el mismo ciudadano: como una

26 El concepto de medio ambiente es determinante en la teoría contingente de las organizaciones del canadiense Henry Mintzberg. Según este autor, el funcionamiento de toda organización (privada, estatal, multinacional, familiar) está determinado e influenciado por el medio ambiente que la rodea y que ejerce una presión importante sobre su supervivencia y evolución. Así, el tipo de circulación de la información, los procesos de estandarización y de control, entre otros, son determinados por el medio ambiente. Por ejemplo, una organización burocrática profesional goza de un medio ambiente estable sin competencia lo cual influye sobre la estabilidad del trabajo y sobre los procesos de control centrados en los procesos, más que en los resultados. Una empresa multinacional, por el contrario, está sujeta a las variaciones del mercado internacional y, en este sentido, evita un funcionamiento de proyectos a largo plazo para privilegiar la gestión «a doc» o por «proyectos».

Mintzberg H. *Structure et dynamique des organisations*. Paris. 12ème tirage, Éditions d'organisation. 1988.

27 Vanderdood, G. *L'ombudsman, une fonction particulière de communication entre l'organisation et le public*. Louvain. Mémoire de fin d'études. Département de communication. Université Catholique de Louvain. 1996.

empresa. La comunicación pública, una especialización de estudios universitarios en comunicación en Italia, es analizada desde el punto de vista del «marketing». Por este motivo, en ese país se estudia el tema de la «customer satisfaction» del cliente de la administración pública.²⁸

Otra particularidad de la mediación pública italiana es la creación, desde los años noventa, de los Servicios de Relación el Público (URP). Estos servicios, cuya cobertura no se extiende aún a la totalidad de servicios públicos italianos, tienen tres misiones principales: la elaboración del plan estratégico de la comunicación de la administración concerniente; la emisión de recomendaciones de cambio con el objetivo de resolver las disfunciones de la administración pública; y la creación de una mejor relación entre el *cliente-par* y la administración, por medio de la mejora de la información. Aunque estos servicios no tengan por objetivo la resolución de quejas, sirven de *punte de comunicación* entre la administración y los administrados y, a través del seguimiento de las recomendaciones generales —se trata de servicios internos de la administración—, están en capacidad de acompañar y de inducir el cambio. Así, la misión de acompañamiento y, o, de inducción del cambio sería compartida en Italia por los Servicios de mediación —*Defensori civici*— y por los Servicios de Relación con el Público (URP).

Sin embargo, y según la mayoría de nuestros interlocutores, la relación de trabajo conjunto URP —mediadores con miras al mejoramiento

Una reflexión teórica centrada en la *mediación como una profesión de la meta-comunicación debería ser una prioridad del enfoque comunicacional*¹. Recordemos que el *lenguaje digital* posee una sintaxis lógica muy compleja y «cómoda», pero carece de una semántica apropiada para el estudio de la relación. Al contrario, el *lenguaje analógico* posee la semántica, pero no la sintaxis apropiada para la definición inequívoca de la naturaleza de las relaciones.

de la relación entre las partes— no es una realidad, porque cada servicio trabaja de manera independiente, los URP principalmente como servicios de información y los mediadores resolviendo las quejas. De manera paradójica, en la mayor parte de los casos, existe un efecto redundante en el trabajo de estos dos servicios que, de manera independiente, aconsejan a las administraciones implicadas sobre el modo de resolver las disfunciones ligadas a su relación con el *cliente-par*. Así el tra-

bajo de estos entes, encaminado a un mismo objetivo general, se dispersa en los formalismos propios de cada uno de ellos y de los de la «administración burocrática profesional» italiana —en el sentido mintzbergiano²⁹—.

5. 4. El rol de la comunicación

El papel de la comunicación en el ejercicio de la mediación es reivindicado por casi todos los mediadores, belgas e italianos. Éstos consideran su rol en términos de comunicación y se definen como un vínculo, o un *punte* entre el administrado y la administración. Sin embargo, raros son quienes definen la mediación como una profesión de la comunicación y de la relación. En efecto, ésta es sobre todo considerada como una profesión jurídica ligada al dominio de las normas, de las leyes y de los procedimientos y en la cual los aspectos relacionales, o la experiencia y las competencias relacionales son secundarias, con respecto a las competencias jurídicas.

En efecto, la comunicación es vista bajo su aspecto instrumental de transmisión de la in-

28 Grandi, Roberto. *La comunicazione pubblica, Teorie, casi, profili normativi*. Roma. Carocci Editore. 2003.

29 Mintzberg H. *Structure et dynamique des organisations*. 12ème tirage, Éditions d'organisation, Paris, 1988.

formación y no como elemento fundamental y englobante del ejercicio de la profesión.

Esta constatación pone de relieve la diferencia *frappante* entre el *aspecto empírico* –ejercicio de la mediación, plano puramente práctico– y el *aspecto teórico* de la mediación. En efecto, los autores consultados hasta el momento presentan un vínculo evidente entre la mediación y la comunicación –comprendida como fundamento de la mediación y no como estrategia o aspecto operacional de la misma–. Sin embargo, el estudio de terreno no permite concluir que la comunicación es vista por los mediadores bajo su aspecto operacional –informativo–, mas no como el eje en torno al cual se ejerce la misión de la mediación. En este marco, la mediación no estaría definida como una profesión de la comunicación.

6. Conclusiones

En lo que concierne el aporte teórico sobre el ejercicio de la profesión de mediador, nos parece pertinente, o mejor, urgente, analizar los aspectos comunicacionales y estratégicos del ejercicio de la profesión de la mediación. La teoría nos muestra a qué punto las variables relacionales, de imagen, de confianza y de diálogo³⁰ son decisivas en el ejercicio de la función. La primera aproximación al terreno nos muestra que, efectivamente, estas variables son determinantes para la ejecución de la misión del mediador, así como para el acompañamiento del cambio en las organizaciones implicadas.

Sin embargo, en el discurso de la mayoría de los mediadores entrevistados, los aspectos comunicacionales del ejercicio de la profesión

no son privilegiados con respecto a los aspectos jurídicos o políticos, mientras que, en la práctica, en la resolución de un conflicto o en el acompañamiento y la puesta en marcha de las recomendaciones, el rol de la comunicación, o mejor, de la *meta-comunicación*³¹, jugado por el mediador es *esencial*.

Así, el reconocimiento de la complementariedad entre el *rol jurídico* –modo digital de la comunicación– y el *rol comunicacional* –modo analógico o relacional de la comunicación– no es el principal objeto del discurso de los mediadores.

Una reflexión teórica centrada en la *mediación como una profesión de la meta-comunicación debería ser una prioridad del enfoque comunicacional*³². Recordemos que el *lenguaje digital* posee una sintaxis lógica muy compleja y «cómoda», pero carece de una semántica apropiada para el estudio de la relación. Al contrario, el *lenguaje analógico* posee la semántica, pero no la sintaxis apropiada para la definición inequívoca de la naturaleza de las relaciones³³.

En este sentido, la *meta-comunicación* no se centra únicamente en los aspectos digitales –de contenido– de la relación sino que, más allá de éstos, se basa en el análisis de la relación, es decir en la manera en que se comunica sobre la comunicación.

La prolongación de esta reflexión proveería, por una parte, un marco conceptual comunicacional para el estudio de la mediación como profesión de la comunicación –capaz de dar prioridad a la relación y al contenido– y, por otra parte, permitiría una mejor comprensión del rol de la *meta-comunicación* como aspecto central del acompañamiento y de la inducción del cambio en el plan de la mediación.



Editions du Seuil. 1972.

32 Salamanca, L Op. Cit.

33 Watzlawick, P. Op. Cit. p. 65.

30 Guillaume-Hofnung. Op. Cit.

31 Watzlawick, P. *Une logique de la communication*. Paris.

Bibliografía

- Argyris, C. et Schön, D.** *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. USA. Addison-Wesley Publishing Company. 1996.
- Beauchard, J.** *Le tiers social*. Paris. Editions Réseaux. 1981.
- De Winter, L.** *Etude des services de l'ombudsman dans les secteur public belge. Mémoire de fin d'études*. Louvain. Département de communication, Université catholique de Louvain. 1996.
- Guillaume-Hfnung, M.** *La médiation*. Paris. Editions PUF. 1995.
- Grandi, Roberto.** *La comunicazione pubblica, Teorie, casi, profili normativi*. Roma. Carocci Editore. 2003.
- Lascoux, J. L.** *Pratique de la médiation: une méthode alternative à la résolution des conflits*. Issy-les-Moulineaux. ESF Editeur. 2001.
- Molitor, A.** *L'administration de la Belgique*. Belgique. Institut belge des sciences politiques (CRISP). 1974.
- Morineau, J.** *L'esprit de la médiation*. Eres, Ramonville Saint-Agne. 1998.
- Pirson, J.** *Changer : s'adapter ou innover. Pour une lecture communicationnelle des organisations culturelles*. Thèse de Doctorat. Faculté des sciences économiques, sociales et politiques. Belgique. Université catholique de Louvain. Édit CIACO, Louvain-la-Neuve. 1998. **Salamanca Ávila, Laura.** *Pilotear el cambio en las organizaciones. La meta-comunicación como indicador central del dispositivo de intervención*. Tesis de doctorado. Facultad de ciencias económicas, sociales y políticas, Universidad católica de Lovaina. Louvain-la-Neuve. Bélgica. Editorial CIACO. 2003.
- Six, J.F.** *Le temps des médiateurs*. Paris. Editions du Seuil. 1995.
- Vanderdood, G.** *L'ombudsman, une fonction particulière de communication entre l'organisation et le public, mémoire de fin d'études*. Louvain. Département de communication, Université catholique de Louvain,. 1996.
- Watzlawick, P.** *Une logique de la communication*. Paris. Editions du Seuil. 1972.

Artículos

- Andersen, R.** *La médiation, pistes pour le futur*. In Revue de la Fondation Roi Boudoin, Symposium Ombudsman. 2001. pp. 1-10.
- Jacoby, D.** *Le protecteur du citoyen au Québec comme agent de changement*. In Revue française d'administration publique. Paris. 1992.
- Legrand, A.** *Le commissaire parlementaire pour l'administration*. In Problèmes politiques et sociaux, articles et documents d'actualité mondiale, l'administration, les administrés et leur arbitre : l'ombudsman, Secrétariat général du gouvernement, hebdomadaire, 2 avril, numéro 66. 1971. pp. 20-31.
- Legrand, A.** *L'institution de l'ombudsman. Historique et traits généraux*. In Problèmes politiques et sociaux, articles et documents d'actualité mondiale, l'administration, les administrés et leur arbitre : l'ombudsman, Secrétariat général du gouvernement, hebdomadaire, 26 mars, numéro 65. 1971. pp. 5-8.
- Moore, V.** *Peut-on évaluer le rôle des ombudsmen*. In Revue Française d'administration publique, No 679. Paris. 1992.
- Rowart, D.C.** *¿Pourquoi un ombudsman parlementaire?* In Revue française d'administration publique, No 679, Paris. 1992. pp 605-615.