

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría Profesional en Gerencia para el Desarrollo

Análisis del cumplimiento de la obligación de los gobiernos autónomos parroquiales rurales de Pichincha, respecto a la promoción de los métodos alternativos de solución de conflictos, a partir de la expedición del COOTAD

Pablo Ernesto Coloma Villacís

Tutora: Silvia Margot Chiriboga Benítez

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Pablo Ernesto Coloma Villacís, autor de la tesis intitulada “Análisis del cumplimiento de la obligación de los gobiernos autónomos parroquiales rurales de Pichincha, respecto a la promoción de los métodos alternativos de solución de conflictos, a partir de la expedición del COOTAD”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gerencia para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

06 de enero de 2020

Firma: _____

Resumen

La intención de este trabajo consiste en identificar las principales características metodológicas y jurídicas de la mediación comunitaria en el Ecuador, con base en lo establecido en el marco normativo ecuatoriano y la doctrina desarrollada sobre esta materia, con el propósito de comprobar que uno de sus elementos fundamentales es la participación activa de los individuos en las actividades de promoción, implementación y ejercicio de este mecanismo alternativo de solución de conflictos. A partir de esta identificación, podremos vincular el elemento fundamental de la participación con dos disciplinas ligadas con el desarrollo. Primero, la teoría de Amartya Sen sobre el rol de agencia de los individuos como componente importante para el desarrollo humano, el cual se potencializa en virtud de las múltiples oportunidades que las personas tienen de participar en el ejercicio de la mediación comunitaria. Segundo, los principios de la comunicación para el cambio social, cuyos postulados son armonizados con los objetivos de la promoción e implementación de la mediación comunitaria, en el sentido de transformar los significados en relación con el conflicto y los paradigmas presentes en las comunidades en relación con la forma de resolverlos, de tal manera que se instaure en ellas la cultura de diálogo y de solución pacífica de conflictos.

Así mismo, este trabajo incluye una investigación relacionada con el cumplimiento de la atribución legal de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de la provincia de Pichincha en relación con la promoción de la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos. A esto se suma un componente investigativo sobre la mediación comunitaria desarrollado desde diversas perspectivas: el conocimiento y experiencia de un académico, la gestión que actualmente realiza un centro de mediación público en zonas rurales de la provincia de Pichincha y las lecciones aprendidas en el ejercicio de la mediación comunitaria en zonas rurales de la provincia de Imbabura.

Palabras clave: mediación comunitaria, métodos alternativos de solución de conflictos, justicia de paz, participación, desarrollo humano, comunicación para el cambio social

*yuktaḥ karma-phalaṁ tyaktvā
śāntim āpnoti naiṣṭhikīm*

El alma firmemente consagrada logra una paz inmaculada
porque Me ofrece los resultados de todas las actividades.
(Śrīmad Bhagavad-gītā, capítulo 5, texto 12)

¡Todas las glorias a Śrī Śrī Rādhā Kṛṣṇa!
¡Todas las glorias a Śrī Śrī Gaura Nitāi!
¡Todas las glorias a Śrī Śrī Guru y vaiṣṇavas!

A Sus Pies de Loto ofrezco este insignificante esfuerzo.

A mi madre, fuente de motivación y constante inspiración,
ejemplo de esfuerzo y lucha en el cumplimiento del deber.

A mi esposa, por su amor y soporte.

A mi padre, cuyos ojos se cerraron para siempre mientras se elaboraba este trabajo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero: La mediación comunitaria y la justicia de paz en el Ecuador.....	15
1. Marco constitucional y legal de la mediación en el Ecuador.....	15
2. Características generales de la mediación para la solución de conflictos.....	18
3. Características particulares de la mediación comunitaria.....	24
4. Características del mediador comunitario como facilitador de la comunicación para la resolución de conflictos.....	28
5. Marco constitucional y legal de la justicia de paz y de los jueces de paz.....	31
Capítulo segundo: La mediación comunitaria a la luz de la propuesta de desarrollo para el cambio social.....	35
1. La participación en la gestión de conflictos y el rol de agencia de los individuos .	35
2. La promoción de la mediación comunitaria y la comunicación para el cambio social	42
Capítulo tercero: Investigación sobre el contexto situacional de la promoción y ejercicio de la mediación en la provincia de Pichincha.....	53
1. Atribuciones y cumplimiento de las juntas parroquiales de la provincia de Pichincha para la implementación de centros de mediación y métodos alternativos de solución de conflictos.....	53
2. Información obtenida desde el Consejo de la Judicatura	64
3. La mediación comunitaria desde la academia: entrevista al abogado y mediador Jaime Vintimilla Saldaña	66
4. La mediación comunitaria desde la gestión pública: las labores de promoción y prestación del servicio de mediación por parte del Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha.....	78
5. La mediación comunitaria como anécdota: el caso del Centro de Mediación Comunitaria de la UNORCAC.....	82
Conclusiones.....	87
Lista de referencias.....	95

Introducción

La presente investigación es de tipo descriptivo y cualitativo pues se encargará de detallar las características de la promoción de la mediación y los métodos alternativos de solución de conflicto en el período 2015-2019, por parte de los gobiernos autónomos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha. Se recurrirá a referencias bibliográficas para el desarrollo del marco teórico y el establecimiento de los criterios en virtud de los cuales se analizarán los resultados que se obtengan de la investigación.

En cuanto al uso de fuentes primarias, se realizarán entrevistas como método de recogimiento de información directa de los actores relacionados con la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos. Como fuentes secundarias, será preciso realizar una revisión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de Pichincha para el período 2015-2019, al constituirse como los principales instrumentos de planificación que dan cuenta de los objetivos que se aspiran alcanzar y las acciones planteadas para el efecto. Como complemento, se utilizarán métodos de medición para obtener información numérica acerca del cumplimiento, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de Pichincha, de su obligación de promover la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos.

Circunscribimos esta investigación al período 2015-2019 debido a que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que se encuentran disponibles para su descarga directa, desde el portal del Sistema Nacional de Información, corresponden a dicho período. De esa manera, existieron mayores facilidades para acceder a la información requerida sin que sea necesario recurrir a solicitudes formales dirigidas a cada gobierno autónomo parroquial, lo cual habría dificultado y demorado la obtención de los datos. Igualmente, ha de considerarse que en el período escogido ya se encontraba vigente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que contiene la obligación cuyo cumplimiento fue objeto de esta investigación.

En el mismo sentido, limitamos nuestra investigación a las parroquias rurales de la provincia de Pichincha porque, en términos geográficos, había una mayor cercanía para realizar el estudio, lo que facilitaba la obtención de información. Así también, si bien se trataba de una sola provincia, representaba un conjunto de parroquias rurales variopinto, heterogéneo, con diversidad de elementos culturales, geográficos y demográficos, lo que

nos condujo a considerar que tales características harían que los datos obtenidos representen la realidad de múltiples contextos.

Desde el año 1997, el marco jurídico ecuatoriano reconoce a la mediación comunitaria como un mecanismo de solución alternativa de conflictos, que puede ser ejercida a través de centros de mediación creados por comunidades indígenas, afroecuatorianas, organizaciones barriales y, en general, organizaciones comunitarias. Además, en varias normas jurídicas se establece la obligación de distintas instituciones públicas de promover la implementación de la mediación y, en general, los métodos alternativos de solución de conflictos.

Destaca en la mediación comunitaria la importancia que se confiere a la participación activa de los individuos en sus diversos momentos: desde la promoción de esta en los territorios, la implementación del centro, la selección y capacitación de los mediadores comunitarios, hasta el ejercicio en sí de la mediación, en el que los conflictos se resuelven con la intervención directa de las partes y el acompañamiento de un tercero llamado mediador. La ley le otorga determinados efectos jurídicos a los acuerdos y decisiones que se adopten en virtud de este mecanismo.

Las consecuencias favorables que genera la promoción y el ejercicio de la mediación comunitaria pueden ser entendidas desde una perspectiva jurídica, en el sentido de que los individuos y las comunidades tienen la posibilidad de construir mecanismos propios para alcanzar, de forma colaborativa, participativa y responsable, valores e ideales sociales como la justicia, la igualdad y la convivencia pacífica. Sin embargo, también es posible abordar tales consecuencias desde otros enfoques. Las modernas concepciones sobre el *desarrollo humano* hacen especial énfasis en la libertad de los individuos y las oportunidades que estos puedan tener para participar de forma activa y responsable en la vida política de la comunidad. La mediación comunitaria permite la generación de tales posibilidades, en virtud de que los individuos y las comunidades son los principales (en ocasiones únicos) responsables de su implementación y ejercicio. Igualmente, la *comunicación para el cambio social* está fuertemente asociada con la participación y responsabilidad de las comunidades en la transformación de sus condiciones materiales, de tal forma que puedan decidir por sí mismas el destino que desean construir y la forma de vida que anhelan alcanzar, con base en sus propios valores y prácticas culturales. La mediación comunitaria, su promoción e implementación, tienen un significativo componente comunicativo en el que intervienen una gran cantidad de actores, mensajes, contenidos y significados.

En el presente trabajo nos hemos planteado varios objetivos que nos permitirán realizar una aproximación teórica y práctica a la mediación comunitaria, y las diversas perspectivas desde las cuales sus efectos en las comunidades pueden ser analizados. Para ellos, hemos dividido este documento en tres capítulos.

En el primer capítulo nos encargamos del análisis jurídico de los elementos característicos de la mediación comunitaria. Empezamos con una descripción del marco normativo de la mediación en el Ecuador, partiendo del reconocimiento constitucional, histórico y vigente, de los métodos alternativos de solución de conflictos, hasta las disposiciones más importantes relativas a la mediación que se encuentran en la Ley de Arbitraje y Mediación y otros cuerpos legales. Con esa base, describimos las características generales de la mediación, conforme han sido identificadas por la literatura académica, organismos internacionales y la legislación de otros países. Posteriormente, realizamos una particularización de las características propias de la mediación comunitaria, a partir de una aproximación a la denominada justicia comunitaria. Debido a que el marco normativo ecuatoriano no nos brinda mayores detalles sobre la mediación comunitaria, la identificación de sus elementos metodológicos, su análisis y posterior vinculación teórica con otras disciplinas, se realiza a partir de la literatura académica y jurisprudencia internacional existente al respecto. Finalizamos este capítulo con una descripción general sobre la justicia de paz, dada las notorias semejanzas que existen entre esta y la mediación comunitaria.

En el segundo capítulo realizamos la vinculación teórica entre la mediación comunitaria y otras disciplinas no jurídicas. Iniciamos con una propuesta de articulación entre la participación en la gestión de conflictos y el rol de agencia de los individuos. Para ello, repasamos la propuesta teórica desarrollada por el economista Amartya Sen y la relación que este autor hace entre desarrollo y libertad. Explicamos cómo, desde la propuesta de Sen y de otros autores, los individuos pueden escoger su bienestar, generar cambios sociales y conducirse hacia la vida que consideran valiosa, siempre que tengan la libertad genuina para decidir, tomar acciones y participar. En consecuencia, el aumento de las libertades, entre las que se incluye a las libertades políticas o de participación, es para Sen un objetivo básico del desarrollo.

Realizamos un repaso histórico y conceptual, a partir de diversos autores, para entender las premisas fundamentales de la comunicación para el cambio social y su aporte a la promoción e implementación de la mediación comunitaria. Nos apoyaremos en

autores como Alfonso Gumucio, Víctor Marí, Erskine Childers, Göran Hedebro, entre otros.

En el tercer capítulo nos encargamos de realizar una investigación de la situación de la promoción de la mediación y el cumplimiento de obligaciones legales por parte de las diversas instituciones públicas identificadas. Desarrollamos los alcances de la obligación legal para la promoción de la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos que tienen las juntas parroquiales. Con el propósito de conocer el nivel de cumplimiento de dicha obligación, presentamos los resultados obtenidos en virtud de la exhaustiva revisión realizada a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los GAD parroquiales rurales de la provincia de Pichincha, para el período 2014-2019, como fuentes secundarias de esta investigación. De igual modo, incluimos las respuestas que el Consejo de la Judicatura presentó a nuestras inquietudes en relación con la obligación que esta institución tiene sobre la mediación comunitaria y la justicia de paz.

Se desarrolla una investigación cualitativa sobre la mediación comunitaria, para lo cual utilizamos la entrevista como técnica de investigación, aplicada a diversos actores relacionados con esta materia, como son: el abogado Jaime Vintimilla Saldaña, reconocido mediador que durante varios años ha promovido la mediación comunitaria desde la labor de las ONGs y la academia, el abogado Hamilton Unda, director del Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha, y la abogada Margarita Quilumbaquín, mediadora de este centro, con el propósito de conocer las particularidades de la prestación del servicio de mediación que se realiza en las zonas rurales de esta provincia, en donde pudimos identificar algunos elementos más bien propios de la mediación comunitaria. Por último, incluimos la información obtenida de la entrevista realizada al señor Alfonso Morales, presidente de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, quien nos compartió, desde una perspectiva más bien anecdótica, lo sucedido con el centro de mediación comunitaria que esa organización mantuvo durante varios años.

Finalmente, formulamos las conclusiones generales a las que hemos arribado en virtud de toda la investigación desarrollada en el presente documento.

Capítulo primero

La mediación comunitaria y la justicia de paz en el Ecuador

1. Marco constitucional y legal de la mediación en el Ecuador

El 4 de septiembre de 1997 fue promulgada la primera Ley de Arbitraje y Mediación del país, norma que se encuentra vigente hasta la actualidad y que regula el uso del arbitraje y la mediación en el Ecuador, como mecanismos alternativos para la solución de conflictos.¹ En aquel entonces estaba en vigencia la Constitución Política expedida en enero de 1978, en la que aún no se hacía referencia a la mediación, aunque sí reconocía a la conciliación y el arbitraje como mecanismos de solución de conflictos colectivos de trabajo (EC 1978, art. 31). Posteriormente, la Constitución Política de 1998, en su artículo 191, reconoció el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley.

La vigente Constitución de la República, expedida en el año 2008, en su artículo 190, reconoce al arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos, los cuales deben aplicarse con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir.² En el mismo sentido lo establece el artículo 17 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el que además se otorga a estos mecanismos la naturaleza de servicio público a la colectividad que tienen como fin el coadyuvar a la realización de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Así también, el

¹ Previo a la promulgación de esta ley, la Constitución Política del Ecuador de 1978 reconocía al sistema arbitral, la negociación y otros procedimientos alternativos para la solución de controversias; sin embargo, no existía norma inferior que regule a estos mecanismos.

² Fernando Hinestrosa (2007) enseña: “Transigir equivale a hacer concesiones y obtenerlas del contrario, con miras a cancelar una contienda”. El mismo autor explica qué se entiende por materia transigible:

La transacción tiene un evidente contenido patrimonial, por lo cual no opera frente a los intereses de distinta naturaleza, como tampoco en torno de aquellos que siendo valorables pecuniariamente no son susceptibles de enajenación. De ahí por qué se recalque que el estado civil no es materia transigible, como tampoco lo son la acción penal y el derecho a alimentos futuros (arts. 2472 a 2474 c. c.), con la advertencia en el último evento de que valdrá con aprobación judicial, cuyo otorgamiento exige que se tenga en cuenta la no disponibilidad del derecho de pedir alimentos y la no compensabilidad del crédito respectivo (arts. 424 y 425 c. c.).- La transacción, en fin, ha de versar sobre derechos susceptibles de renuncia y sobre derechos existentes; de ahí que no se pueda transigir sobre derechos ciertos e indiscutibles emanados de relación laboral (art. 15 c. s. t.), ni sobre derechos que no existen (art. 2475 c. c.). (Hinestrosa 2007)

artículo 97 de la Constitución dispone que *todas las organizaciones* podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley.

En mérito de los contextos, materias y conflictos en los que se aplica, distinguimos en la Ley de Arbitraje y Mediación dos formas de mediación: general y comunitaria.³ La primera de ellas se realiza en centros de mediación (EC 1997, art. 52)⁴ o con mediadores independientes (art. 44), debe versar sobre materia transigible y los acuerdos establecidos en el correspondiente instrumento -el acta de mediación- son de obligatorio cumplimiento pues tiene efectos de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada. Así, en caso de incumplimiento, la parte afectada puede acudir a la justicia ordinaria y requerir el cumplimiento forzoso de los compromisos en mora.⁵

La mediación comunitaria se desarrolla en centros que, conforme dispone el artículo 59 de la Ley de Arbitraje y Mediación, pueden ser creados por comunidades indígenas y afroecuatorianas, organizaciones barriales y, en general, organizaciones comunitarias. Esta enunciación amplia de la ley, respecto al tipo de organizaciones que tienen la facultad para organizar tal clase de centros, es concordante con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución de la República, mencionado *supra*, y el artículo 30 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que reconoce todas las formas de organización de la sociedad que contribuyan, entre otros fines, a la gestión y resolución de problemas y conflictos. Igualmente, la Ley de Arbitraje y Mediación contiene breves referencias sobre las características de la mediación comunitaria, como los efectos jurídicos de los acuerdos alcanzados o la posibilidad de brindar servicios de capacitación (art. 59).

Sin embargo, este cuerpo normativo no contiene disposiciones que desarrollen las particularidades metodológicas propias de la mediación comunitaria, por lo que, a simple vista, parecería que entre esta y la mediación general no habría mayores diferencias, sino solamente en el tipo de organizaciones autorizadas para crear los centros donde puede ser aplicada. A esto se suma el que la Ley de Arbitraje y Mediación carece de un reglamento de aplicación que desarrolle sus contenidos normativos.

³ El calificativo de mediación “general” es de nuestra autoría, y lo hemos adoptado para efectos de distinguir a los dos tipos de mediación existentes en la ley.

⁴ Estos centros pueden ser organizados por gobiernos locales de naturaleza municipal o provincial, las cámaras de la producción, a asociaciones, a gremiaciones, fundaciones e instituciones sin fines de lucro y, en general, las organizaciones comunitarias, los cuales podrán funcionar previo registro en el Consejo de la Judicatura.

⁵ El artículo 363 del Código Orgánico General de Procesos, COGEP, otorga el carácter de títulos de ejecución a las actas de mediación. Por consiguiente, el trámite a seguir es el Procedimiento Ejecutivo, establecido en los artículos 347 y siguientes del COGEP.

El Consejo de la Judicatura es la institución responsable del registro de los centros de mediación general y comunitaria, conforme lo disponen los artículos 52 y 59 de la Ley de Arbitraje y Mediación, respectivamente. Es así que, desde la promulgación de esta ley, han sido expedidos tres instructivos para el registro de centros de mediación: el 29 de junio de 1999,⁶ el 27 de diciembre de 2013⁷ y el 20 de febrero de 2018 (fecha que corresponde al instructivo actualmente en vigencia).⁸ Ninguno de estos instructivos contiene disposiciones relativas al registro de centros de mediación comunitaria,⁹ omisión que conlleva a una anomia en relación con el procedimiento a cumplirse para tales efectos.

Es necesario realizar una breve mención sobre la mediación penal, cuyo marco normativo es distinto del que hemos repasado hasta el momento pues constituye una excepción a la regla general de la materia transigible, debido a que se utiliza en casos de infracción a las leyes penales y se corresponde con la aplicación de la justicia restaurativa. Este paradigma de justicia pone énfasis en los *daños* que el delito provoca a las personas y a la comunidad más que en el quebrantamiento del ordenamiento jurídico y la correspondiente pena. Así, el foco de acción en la justicia restaurativa se concentra en la *reparación* a las víctimas (directas e indirectas), a la comunidad y al propio ofensor, quien tiene oportunidades para reconocer los hechos dañosos y *responsabilizarse* por sus acciones. Dado que la justicia restaurativa tiene su mirada fija en el futuro (a diferencia de la justicia retributiva, que se concentra en investigar el hecho delictivo, mirando hacia el pasado), procura la *reintegración* del ofensor y de la víctima en la comunidad.¹⁰

El ordenamiento jurídico ecuatoriano instituye a la mediación penal en materia de adolescentes en conflicto con la ley, como una forma de terminación anticipada de un proceso de juzgamiento penal contra una persona mayor de 12 y menor de 18 años. Así, el artículo 348-A del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia determina que este tipo de mediación: “permite el intercambio de opiniones entre la víctima y el adolescente, durante el proceso, para que confronten sus puntos de vista y logren solucionar el

⁶ Expedido por el entonces Consejo Nacional de la Judicatura, con base en lo dispuesto en el artículo 16.b.4 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, actualmente derogada.

⁷ Resolución No. 208-2013, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 165, de 20 de enero de 2014.

⁸ Resolución No. 026-2018, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 209, del 27 de marzo de 2018.

⁹ Además de no contener normas que se refieran de forma expresa a los centros de mediación comunitaria, puede advertirse que, en el caso de los dos últimos instructivos citados, en sus correspondientes considerandos, únicamente se hace referencia al artículo 52 de la Ley de Arbitraje y Mediación, relativo a la mediación general, mas no al artículo 59, que corresponde a los centros de mediación comunitaria.

¹⁰ Para una mayor profundización sobre la justicia restaurativa, ver Zehr (2010).

conflicto que mantienen”. Los artículos siguientes contienen las reglas generales relacionadas con el objeto sobre el cual puede referirse la mediación, la solicitud, el principio de voluntariedad, el registro de centros especializados,¹¹ y los efectos jurídicos por el cumplimiento e incumplimiento del acta de mediación.

El ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de conciliar en los casos establecidos en el artículo 663 del Código Orgánico Integral Penal.¹² Por su extendida aplicación, cabe destacar a la conciliación en materia de tránsito, la cual se realiza en los centros de mediación general registrados en el Consejo de la Judicatura, de conformidad con el Reglamento para Conciliación en Asuntos de Infracciones de Tránsito, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 327, del 08 de diciembre de 2014.

2. Características generales de la mediación para la solución de conflictos

La mediación es uno de los llamados *métodos alternativos de solución de conflictos* (MASC),¹³ junto con mecanismos como el arbitraje, la transacción, la facilitación, la conciliación, entre otros. Adquieren el calificativo de “alternativos” porque representan formas de resolver conflictos de relevancia jurídica utilizados “en detrimento de la vía judicial” (Gonzalo 2006, 28), es decir, aquella que es ejercida por el Estado a través de los tribunales y juzgados. En otras palabras, “se presentan entonces

¹¹ Al respecto, puede consultarse el “Reglamento de mediación en asuntos relacionados con el adolescente infractor”, expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 138-2014, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 308, de 11 de agosto de 2014.

¹² Código Orgánico Integral Penal, Art. 663:

Art. 663.- Conciliación.- La conciliación podrá presentarse hasta antes de la conclusión de la etapa de instrucción fiscal en los siguientes casos:

1. Delitos sancionados con pena máxima privativa de libertad de hasta cinco años.
2. Delitos de tránsito que no tengan resultado de muerte, ni de lesiones graves que causen incapacidad permanente, pérdida o inutilización de algún órgano.
3. Delitos contra la propiedad cuyo monto no exceda de treinta salarios básicos unificados del trabajador en general.

Se excluye de este procedimiento las infracciones contra la eficiente administración pública o que afecten a los intereses del Estado, delitos contra la inviolabilidad de la vida, integridad y libertad personal con resultado de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva y delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

¹³ En la literatura académica podemos encontrar otros términos como “métodos alternos”, “resolución de controversias”, “arreglo de controversias”, etc.

como alternativas a la solución de un conflicto a través de una sentencia judicial” (Jalkh 1997, 11).

Jalkh recuerda que estos métodos alternativos no son nuevos, pero en décadas recientes han tomado relevancia debido a una “crisis profunda del sistema de regulación de conflictos en casi todos los países” (12). Esta crisis de la institucionalidad judicial se manifiesta principalmente en su excesivo formalismo, la cantidad de procesos que es llamada a resolver, la creciente complejidad de las relaciones sociales, lo que dificulta “regular el conjunto de los conflictos en plazos razonables” (12).

Gonzalo (2006, 28-9) agrega otras ventajas significativas inherentes, en general, a los MASC:

- Los MASC ahorran en tiempo lo que podría conllevar gastarlo en un juicio de varios años, con las consiguientes consecuencias económicas sobre el caso. Un proceso de mediación, por ejemplo, al tener mayor flexibilidad y evitar la excesiva formalidad, se realiza a través de audiencias que pueden lograr que el conflicto se solucione en un tiempo significativamente menor al que tomaría un proceso judicial ordinario. Cabe perfectamente aquí la frase: “el tiempo es oro”.
- El propio coste de los MASC es un factor esencial. En materias jurídicas de índole social, como pensiones alimenticias o asuntos laborales, es posible acceder a servicios de mediación gratuitos; en otras materias, el valor de la mediación o del arbitraje es ínfimo si se compara con lo que supone en términos económicos el litigio de una controversia en un procedimiento judicial ordinario.¹⁴ A esto se suman los costos de oportunidad, es decir, “lo que se pierde en relación al uso o goce de la cosa y el tiempo que dura el proceso judicial” (Vintimilla 1997, 176). Además de ahorro de costes para los usuarios, el uso de la mediación implica ahorro de recursos al propio Estado. En el año 2017, el Consejo de la Judicatura destacó el ahorro de cerca de 32 millones de dólares al erario nacional (El Telégrafo, 2017) en virtud de la implementación de la mediación como alternativa a los procedimientos judiciales.

¹⁴ No existe en el Ecuador una regulación de tarifas por los servicios de mediación o arbitraje, por lo que cada centro establece el costo por sus servicios. En cuanto a los centros de mediación, la mayoría de los casos, estos son constituidos por instituciones públicas o por personas jurídicas sin ánimo de lucro, por lo que es común la gratuidad o los bajos costos. En el arbitraje suele establecerse el valor del servicio en mérito de la cuantía.

- Los MASC garantizan confidencialidad, a diferencia de los juicios ordinarios que, por ley, son públicos.¹⁵ Esto puede resultar muy ventajoso para salvaguardar la reputación de compañías preocupadas por su imagen, o simplemente para no exponer al escrutinio público a las personas involucradas en un conflicto. En efecto, el artículo 50 de la Ley de Arbitraje y Mediación establece que la mediación tiene carácter confidencial, aunque las partes tienen la potestad de renunciar a este principio.
- La flexibilidad de los MASC permite a las partes configurar en gran medida el abordaje de su conflicto. En primer lugar, ellas deciden si someten o no las eventuales controversias futuras a algún mecanismo alternativo; así también, pueden determinar el centro al cual acudir con su caso, si participan directamente o por medio de representante, e incluso qué persona se encargará de su proceso. En la justicia ordinaria, es conocido que la materia y el territorio determinan a qué unidad judicial le corresponde el conocimiento y resolución de un litigio; la asignación de un caso a un juez en particular se realiza por sorteo y las reglas procesales no están subordinadas a configuración alguna por parte de los sujetos litigantes.
- La especialidad y complejidad de determinados conflictos requiere de profesionales con altos conocimientos y experticias para su resolución. Los MASC, en especial el arbitraje, permiten a las partes seleccionar profesionales altamente calificados para someter su conflicto y, de esa manera, asegurar resultados más efectivos. Así también, el uso cada vez más frecuente de la mediación ha logrado generar profesionales especializados en diversos ámbitos, con metodologías particulares para cada tipo de conflicto.
- Los MASC tienen mayor facilidad para adaptarse a las nuevas tecnologías, lo que posibilita en la mayoría de los casos la resolución de los conflictos incluso cuando las partes puedan estar geográficamente distantes.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, observa cómo, además de paliar las crisis institucionales de los sistemas judiciales, la promoción de los

¹⁵ Código Orgánico General de Procesos, Artículo 8:

La información de los procesos sometidos a la justicia es pública, así como las audiencias, las resoluciones judiciales y las decisiones administrativas. Únicamente se admitirá aquellas excepciones estrictamente necesarias para proteger la intimidad, el honor, el buen nombre o la seguridad de cualquier persona.

MASC se enmarca en la obligación del Estado de garantizar a las personas el *acceso a la justicia*. Así, el PNUD (2005, 21) señala:

El hecho de que la gran mayoría de las personas que padece una situación de pobreza viva al margen del funcionamiento de las instituciones y de las regulaciones estatales es un indicador evidente de la conexión existente entre pobreza y acceso a la justicia. La ausencia de recursos y la desprotección de los derechos son dos carencias que se potencian, ya que si bien es cierto que la pobreza representa una barrera para el acceso a la justicia no lo es menos que la falta de acceso a la justicia perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos y ralentiza el desarrollo económico general.

El PNUD (21) formula las siguientes recomendaciones:

El sistema debería responder a las necesidades de la población de manera que el efecto que las barreras estructurales tienen sobre los diferentes segmentos de la población se vean compensadas por instrumentos específicamente orientados a cada tipo de necesidad. Esto implica la instauración de un sistema que dé cabida a tanta diversidad de instancias como la equiparación en el acceso exija.

[...] hay que procurar desjudicializar un alto número de cuestiones que no requerirían, previa potenciación de mecanismos alternativos de gestión de conflictos, de la iniciación de un procedimiento formal. [...] Estamos hablando, concretamente, de los mecanismos de arbitraje, mediación y conciliación. [...] Insistimos en que la puesta en marcha de estos sistemas es mucho menos costosa en términos de inversión de recursos humanos así como de tiempo y dinero. Por no mencionar el hecho de la ventaja comparativa que presentan en determinado número de casos en cuanto a la mayor calidad de la respuesta proporcionada.

Este enfoque basado en derechos, en relación con los MASC, tiene implicaciones particulares en cuanto a la intervención del Estado en la gestión de los conflictos y, en general, sobre la justicia. La modernización del sistema de administración de justicia, que comúnmente suele traducirse en la mejora de la infraestructura y el equipamiento tecnológico, no es el único horizonte al que deben apuntar las políticas judiciales, pues estas deben considerar medidas que permitan derribar las barreras culturales, económicas y sociales que obstaculizan el acceso a la justicia de la población, tanto de las comunidades indígenas cuanto de sectores urbano-marginales. Estos grupos sociales “se encuentran imposibilitados de utilizar los servicios de justicia para solucionar conflictos a causa de ciertas restricciones formales y fácticas que impiden el funcionamiento de dichos servicios bajo condiciones de generalidad e igualdad” (Vintimilla 1997, 175).

Particularmente, la mediación se encuentra definida en el artículo 43 de Ley de Arbitraje y Mediación como: “un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario,

que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto”.

Al respecto, consideramos importante distinguir a la mediación entendida como *procedimiento jurídico* de solución de controversias, reconocido en el ordenamiento jurídico, de la mediación entendida como *metodología*, la cual permite la resolución de conflictos en cualquier tipo de contextos, no solamente jurídicos, como la mediación escolar o laboral. La primera se desarrolla en centros de mediación debidamente registrados, con mediadores habilitados y cuyo resultado es un acta con efectos jurídicos conferidos por la ley (EC 1997, art. 47),¹⁶ mientras que la segunda puede ser implementada en instituciones educativas, sociales, laborales, etc., como una de las varias estrategias para la promoción de la cultura del diálogo, el arreglo amistoso de controversias y, en general, la cultura de paz.

La mediación, en tanto *procedimiento jurídico*,¹⁷ se desarrolla a través de una serie de actos, que someramente mencionamos a continuación: inicia con la solicitud formulada por las partes o una de ellas, o a través de derivación judicial; se genera la invitación dirigida a la otra parte, de ser el caso; se desarrolla el encuentro dialógico entre las partes involucradas con la facilitación del mediador, en una o varias audiencias; y finalmente se suscribe el acta de mediación e inicia la fase de cumplimiento de los acuerdos.¹⁸

Un elemento característico de la mediación es su naturaleza autocompositiva (Ostos 2016, 104), es decir, son las partes involucradas en el conflicto las que ponen fin a su controversia, mediante el establecimiento de acuerdos destinados a satisfacer sus intereses, de forma cooperativa (Salcedo 2007, 16). Esta particularidad es esencial para distinguir a la mediación de los mecanismos heterocompositivos, en los cuales interviene un tercero, ajeno al conflicto, e *impone* una fórmula de arreglo cuyo cumplimiento es obligatorio. Así funciona, por ejemplo, el arbitraje y, en general, el sistema judicial común.

¹⁶ “El acta de mediación en que conste el acuerdo tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada y se ejecutará del mismo modo que las sentencias de última instancia siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la suscripción del acta de mediación”.

¹⁷ Martínez (2017, 654) define el término “procedimiento” como una “serie de trámites y gestiones para producir, notificar y ejecutar un acto de derecho”.

En el mismo sentido lo define Dorantes (1998, 5): “nos encontramos ante un procedimiento cuando existe un conjunto de actos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin determinado, pero cuando su fin es resolver un litigio, se trata de un proceso judicial”.

¹⁸ Los actos que conforman el procedimiento de mediación se encuentran establecidos y desarrollados en los artículos 44 a 51 de la Ley de Arbitraje y Mediación.

Una característica sobresaliente de la mediación es la intervención de un tercero, llamado mediador, quien participa como *facilitador* de la comunicación. En tal sentido, el mediador no tiene potestad para sugerir o imponer fórmulas de arreglo, sino que, mediante el uso de técnicas aprendidas, asegura que el diálogo entre las partes se encamine hacia la delimitación del conflicto y la construcción conjunta de acuerdos que permitirán encontrar un punto de armonía (16).

El mediador debe procurar en su intervención la prevalencia de dos principios básicos y fundamentales para mantener la esencia misma de la mediación: su *neutralidad* frente al conflicto y su *imparcialidad* con las partes. Al respecto, la Ley de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles de España, en su artículo 8, desarrolla el principio de neutralidad con el siguiente enunciado: “Las actuaciones de mediación se desarrollarán de forma que permitan a las partes en conflicto alcanzar *por sí mismas* un acuerdo de mediación” (el énfasis nos pertenece). Es decir, el mediador debe mantener su mirada fija en el desenvolvimiento de la comunicación, siendo esta su única ocupación en el afán de que sean las partes quienes resuelvan el conflicto, transmitiendo a ellas creatividad y espontaneidad para que logren descubrir los puntos de bloqueo en su razonamiento para solucionarlo (Sánchez 1997, 54).

La participación del mediador se circunscribe a orientar el diálogo hacia la consecución de los diversos hitos que corresponden al proceso de mediación, sin involucrarse en la construcción de las posibles alternativas de solución ni desnivelar el debate a favor de una u otra opción. Sin embargo, el mediador tiene la potestad de facilitar a las partes la formulación adecuada de los acuerdos, en el sentido de que estos sean válidos legalmente, sean posibles de cumplir y se redacten de forma clara y unívoca. Los acuerdos, por lo tanto, deben “pasar por criterios objetivos y subjetivos para garantizar su eficacia” (55). En definitiva, la intervención del mediador no debe sobrepasar el límite que configura la naturaleza autocompositiva de la mediación, en virtud de la cual las partes son las únicas responsables de la gestión de su conflicto.

Si la neutralidad se manifiesta en la actitud del mediador hacia el conflicto, la imparcialidad se entiende en relación con las partes. En ese sentido, la Ley de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles de España, en su artículo 7, manifiesta: “[e]n el procedimiento de mediación se garantizará que las partes intervengan con plena igualdad de oportunidades, manteniendo el equilibrio entre sus posiciones y el respeto hacia los puntos de vista por ellas expresados, sin que el mediador pueda actuar en perjuicio o interés de cualquiera de ellas”. Así, la imparcialidad como principio obliga al mediador a

garantizar que el diálogo se desenvuelva en términos equilibrados y que las partes cuenten con iguales oportunidades para hablar, replicar, refutar u opinar, y que tales intervenciones sean valoradas en igual medida. Además, el mediador debe estar preparado psicológica y metodológicamente para no ceder ante el primer impulso por favorecer a una de las partes a causa de meras manifestaciones emocionales que puedan surgir en el abordaje del conflicto.

Al igual que sucede en otros mecanismos de resolución de conflictos donde prima el principio de imparcialidad, existen causas por las cuales un mediador debe excusarse de intervenir en un conflicto para garantizar tal principio. En varios reglamentos internos de centros de mediación consultados,¹⁹ se establecen como causas de excusa las mismas contenidas en las leyes procesales,²⁰ por ejemplo, que exista entre el mediador y una de las partes parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, que tenga interés directo sobre el conflicto por ser deudor, acreedor o fiador de una de las partes o cuando, previamente, haya emitido dictamen u opinión respecto del conflicto.

Hay algunos elementos metodológicos de la mediación que, *prima facie*, podrían reñir con el principio de imparcialidad, pero tienen total validez para la consecución de los objetivos de este mecanismo de resolución de conflictos. Por una parte, se encuentra la necesaria intervención técnica del mediador para contrarrestar la asimetría de poderes, cuando esta se manifiesta entre las partes y desequilibra el diálogo. Es legítimo y necesario, en determinadas ocasiones, que los mediadores mantengan sesiones privadas con las partes por separado, cuando se requiere prepararlas o predisponerlas al diálogo, o para efectos de contención emocional.

3. Características particulares de la mediación comunitaria

A partir del abordaje sobre la mediación, nos corresponde particularizar nuestro estudio a la mediación comunitaria. Si bien comprende todos los elementos generales de

¹⁹ Hemos consultado los reglamentos de los siguientes centros de mediación:

- Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 165, del 20 de enero de 2014;
- Centro de Mediación de la Superintendencia de Compañías, publicado en el Registro Oficial No. 497, del 30 de diciembre de 2008;
- Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, publicado en el Registro Oficial No. 673, del 20 de enero de 2016;
- Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Quito.

²⁰ Por ejemplo, algunas de las causales de excusa o recusación, establecidas en el artículo 22 del Código Orgánico General de Procesos.

la mediación que hemos venido enunciando, constituye un mecanismo con características particulares que la diferencian notoriamente de la mediación a la que hemos denominado general. Como señalamos en párrafos previos, la Ley de Arbitraje y Mediación no ahonda en las características propias de la mediación comunitaria, sino que se limita a determinar los tipos de organizaciones que pueden constituir los centros donde puede ser practicada.

La mediación comunitaria es una de varias prácticas en las que puede manifestarse la llamada *justicia comunitaria*, junto con la justicia consuetudinaria -especialmente en zonas indígenas-, la justicia de paz, la conciliación en equidad, entre otras. La justicia comunitaria es entendida, en términos generales, como “aquel escenario donde se gestionan conflictos con capacidad regulatoria en un ámbito social comunitario, es decir, para que haya justicia comunitaria es necesario que haya administración de justicia y que haya comunidad” (Illera, García, & Ramírez, 2011).

La Corte Constitucional de Colombia (2012) ha identificado determinados rasgos característicos de la justicia comunitaria, que la diferencian notoriamente de la justicia estatal, y que nos permitimos reproducir a continuación:

- i) Las decisiones son tomadas en equidad, no en derecho, lo cual implica que la solución de un conflicto está más dirigida a la recomposición de los vínculos sociales que a la aplicación de una norma jurídica preexistente. Las decisiones, por ende, deben obedecer a una concepción de justicia que sea aceptable en el contexto comunitario específico de que se trate.
- ii) Si bien para algunos de los mecanismos o figuras de justicia comunitaria, está previsto un procedimiento básico que el operador o facilitador deben seguir, por regla general se puede afirmar que estas formas alternativas de justicia se rigen por la informalidad, pues más que el sometimiento a formas preestablecidas, los operadores de justicia comunitaria tienen como responsabilidad la búsqueda de vías adecuadas para la solución de las controversias sometidas a su conocimiento. Además, es importante subrayar de nuevo que los administradores de justicia son personas de la propia comunidad que cuentan con un alto grado de reconocimiento en ella (de hecho, en el caso de los jueces de paz, estos son electos mediante votación popular), debido a su probada habilidad para ayudar a solucionar los conflictos, y a quienes no se les exige una profesión específica.
- iii) Se caracteriza por la consensualidad, en la medida en que en la mayoría de los casos, los mecanismos comunitarios de manejo de conflictos pasan por el consenso de las partes, siendo ellas mismas a quienes corresponde tomar las decisiones.
- iv) Estas figuras o mecanismos de justicia comunitaria cuentan con autonomía orgánica, por cuanto tienden a definir todos sus vínculos orgánicos al interior de la comunidad, sin establecer una relación de dependencia de autoridades estatales, por cuanto esto las desnaturalizaría.

En cuanto a la mediación comunitaria, partiremos de la definición que formula el Centro sobre Derecho y Sociedad, CIDES, que señala: “mediación comunitaria es un camino alternativo legal y cercano a las comunidades, que integra el manejo pacífico de conflictos, el fortalecimiento socio organizativo, el derecho consuetudinario y los

derechos colectivos [...]. Se preocupa del manejo de los conflictos locales o comunitarios donde está en juego la idea de ‘justo comunitario’” (2004, 18 y 57).

A partir de esta definición podemos identificar varios elementos importantes. Por una parte, se hace mención de la aplicación de la mediación en las comunidades o en el *ámbito comunitario*, entendido este último como: “[u]n tipo de asociación entre los individuos, sea espontánea o voluntaria, en la que diversas razones (territoriales, culturales, sociales, temporalidad de la relación, objetivos comunes u otros) establecen una relación de dependencia recíproca entre sus miembros” (Nató, Rodríguez, & Carbajal 2006, 88). Por su parte, para Anderson, “comunidad es cualquier círculo de gente que vive junta, que se relaciona entre sí, de modo que participa en una serie de intereses suficientemente amplios y no particulares, en donde se incluyen las propias vidas. Así, por ejemplo, se puede llamar comunidad a una tribu, a una aldea, a una ciudad o a una nación” (1965, 46; citado en Illera, García y Ramírez 2011, 134). A su vez, Ardila define a la comunidad como un “conjunto complejo de relaciones sociales basadas en un sentimiento común de pertenencia hacia el grupo, sentimiento que se ve materializado en la orientación de los comportamientos según las normas sociales que son comunes al mismo, bien tenga su origen en la tradición o en sentimientos afectivos” (2006, 92; citado en Illera, García y Ramírez 2011, 134).

La mediación comunitaria se desenvuelve en un contexto territorial y demográfico específico y delimitado, que bien puede tratarse de comunidades indígenas, barriales, vecinales o rurales. Si bien Vintimilla (1997, 173) diferencia la mediación comunitaria de la mediación barrial o vecinal, para nuestros propósitos, el término se amplía a tales comunidades e incluye a la comunidad rural-mestiza, pues nos centraremos en las características y objetivos de la mediación comunitaria que pueden manifestarse en todo tipo de ámbitos comunitarios, sin perjuicio de que aclaremos alguna particularidad que requiere una distinción debido al tipo de comunidad.

Ahora bien, la mediación comunitaria no solo se distingue de la mediación general en razón de factores geográficos y demográficos específicos en los que se desarrolla, pues podríamos encontrar centros de mediación general en zonas rurales o barriales, sin que esto sea razón suficiente para catalogarlos como centros de mediación comunitaria.²¹ En efecto, el concepto de mediación comunitaria, además de aludir al ámbito específico de

²¹ Por ejemplo, el Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial opera en determinadas zonas del país con oficinas itinerantes, llegando a ciertas áreas rurales con el servicio de mediación. No obstante, esto no constituye como tal la aplicación de la mediación comunitaria.

comunidad, se relaciona con otras aspiraciones de la mediación que se suman al objetivo primario de solucionar conflictos. Para Nató, Rodríguez y Carbajal, la mediación comunitaria es además “un enfoque particular que denota esta nominación y que establece una cualidad diferente en el modo de concebir el conflicto, los propósitos de las intervenciones, el papel de los participantes en los procesos, el perfil y el rol del mediador” (2006, 85).

Hernando Loiza encuentra en la promoción de los MASC en el ámbito comunitario una perspectiva para que “sectores y movimientos sociales, organizaciones políticas y comunidades marginadas, [obtengan] niveles apreciables de acceso y realización de la justicia; autonomía y aporte sustancial, desde el tema específico de la justicia, a la consolidación de procesos organizativos y comunitarios” (2003, 119). Por su parte, Vintimilla también le atribuye a la mediación comunitaria el logro de objetivos y/o efectos más consistentes con el contexto de comunidad en el que se desenvuelve. Este autor señala:

[la mediación comunitaria] ayuda a mejorar el acceso a la solución de problemas de una manera justa y acelerada con la participación activa de los diferentes actores civiles, además se propicia el respeto y la tolerancia cultural, donde las diferencias causadas por los intereses, las posiciones y las creencias sean entendidas y respetadas para un acuerdo en lugar de transformarse en elementos de disociación. (1997, 184)

Adicionalmente, encontramos la capacidad de la mediación de solucionar conflictos y, junto a ello, fortalecer los vínculos entre las personas, a diferencia del sistema tradicional de justicia, que siempre tiende a perpetuar los resentimientos debido a que el resultado, por lo general, se traduce en un ganador y un perdedor (Centro sobre Derecho y Sociedad 2004, 10). Por ello, la mediación comunitaria enfatiza la apreciación del conflicto como un “fenómeno complejo que brinda una oportunidad de aprendizaje” (Nató, Rodríguez, & Carbajal 2006, 77). En definitiva, la mediación comunitaria, en tanto encuentro con el otro, “propone a los individuos la co-construcción de la buena convivencia y, en una versión más optimista [...], la construcción de una *buena sociedad*” (83).

Este amplio espectro de posibilidades que brinda la mediación comunitaria es el resultado principal de otra de las características que esta posee y que la distingue de la mediación general. La mediación comunitaria no se limita a intervenir únicamente en la

resolución de conflictos,²² sino que tiene la posibilidad de aplicarse en situaciones o necesidades diversas, distintas a aquellas que han alcanzado un nivel conflictual.²³ Nos referimos a la aplicación de la mediación comunitaria, a través de un mediador comunitario, en la toma de decisiones de interés general para toda la comunidad o parte de ella, en la que pueden aparecer dilemas²⁴ relacionados, por ejemplo, con la construcción de una obra pública, o en la resolución de un simple desacuerdo entre individuos. La mediación comunitaria, en tanto es idónea para resolver conflictos, también lo es para prevenirlos.

Previamente señalamos que la mediación, entendida como un procedimiento de resolución de conflictos reconocido por el ordenamiento jurídico, es tan solo uno de los varios tipos de mediación que ciertos autores distinguen.²⁵ Zermatten (2006, 8), citando a Jean-Pierre Bonaffé-Schmitt y Jean-François Six, menciona que pueden identificarse cuatro tipos de mediación: 1) la mediación creadora, que permite producir lazos nuevos entre personas o grupos; 2) la mediación renovadora, que reactiva los lazos debilitados; 3) la mediación preventiva, que busca evitar el surgimiento de conflictos; y 4) la mediación curativa, que permite a las partes encontrar soluciones a sus controversias.²⁶

4. Características del mediador comunitario como facilitador de la comunicación para la resolución de conflictos

La mediación comunitaria tiene la posibilidad de manifestarse en todas estas formas, por lo que el mediador comunitario, más allá de constituirse en el tradicional “tercero neutral” que facilita la comunicación para la resolución de controversias, tiene

²² “Conflicto” entendido como “una especie o clase de relación social en que hay objetivos de distintos miembros de la relación que son incompatibles entre sí [o en la que] todos o algunos miembros de la relación los perciben como incompatibles” (Entelman 2002; en Nató, Rodríguez y Carbajal 2006, 76).

²³ Debe anotarse que el conflicto, en general, es el resultado del escalamiento de situaciones previas, donde es característica la disminución progresiva de la comunicación. Lo que puede empezar como un simple desacuerdo, puede escalar a un problema, luego a una disputa, para derivar finalmente en un conflicto propiamente dicho.

²⁴ “Dilema” entendida como: “situación en la que es necesario elegir entre dos opciones igualmente buenas o malas”. (Real Academia Española s.f.).

²⁵ En párrafos previos habíamos distinguido a la mediación como *procedimiento jurídico* de la mediación como *metodología*. Ahora que nos disponemos a caracterizar más particularmente a la mediación comunitaria, encontraremos elementos de ambos enfoques.

²⁶ Así mismo, Zermatten (2006, 8), citando a Michèle Guillaume-Hofnung, señala otra forma de distinguir los tipos de mediación: 1) la mediación de las diferencias, que sería el “lubricante que sirve para engrasar los mecanismos de un sistema”, como puede ser el lenguaje en las relaciones humanas; y 2) la mediación de las controversias, la cual se relaciona con la noción de conflicto, y tiene como finalidad prevenirlos o resolverlos.

ante sí nuevos horizontes: “generar espacios de encuentro de los distintos nosotros [...], preservar, reconstruir o inventar espacios que propicien la comunicación y las acciones contributivas de los individuos y de los grupos de individuos” (Nató, Rodríguez, & Carbajal 2006, 49).

Adicionalmente, tiene la cualidad de manifestarse de manera cercana a la comunidad. Esta *cercanía* podemos entenderla en varios sentidos: de forma literal, por cuanto la mediación comunitaria se la practica en el propio territorio de la comunidad, lo que contribuye a derribar las barreras geográficas que impiden el acceso a la justicia de las poblaciones asentadas en zonas rurales o urbano-marginales, distanciadas de los complejos judiciales. Esto genera un clima favorable para el encuentro dialógico propio de la mediación, en tanto el sentirse “en casa” les da a las partes un elevado nivel de comodidad y confianza, a diferencia de los tradicionales espacios burocráticos que pueden llegar a ser intimidantes. Esta cercanía además permite al mediador comunitario trasladarse al sitio que las partes soliciten, e incluso abordar el conflicto en el lugar donde este se encuentra latente, por ejemplo, en una situación de linderos (Centro sobre Derecho y Sociedad 2004, 28).

En un sentido más alegórico, la *cercanía* de la mediación comunitaria se manifiesta en el aspecto cultural. Los mediadores son miembros de la propia comunidad, por lo tanto, comparten con las partes los mismos valores, costumbres, significados, lenguajes, anhelos y hasta expectativas, logrando igualmente un entorno favorable para la mediación. Así, al mediador comunitario le corresponde analizar, en primer lugar, el conflicto individual con el contexto social y, en segundo lugar, el análisis de las estipulaciones que la misma comunidad tenga sobre la justicia (Illera, García, & Ramírez 2011, 144). Esta característica es esencial para el abordaje que realizan los mediadores comunitarios, en tanto, con base en ella, es factible establecer una excepción razonable al principio de neutralidad, pues por el hecho de pertenecer a la misma comunidad y conocer su cultura, el mediador puede recomendar, mas no imponer, alternativas de solución (Centro sobre Derecho y Sociedad 2004, 13).

La mediación comunitaria revaloriza la costumbre de las comunidades en la gestión de los conflictos; costumbre que ha sido venida a menos por la ley (Vintimilla 1997, 176). A su vez, la noción de sentido común tiene relevancia en la gestión de conflictos comunitarios, entendiéndose: “a lo que desde las prácticas y costumbres de las comunidades se considera que es lo mejor y más justo [...] el sentido común tiene su arraigo en la norma social como expresión de los usos y costumbres de la comunidad”

(Ardila, y otros 2011, 94). La mediación comunitaria tiene la posibilidad de adaptarse a los cambios culturales y llevarse bien con el derecho consuetudinario (Vintimilla 1997, 183). Por el contrario, advierte Vintimilla (1997, 175), en el sistema tradicional jurídico existe:

una general incomprensión de los jueces e incluso los legisladores hacia los problemas del campo, como los sistemas comunitarios de trabajo y sus creencias por ejemplo, pues llevan al intento de encuadrar en los diversos **corpus normativos** -de una manera más bien mecánica- a todos los problemas, lo que no siempre es posible o justo”.

La *cercanía* de la mediación comunitaria está ligada a la posibilidad de establecer controles sociales sobre las actuaciones de los mediadores, como mecanismo de aseguramiento de la transparencia y prevención de la corrupción en la gestión de los conflictos comunitarios. Los procesos de elección comunitaria de mediadores permiten el escogimiento de las personas más respetadas y confiables para que asuman tal calidad, y pueden, en igual sentido, ser espacios de rendición de cuentas sobre el desenvolvimiento de los mediadores en funciones, con el fin de ser ratificados o removidos.

En relación con este último punto, Vintimilla (1997, 178) hace un breve recuento del perfil ideal de un mediador comunitario y que, en determinados casos, pueden constituirse como requisitos para acceder a tal calidad:

- a) Que sea reconocido por su comunidad como una persona no conflictiva, respetada y que posea autoridad moral respecto de la mayoría, aunque no fuera dirigente.
- b) Era conveniente una persona ante quien recurrían en la comunidad sus miembros para pedirle consejos en caso de problemas legales, o que haya cumplido una función de facilitador en la solución de controversias.
- c) Que cuente con el tiempo suficiente para cumplir tanto con su actividad como mediador como para recibir la respectiva capacitación.

Es preciso señalar que no todos los conflictos que surgen en las comunidades pueden ser resueltos a través de la mediación comunitaria. Existen normas para diferenciar la autoridad o instancia que le corresponde el conocimiento de determinados hechos o conflictos. Principalmente, debemos remitirnos a la disposición constitucional que establece que los métodos alternativos de solución de conflictos únicamente pueden ser aplicados con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir (EC 2008, art. 190). En ciertas comunidades indígenas también existen normas que determinan los conflictos que pueden ser conocidos y resueltos por la comunidad o sus autoridades, y cuándo pueden ser resueltos por las partes (Centro sobre Derecho y Sociedad 2004, 8). En general, pueden identificarse instancias comunitarias de resolución de conflictos adicionales a la mediación comunitaria, a saber: los dirigentes de la

comunidad, la asamblea comunitaria o la intervención de la organización de segundo grado. A estas se agregan formas no institucionales de resolución de conflictos: las familias, en las que generalmente participan las personas mayores, y los padrinos, en relación con los problemas que puedan tener sus ahijados (45).

En cuanto a los pasos del procedimiento de mediación comunitaria, el Centro sobre Derecho y Sociedad, en su “Manual para mediadores comunitarios y jueces de paz”, presenta la siguiente esquematización: 1) inicio, se dan a conocer a las partes las normas de la mediación; 2) se da a conocer el problema, con la exposición verbal de las partes; 3) aclaración de los hechos, las partes aceptan responsabilidades y empieza a identificarse los posibles elementos de un acuerdo; 4) cada parte expone sus ideas sobre cómo podría solucionarse el conflicto; 5) se analiza y reflexiona cada propuesta de solución, el mediador también puede proponer una fórmula de arreglo; 6) se establecen los acuerdos finales de forma clara. Las actas surgidas de un proceso de mediación comunitaria tienen la misma validez y efecto legal que las emanadas en un centro de mediación general. Sin embargo, en la mediación comunitaria también es factible establecer acuerdos verbales, fundamentados en la buena fe de las partes y el valor de la palabra que puede predominar en determinadas zonas. Si el acuerdo final es verbal, el mediador comunitario igualmente lo incluye en su correspondiente registro.

5. Marco constitucional y legal de la justicia de paz y de los jueces de paz

Además de referirnos a la mediación en general y la mediación comunitaria en particular, consideramos importante mencionar las disposiciones normativas que regulan a la justicia de paz. Si bien, en estricto sentido, la justicia de paz no es un método alternativo de solución de conflictos, los diversos elementos que la caracterizan, desde la forma en que es implementada hasta los mecanismos utilizados en ella para la resolución de conflictos, hacen de la justicia de paz una institución notoriamente afín al presente estudio. A esto sumamos varias similitudes con la mediación comunitaria -que podrán identificarse más adelante-, las cuales son significativas para esta investigación.

En el Ecuador, la justicia de paz está reconocida constitucionalmente desde 1998. Los antecedentes históricos de esta forma de administración de justicia son aún más remotos, pues estuvo vigente en el país hasta las reformas judiciales de principios del siglo XX. Más cercano a nuestro tiempo encontramos a los precursores más directos de la justicia de paz: las figuras de teniente político y comisario, a quienes las diversas leyes

les otorgaban la denominación de “jueces de paz”; sin embargo, su labor se limitaba a la imposición de sanciones por infracciones contravencionales –también llamadas infracciones de policía– en una jurisdicción parroquial.

La concepción contemporánea de la justicia de paz tiene su génesis en la Constitución Política de la República de 1998. En aquel entonces, su reconocimiento no fue más que un anhelo sin concreción: no existió ley o norma secundaria que la desarrolle, o políticas judiciales que la hagan operativa, a pesar de que la Constitución ordenó la expedición de una ley e incluyó una disposición transitoria específica. Así también, la mención que la Constitución de 1998 hizo en referencia a la justicia de paz se limitó a determinar la forma de resolución de los jueces de paz y los tipos de conflicto que podían ser sometidos a su conocimiento: “Art. 191.- [...] De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales”.

La Constitución actualmente vigente contiene precisiones más elaboradas sobre la justicia de paz. En primer lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178, los juzgados de paz están incluidos entre los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.²⁷ Igualmente, el artículo 189 contiene más elementos característicos de esta forma de justicia, entre los que destacamos los siguientes:

- Las juezas y jueces de paz resuelven en equidad (o también llamado “en conciencia” o “juez lego”).
- Las juezas y jueces de paz tienen competencia exclusiva y obligatoria sobre conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones.
- Las juezas y jueces de paz están imposibilitados de ordenar la privación de libertad de una persona o de prevalecer sobre la justicia indígena.
- Las juezas y jueces de paz, para la resolución de los conflictos sometidos a su conocimiento, utilizan mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdos amistosos y otros practicados por la comunidad.
- Las juezas y jueces de paz deben contar con el respeto, consideración y apoyo de la comunidad.
- Las juezas y jueces de paz son elegidos por su comunidad.

²⁷ Por esta razón afirmamos que la justicia de paz, en sentido estricto, no es un método alternativo de solución de conflictos.

- No se requiere ser abogado para ser jueza o juez de paz.
- No se requiere abogado para acceder a los servicios de la justicia de paz.
- El Consejo de la Judicatura tiene la responsabilidad de regular el proceso de elección de juezas y jueces de paz.

En igual sentido, el Código Orgánico de la Función Judicial contiene disposiciones relativas a la justicia de paz. Además de desarrollar los mandatos constitucionales antes citados, este código determina:

- Requisitos, incompatibilidades y prohibiciones para ser jueza o juez de paz (Art. 134, inciso 6, Art. 250 y Art. 251).
- Competencia territorial de los juzgados de paz (Art. 155, numeral 4).
- Las juezas o jueces de paz pueden proponer fórmulas de arreglo a las partes, sin que ello implique prevaricato (Art. 247).
- En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la jueza o juez de paz dicta una resolución en equidad (Art. 247).
- El desempeño de las funciones de jueza o juez de paz se realiza como un voluntariado para el servicio a la comunidad, es decir, no perciben ninguna clase de remuneración (Art. 248).
- El Consejo de la Judicatura debe determinar un sistema de incentivos para las juezas y jueces de paz (Art. 248).
- Atribuciones y deberes de las juezas y jueces de paz (Art. 253).

El Consejo de la Judicatura, con base en las disposiciones constitucionales y legales respectivas, mediante Resolución No. 252-2014, de 30 de septiembre de 2014, expidió el Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Sistema de Justicia de Paz en el Ecuador, que desarrolla con mayor detalle otros elementos adicionales de esta instancia de administración de justicia. Así, contiene las siguientes disposiciones:

- Requisitos adicionales para ser jueza o juez de paz (Art. 5).
- Procedimiento de elección de juezas y jueces de paz, que incluye: encuentros comunitarios, solicitud de la comunidad, elección de candidatos, capacitación de los candidatos, elección de la jueza o juez de paz, posesión y capacitación continua (Arts. 7 y siguientes).

- Régimen de incentivos (Art. 18).
- Reglas en caso de ausencia temporal de las juezas y jueces de paz (Art. 21).
- Terminación de funciones de las juezas y jueces de paz (Art. 22).
- Proceso de resolución de conflictos en la justicia de paz, que incluye: solicitud, requisitos de la solicitud, convocatoria a audiencia, audiencia de conciliación y resolución en equidad (Art. 28 y siguientes).

El Consejo de la Judicatura, a través del área técnica responsable de la implementación de la justicia de paz en el país, ha desarrollado manuales, guías y demás herramientas para la promoción de esta forma de justicia, la capacitación de juezas y jueces de paz y la difusión de la cultura de paz en las zonas intervenidas.²⁸

²⁸ Desde marzo de 2015 hasta abril de 2017, tuvimos la oportunidad de dirigir el área técnica a la que se hace referencia en este párrafo: la Subdirección Nacional de Centros de Mediación y Justicia de Paz, período durante el cual trabajamos, junto con un equipo técnico, en la construcción de insumos técnicos y metodológicos para la promoción e implementación del Sistema de Justicia de Paz en el Ecuador.

Capítulo segundo

La mediación comunitaria a la luz de la propuesta de desarrollo para el cambio social

1. La participación en la gestión de conflictos y el rol de agencia de los individuos

Uno de los rasgos más significativos que merece destacarse, en general, en la justicia comunitaria y, en particular, en la mediación comunitaria, es la activa participación de los miembros de la comunidad en la gestión de los conflictos. Más aún, tal participación se pone de manifiesto en otros momentos relacionados con la configuración general de los elementos constitutivos de la administración de justicia comunitaria.

Los mediadores comunitarios, al igual que los jueces de paz, son elegidos por la propia comunidad mediante procesos deliberativos cuyo fin es identificar los perfiles más adecuados para ocupar tales responsabilidades. En el abordaje de los conflictos, la mediación comunitaria y la conciliación en la justicia de paz, son mecanismos autocompositivos en los que las partes en conflicto participan activamente en la construcción de acuerdos y fórmulas de arreglo. Mencionamos igualmente que los mediadores comunitarios son facilitadores para la toma de decisiones de interés general de la comunidad, donde se hace presente también la participación activa de los miembros.²⁹

En este contexto, el accionar del individuo cobra imperante relevancia en la implementación de los métodos alternativos para la resolución de conflictos, en especial la mediación comunitaria. En tal sentido, en esta sección nos proponemos examinar cómo estas oportunidades de participación de los individuos podrían coadyuvar al desarrollo y

²⁹ A esto podemos sumar el hecho de que las autoridades comunitarias, especialmente en el contexto indígena, que tienen potestades de administración de justicia, también son elegidas por los miembros de su comunidad. Así también, el seguimiento de los acuerdos y/o las fórmulas de arreglo alcanzadas en virtud de un proceso de mediación recae sobre las partes y la comunidad; en este último caso a manera de “fiscalización”, que conlleva a la posibilidad de valorar el cumplimiento puntual de los acuerdos o reprochar su incumplimiento.

cambio social de las comunidades, para lo cual nos apoyaremos en el análisis efectuado por Amartya Sen,³⁰ y el denominado *rol de agencia*.

Sen considera al *desarrollo humano* como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente para vivir como les gustaría (2000, 19), don de tal expansión es el *fin primordial* y el *medio principal* del desarrollo (55). Señala Sen: “[e]l éxito de una sociedad ha de evaluarse [...] principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutaban sus miembros” (35). Por consiguiente, el desarrollo, dice este autor:

tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con -e influyen en- el mundo en el que viven. (31)

Esta idea contrasta con las visiones más estrictas de desarrollo, que lo identifican con el crecimiento del producto nacional bruto, el aumento de las rentas personales, la industrialización, los avances tecnológicos o la modernización social. Para Sen, estos son *medios* importantes para expandir las libertades que disfrutaban los miembros de la sociedad, las cuales además dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, y de los derechos políticos y humanos (19).

Desde una perspectiva instrumental, es decir, vista la expansión de las libertades como *medio principal* del desarrollo, el autor distingue cinco tipos de libertades: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora (25). De entre estas, las libertades políticas tienen especial relevancia en el presente estudio, pues incluyen a los derechos humanos y la participación de los individuos en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, las cuestiones ambientales en las comunidades pueden ser abordadas a través de la mediación comunitaria, ya sea para resolver un conflicto manifestado o para adoptar una decisión de interés e impacto general. Estos espacios de participación públicos y de debate, “no solo pueden ser buenos para el medio ambiente, sino que, además, pueden ser importantes para la salud y el funcionamiento del propio sistema democrático” (198).

La libertad para Sen presenta dos aspectos que la hacen valiosa: por un lado, ella nos da más *oportunidad* para perseguir nuestros objetivos y conseguir lo que valoramos,

³⁰ Economista y filósofo, nacido el 3 de noviembre de 1933 en Bengal, India. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1998.

sin importar el proceso que permite tal logro, a lo que el autor denomina “aspecto de oportunidad”; y, por otro lado, el valor o importancia del *proceso de elección* como tal, que Sen denomina el “aspecto de proceso” (2010, 258). En este último, el procedimiento de decisión libre de una persona es un requerimiento importante de la libertad, aun si se logra o no lo que se quería alcanzar (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011, 2), y sin que medie imposición de otros (Sen 2010, 258). El primer aspecto “apunta hacia la gama de opciones de vida valiosas que tienen las personas” y el segundo “a la libertad en el momento de escoger entre los elementos de esa gama, los que se van a ejercer” (Iguñiz 2009, 20).

El aspecto de proceso puede entenderse como la libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar. Es importante: 1) por derecho propio para la libertad total de la persona y 2) para aumentar las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos. Estas dos razones permiten, desde el aspecto de proceso, evaluar la libertad de los miembros de la sociedad y, por lo tanto, para evaluar el desarrollo de la sociedad (Sen 2000, 35).

El individuo es visto como un *agente* desde los procesos de elección, es decir, alguien capaz de ayudarse a sí mismo, así como influir en el mundo (35); “ser causa de acciones intencionales, modificando, por tanto, su futuro de manera voluntaria” (Quintanilla 2017, 24), de manera que se convierte en “protagonista junto con otros de una obra individual y social que, solo en parte, sin duda, va él mismo imaginando, diseñando y escogiendo llevar a cabo” (Iguñiz 2009, 16). En otras palabras: “alguien que actúa y produce cambios” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011, 2).

La *agencia*, como propiedad de los *agentes*, “les permite elegir libremente, tomar decisiones y realizar acciones en función a ellas; es decir, modificar su futuro de forma voluntaria a partir de un abanico de posibilidades reconocidas por ellos como posibles” (Quintanilla 2017, 26). La *agencia*, por lo tanto, es la posibilidad de ser el “hacedor de las acciones y el pensador de los pensamientos” (Fonagy y Bateman 2004; en Quintanilla 2017, 26). Este aspecto de *agencia* de las personas es importante porque los individuos son vistos como *agentes responsables*, en el sentido de que no solo son personas cuyo bienestar exige preocupación, sino también como personas cuya *agencia responsable* debe ser reconocida. El *rol de agencia* de los individuos, al ser la habilidad para actuar de acuerdo a lo que le importa al agente, debe entenderse considerando los fines, objetivos, lealtades, obligaciones y, en un sentido amplio, la concepción del bien de la persona (Sen 1985, 203-4), y “cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios

valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Sen 2000, 35).

Para Quintanilla (2017, 24-5), la ampliación de la agencia no solo involucra el aumento de opciones para poder elegir, ni únicamente la capacidad para elegir, sino también la capacidad

para resistirse a la manipulación externa, la alienación ideológica o, si se desea, la capacidad de diferenciarse de la tradición, sobre todo si esta tiene la tendencia, como suele ocurrir, de reducir las opciones de los individuos o de convencerlos de que algunas de estas no son dignas de ser elegidas o de que uno no está a la altura de ellas.

Quintanilla manifiesta que la concepción de desarrollo humano, cuyo objetivo es la ampliación de capacidades y agencia, “será inseparable de una que tenga como objetivo el autoconocimiento” (24), es decir, que considere que tal ampliación solo es posible con una “mayor conciencia de las causas de nuestras acciones y de nuestros estados mentales” (28). Así, Quintanilla plantea una tesis complementaria al enfoque centrado en la agencia, de autoría de Sen.

El rol de agencia depende en gran medida de la situación socioeconómica del individuo, es decir, de las “precondiciones materiales, sociales e institucionales requeridas para ejercer la agencia” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Estas precondiciones se encuentran a nivel individual (materiales, humanas, sociales y psicológicas) y colectivo (voz, organización, representación e identidad) (2011). Un ejemplo que evidencia este importante elemento es presentado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2016 del PNUD (2016, 7), en el que se menciona:

Las desigualdades de ingresos influyen en las desigualdades en otras dimensiones de bienestar y viceversa. Teniendo en cuenta la desigualdad actual, los grupos excluidos están en una posición débil para iniciar la transformación de las instituciones. Carecen de agencia (capacidad para actuar) y de voz y, por lo tanto, tienen poco peso político para influir en la política y la legislación por los medios tradicionales.

Más allá de tan solo hacerle sentir “empoderado” a un individuo en cuanto a su rol de agencia, este tiene que saber que es *responsable* de las decisiones que se toman en su entorno, es decir, que entienda cómo pueden afectar o qué consecuencias pueden acarrear sus decisiones y acciones. De esa manera, debe *tomar conciencia* de que puede constituirse en un agente de cambio en virtud del ejercicio de su rol de agencia. En esa línea, adquieren importancia las *capacidades*, entendidas como las oportunidades *reales* del individuo de poder ser un “tomador de decisiones” y así lograr esas cosas que tiene razón para valorar y que le resulta valioso ser o hacer (Sen 2010, 262). Este concepto de

capacidad, entonces, se vincula con el aspecto de oportunidad de la libertad, que mencionamos en párrafos anteriores.

Sen y Drèze (2002, 35-6) explican la capacidad en los siguientes términos:

La vida de una persona puede ser vista como una secuencia de cosas que la persona hace o las condiciones de existencia [*states of being*] que él o ella alcanza, y estas constituyen una colección de “funcionamientos”: acciones y condiciones que la persona consigue. La “capacidad” se refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos de las cuales la persona puede elegir. Por ende, la noción de capacidad es una noción de libertad: el rango de opciones que una persona tiene para decidir qué tipo de vida llevar. (La traducción del inglés es nuestra)

A diferencia de Sen, quien se niega a establecer una enumeración de capacidades, Nussbaum determina una serie de capacidades centrales que están vinculadas directamente a la dignidad humana, a saber: la vida, la salud física y la afiliación con otros miembros de la comunidad, que requieren una defensa irrestricta por parte del Estado. (Nussbaum 2012, 39-44; citada por García 2017, 328).

Una vez que el individuo ha tomado consciencia de su rol de agencia y tiene oportunidades reales de acción, surge la importancia de la *participación*. Participar, según la Real Academia Española, es “tomar parte en algo”, esto es, “[convertir] a todos los individuos y a la comunidad política, en su conjunto, en protagonistas de los diversos procesos sociales. Todos deben intervenir estrechamente en las actividades económicas, políticas y culturales de la vida del grupo” (Borja 2018). En palabras de Thomas: “[p]articipar significa principalmente compartir una actividad o proceso que tradicionalmente era organizado e implementado de manera jerárquica o excluyente, [con] acento en la comunidad, el diálogo, la reciprocidad y el entendimiento basado en el respeto mutuo” (2008, 667).

La participación, en tanto componente sustancial del desarrollo humano que “permite la propia realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona” (Borja 2018), es defendida por los teóricos de la Investigación-Acción Participativa,³¹ IAP, por ser la “única vía para evitar que el desarrollo degenera en una institución

³¹ María Teresa Sirvent y Luis Rigal definen a la Investigación-Acción Participativa, IAP, como:

un modo de hacer ciencia de lo social que procura la participación real de la población involucrada en el proceso de objetivación de la realidad en estudio, con el triple objetivo de:

- generar conocimiento colectivo, crítico, sobre dicha realidad,
- fortalecer la organización social y la capacidad de participación de los sectores populares y
- promover la modificación de las condiciones que afectan su vida cotidiana.

Las experiencias de la IAP se apoyan en la noción de participación real, entendida como la incidencia de la mayoría de la población en las decisiones que afectan su vida cotidiana (2012, 14-5).

burocrática, vertical [*top-down*] y creadora de dependencia” (Rahnema 2010, 132; la traducción del inglés es nuestra). Si bien no cuestionan la validez de la institución *per se*, estos teóricos consideran que el desarrollo debe estar basado en la participación para que este cumpla su rol histórico. En definitiva: “[u]n genuino proceso de diálogo e interacción debe por lo tanto reemplazar las presentes relaciones sujeto-objeto entre interventores e intervenidos, permitiendo así a los oprimidos actuar como sujetos libres de su propio destino”. (132)

Rahmena (133) resume las premisas subyacentes al enfoque de participación popular en los siguientes términos:

- (a) Los actuales obstáculos para el desarrollo de las personas pueden y deben superarse dando a las poblaciones interesadas la oportunidad de participar en todas las actividades relacionadas con su desarrollo.
- (b) La participación está justificada no solo porque expresa la voluntad de la mayoría de las personas, sino que también es la única manera de asegurar que importantes objetivos morales, humanitarios, sociales, culturales y económicos de un desarrollo más humano y efectivo puedan lograrse pacíficamente.
- (c) "Interacción dialógica", "concientización", "IAP" y otras actividades similares pueden hacer posible que todas las personas se organicen de una manera más adecuada para cumplir con sus fines deseados. (La traducción del inglés es nuestra)

Los promotores de la participación popular inicialmente la conceptualizaron como un elemento clave para crear un desarrollo alternativo, centrado en el ser humano, que está destinado a realizar, al menos, cuatro funciones: una cognitiva, una social, una instrumental y una política. La función *cognitiva* supone la regeneración del discurso y las prácticas del desarrollo convencional, el cual representaba una percepción etnocéntrica de la realidad específica de los países industrializados del norte, por un sistema de conocimiento diferente que represente el propio patrimonio cultural de la gente, en particular la *tecné*³² localmente producida. En términos *sociales*, la participación como eslogan del discurso del desarrollo, le dio a este una nueva oportunidad de vida, en virtud de lo cual todas las instituciones, grupos e individuos involucrados se unieron en torno a la nueva construcción de un desarrollo que permita satisfacer las necesidades básicas y eliminar la pobreza en todas sus manifestaciones. La función *instrumental* provee de nuevas respuestas a los actores “re-empoderados” del desarrollo frente a las falencias de las estrategias convencionales, con miras a involucrar a los “pacientes” en su propio cuidado. Finalmente, la función *política* le otorga al desarrollo una nueva fuente

³² “Ha bilidad humana basada en principios generales y susceptible de ser enseñada. En este sentido una habilidad manual como la carpintería es una *tecné*, pero también lo son ciencias como la medicina y la aritmética” (Audi 2004, 929).

de legitimación, asignándole la tarea de empoderar a los que no tienen voz ni poder, y también, eventualmente, la creación de un puente entre el *establishment* y sus poblaciones objetivo, inclusive los grupos opuestos al desarrollo (133-4).

A manera de síntesis podemos trazar el siguiente hilo explicativo: el individuo, al tener la libertad genuina de decidir, tomar acciones y participar, puede realmente escoger su bienestar, generar un cambio social y conducirse hacia la vida que considera valiosa. Esta determinación es únicamente suya; no corresponde a una estructura dada por algún tipo de poder hegemónico que no comprenda su cultura, sus costumbres, etc. El otorgarle las debidas oportunidades al individuo coadyuva a que pueda alcanzar una buena vida, no regida por lo que otros dicen, sino por lo que el propio individuo, de forma responsable, decide. El proceso de desarrollo tiene como objetivo básico el aumento de las libertades humanas de decisión y acción, en donde las personas “se constituyen en beneficiarias del desarrollo y a la vez en agentes del progreso y del cambio que éste genera en un proceso que debe favorecer a todos los individuos por igual y sustentarse en la participación de cada uno de ellos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004, 127).

Consideramos que la promoción de mecanismos participativos de gestión de conflictos, como la mediación comunitaria, la justicia de paz u otros métodos afines, constituirían un aporte significativo a la ampliación de los ámbitos de decisión y acción de las personas. Esto sería posible por cuanto los individuos, en tales contextos, son investidos con altos grados de responsabilidad para el abordaje de sus conflictos o los asuntos de relevancia comunitaria, en virtud de lo cual tienen efectivas posibilidades de construir alternativas de solución de forma autónoma, colaborativa y pacífica.

La mediación comunitaria genera un importante aporte de aprendizaje y de creación de capacidades en los individuos, por cuanto estos tienen la oportunidad de identificar que son competentes para afrontar los conflictos por sí mismos, de forma progresiva y autónoma. Así, sería posible trascender el paradigma actual que presupone que solamente los profesionales (especialmente los abogados) tienen la habilidad y autoridad para resolver conflictos.³³ Repercutiría en la posibilidad que tienen las comunidades rurales, especialmente indígenas, donde es mayor la pobreza y la marginación, de alcanzar su propio sentido de justicia, sin que tal búsqueda se vea obstaculizada por las dificultades que acarrearán sus condiciones económicas, su ubicación geográfica u otros elementos negativos de nuestra sociedad, como el clasismo y el

³³ Para una mayor profundización sobre el “apoderamiento” de los conflictos por parte de los abogados, ver Christie (1977).

racismo. Con la suma de las acciones individuales de gestión de los conflictos, tendrían lugar cambios culturales positivos de fomento del diálogo en la comunidad, cuyos únicos artífices y llamados a sostener este nuevo paradigma serían sus propios miembros.

El crédito adicional que cabría reconocer a esta propuesta está vinculado con el carácter cercano de la mediación comunitaria y la justicia de paz, en el sentido de que ambas se construyen sobre la base de las propias dinámicas locales, con una intervención mínima del Estado (que cumpliría un mero rol de registrador de centros de mediación comunitaria), y en el que se otorga una sustancial responsabilidad de participación a los miembros de la comunidad. Por lo tanto, un amplio proceso de promoción e implementación de métodos como la mediación comunitaria, la justicia de paz y otros, con un enfoque de capacidades, participativo y que valore los elementos culturales propios, podría contribuir significativamente en los procesos de desarrollo de las comunidades, al ampliar los espacios de decisión y acción de los individuos; en definitiva, a expandir sus libertades políticas en el ámbito del devenir comunitario.

2. La promoción de la mediación comunitaria y la comunicación para el cambio social

En la sección previa intentamos esbozar una aproximación teórica entre el carácter participativo de la mediación comunitaria, el cual fue descrito y destacado *supra*, y la propuesta de desarrollo humano desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. A continuación, nos proponemos realizar un abordaje similar desde el ámbito de la comunicación y, más concretamente, la denominada *comunicación para el cambio social*.

Partiremos el análisis del concepto comunicación para el cambio social aproximándonos, inicialmente, a una definición de la palabra “comunicación”. El origen etimológico de esta tiene especial relevancia para los promotores de la comunicación para el cambio social, pues permite rescatar la noción fundamental y no tergiversada de la comunicación.³⁴ Niño (2012, 38) enseña que la palabra comunicación proviene del latín

³⁴ Alfonso Gumucio Dagron, un reconocido comunicador para el desarrollo, en una conferencia en México, manifestaba:

[...] no les regalemos una palabra tan bonita como ‘comunicación’ a los medios de información, o a los medios de difusión [...]. Hay una malversación del concepto; confusión entre los términos. Y a veces hay que ir a las cosas más básicas. Acordarnos de dónde viene la palabra ‘comunicación’, que es ‘puesta en común’, ‘participación’, ‘compartir’ [...]. Entonces alude a un diálogo horizontal, de igual a igual, en dos sentidos, de ida y vuelta [...]. Hay mucha confusión entre los ‘mensajes’, que es el periodismo, y los procesos.” (Gumucio 2014, min 39:12)

communis, “común”, de manera que comunicar sería “hacer común”, crear “comunidad”, comulgar en algo. De Zutter contrasta esta noción primigenia con la predominancia contemporánea del sentido de comunicación como “informar” “divulgar” o “transmitir”, la cual es producto de la centralización de la palabra o de la expresión (2008, 349). Por otra parte, se reconoce que una definición académica de comunicación es más compleja y “no hay acuerdo entre quienes se dedican a la comunicación sobre cómo llegar a una definición rigurosa” (Iramaín 2006, 27). Esto se debe particularmente al carácter diverso y multifacético de la comunicación humana (Fiske 1982, xix).

Obviaremos largas y profundas disquisiciones sobre las diversas teorías y enfoques que intentan definir a la comunicación, y nos allanaremos a la sucinta definición de comunicación que formula Iramaín (2006, 31), casi a modo de aforismo:

[La comunicación] es un acto cognoscitivo por el que un sujeto individual aprehende el significado de un mensaje. Obviamente, el mensaje tiene que haber sido generado por alguien, pero la mera configuración, y aun el envío de un mensaje no es comunicación todavía. Hay comunicación cuando un significado -o al menos una parte de él- se hace común, y eso sólo sucede en el momento de la recepción.

La comunicación para el cambio social surgió de un concepto previo que constituye su precedente inmediato: la *comunicación para el desarrollo*. Esta construcción conceptual alude a un encuentro, un híbrido entre las ciencias sociales y la comunicación (Tomatis 2006, 43). Ahora bien, la noción misma de desarrollo ha cambiado durante la última mitad del siglo pasado y, por consiguiente, el enfoque de la comunicación. En tal sentido, efectuaremos una identificación de los elementos que constituyen a la comunicación para el desarrollo a partir de una revisión histórica que aludirá a sus diversas transformaciones. Así, Servaes (2003; citado por Marí 2011, 164) divide en tres etapas a la historia moderna del desarrollo.

La primera corresponde a la *etapa de la modernización* (de 1945 a 1965), en la que el paradigma del desarrollo “da por supuesto que el origen de la pobreza reside en el aislamiento de los países tercermundistas respecto a los valores y el bienestar social característicos de las sociedades avanzadas” (Marí 2011, 165). Según Tomatis (2006, 43), la comunicación para el desarrollo surge en este período, después de la Segunda Guerra Mundial, con el Plan Marshall y la necesidad de los países vencedores de llevar las nuevas tecnologías a aquellos que nos las poseían, de manera que estos alcancen el nivel de vida de los países desarrollados. En ese marco, la comunicación hace uso de las tecnologías de la

información, las cuales “[a]yudana que los mensajes diseñados desde los países del Norte sean diseminados entre un público al que se le persuade para que adopte determinadas estrategias de desarrollo” (Marí 2011, 167). Se enfatizaba el papel trascendental de los medios de comunicación masiva para crear un clima propicio para el desarrollo. Así, los esfuerzos de la comunicación se inclinaron en subrayar que la clave del desarrollo es la productividad y que el sector más productivo de la sociedad moderna es el industrial (Dissanayake 2008, 433).

Sin embargo, este enfoque del desarrollo no logró sus objetivos: aunque había aumentado el producto nacional bruto y las exportaciones se expandieron, aumentó el desempleo y el subempleo, así como creció la congestión urbana. Además, la brecha entre los ricos y los pobres en los países en desarrollo se hacía cada vez más profunda (433).

La siguiente es la *etapa de la dependencia* (desde 1965 hasta principios de los 80), caracterizada por el cuestionamiento al modelo modernizador y al funcionalismo estadounidense por parte de los países de la periferia del sistema-mundo dominante. Así, “la teoría de la dependencia descubre el engaño del subdesarrollo como etapa (según la tesis de Rostow)³⁵ cuestionando las bases del modelo modernizador” (Marí 2011, 170). Aparece la mirada *estructuralista* a las relaciones económicas internacionales,³⁶ la cual develó que “[l]a diferencia entre desarrollo y subdesarrollo no es de *grado* -mayor o menor renta- sino una diferencia cualitativa de estructura [...] que se caracteriza por la dependencia externa a nivel comercial, financiero y tecnológico, entre otros niveles” (171-2).

En esta etapa el desarrollo fue concebido como una lucha política. Adquirió vital influencia el surgimiento de estados independientes en África y Asia, así como los movimientos populares y socialistas en Cuba, Chile y China, y se conformó el grupo de los Países No Alineados. En los setenta emerge una nueva concepción de desarrollo, impulsada por la Fundación Dag Hammnarskjold, que sería expuesta en el trabajo titulado “Otro Desarrollo”, de 1977, y el libro “¿Qué hacer?”, de 1975. Así, el desarrollo se concibe como “un proceso ecológico, cultural, social, económico, institucional y político,

³⁵ Según Walt Whitman Rostow, el proceso de modernización atraviesa cinco etapas: 1) la sociedad tradicional, caracterizada por una economía de subsistencia; 2) precondiciones para el despegue, con la especialización del trabajo y generación de excedentes; 3) el proceso de despegue, con el aumento de los niveles de industrialización y el fortalecimiento de las instituciones políticas y sociales; 4) el camino hacia la madurez, con la mayor diversificación de la economía a causa de la innovación tecnológica; y 5) una sociedad con altos índices de consumo masivo (Marí 2011, 165-6).

³⁶ Los principales teóricos del modelo estructural fueron Fernando Henrique Cardoso (Brasil), André Gunder Frank (Alemania), Paul A. Baran (Rusia) y Theotonio dos Santos (Brasil). (Marí 2011, 170-1)

que sólo puede ser comprendido desde una mirada interrelacional e integrada” (174). De igual manera, se determina que el objetivo del desarrollo es la satisfacción de las necesidades, empezando por la erradicación de la pobreza, lo cual es un proceso endógeno y que toma en cuenta la armonía con el medio ambiente (Dag Hammarskjold Report 1975; en Marí 2011, 174). Se sumó posteriormente el aporte del investigador chileno Manfred Max-Neef, quien concibe al desarrollo como “la liberación de las posibilidades creativas de todos los integrantes de una sociedad” (Max-Neef 1993; en Marí 2011, 175).

El modelo de comunicación de la etapa de modernización también fue cuestionado por los investigadores latinoamericanos,³⁷ al ser calificado de antidemocrático. En contraposición a la corriente llamada Investigación de los Medios Masivos de Comunicación (*Mass Communication Research*), propia del funcionalismo estadounidense, se constituyó, con el apoyo de la UNESCO, el Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación, NOMIC, que “recupera la visión global y contextualizada de los procesos de comunicación (y sitúa) las estrategias de comunicación al servicio del desarrollo desde una política nacionalista orientada a la emancipación social” (Marí 2011, 173). De igual manera, el Informe McBride (publicado en 1980) marcó un hito por, entre otros aspectos, denunciar el sometimiento de la información y la comunicación a la lógica del mercado, y su progresiva concentración y control en pocas manos. Así, este informe establece las implicaciones para la democratización de la comunicación: 1) concebir a la persona como un elemento activo, y no un simple objeto de la comunicación, 2) aumentar constantemente la variedad de los mensajes intercambiados, y 3) aumentar el grado y calidad de la representación social en la comunicación. En esta propuesta se establece además el papel decisivo que juegan los medios comunitarios.

Marí destaca el siguiente fragmento del informe McBride, en relación con la distinta percepción de la función de la comunicación en el nuevo modelo de desarrollo:

Las preguntas deben venir de abajo, lo cual sugiere la necesidad de interesarse más por unos medios de comunicación modestos, controlados en el plano local. La comunicación horizontal, que permite el diálogo y la relación directa, tendrá la prioridad sobre la comunicación vertical y descendente, manteniéndose, sin embargo, unos vínculos estrechos entre una y otra. (177)

³⁷ Entre ellos: Luis Ramiro Beltrán (Bolivia), Antonio Pascuali (Venezuela), Juan Díaz Bordenave (Paraguay), João Bosco Pinto (Brasil) y Francisco Gutiérrez (España-Costa Rica). (Marí 2011, 172)

A partir de las revisiones críticas al modelo de la dependencia, surge el *enfoque de la multiplicidad* (desde los años 80 hasta la actualidad), en virtud de las concepciones de desarrollo que ponen énfasis en la identidad cultural y en la multidimensionalidad. Durante la década de los ochentas aparecieron nuevos adjetivos que acompañaron al desarrollo: *desarrollo sostenible*, basada en una solidaridad que debía entenderse también con las generaciones venideras en cuanto al acceso a los recursos naturales; y el *desarrollo humano*, que sitúa al desarrollo como proceso de expansión o ampliación de las capacidades de las personas para que éstas puedan elegir su modo de vida. Sierra Caballero (citado por Marí 2011, 180), añade que, durante el período 1980 a 1991, se inició el período de la reestructuración de la hegemonía estadounidense, con el giro neoliberal de Reagan y Thatcher. Lo propio aconteció al interior de la UNESCO, en la que se marginó al NOMIC y se recuperó el principio liberal-capitalista del libre flujo de la información (Quirós 2002, citado por Marí 2011, 181).

En los años noventa, el PNUD impulsó una reformulación del desarrollo humano, incluyendo en él a la *participación*, entendida como un fin en sí misma, a la vez que como un medio para alcanzar otros objetivos (Marí 2011, 182). Lo propio sucedió en el ámbito de la comunicación. Entre 1958 y 1986, prevalecieron las tesis difusionistas y modernizadoras, que impulsaban la introducción de los medios de comunicación en las sociedades subdesarrolladas para que se generen transformaciones individuales y sociales, con su correspondiente paso de sociedades tradicionales a sociedades modernas (183). Estas tesis difusionistas no ofrecían otra cosa más que la “legitimación a la incesante incorporación de tecnología y técnicas de extensión, entrenamiento y formación (Capriles 2008, 353). Posteriormente, durante el período comprendido entre 1987 y 1996, las tesis difusionistas son reemplazadas en virtud de la prevalencia del *desarrollo participativo*, cuyo modelo “supone una radical transformación en aspectos como la concepción de la comunicación, los fines del desarrollo, los instrumentos utilizados o el papel de los profesionales” (Marí 2011, 183).

El *enfoque participativo* de la comunicación cuenta con numerosos teóricos de Latinoamérica³⁸ y supone pasar de la lógica vertical a la horizontal, de los productos a los procesos, de las propuestas a corto plazo a las propuestas a largo plazo, de las dinámicas individuales a las colectivas, de las condiciones de las entidades que financian a las

³⁸ Entre ellos: Rosa María Alfaro, Sally Burch, Manuel Calvelo, Antoni Castells, Andrés Geerts, Alfonso Gumucio Dagrón, Gabriel Kaplún, Claudia Magallanes, Jesús Martín Barbero, Armand Mattelart, José Ignacio Porras, José Manuel Ramos y Clemencia Rodríguez.

necesidades de las comunidades, del acceso a la participación, y de la instrucción difusional a la educación comunicacional (186). Frank Gerace (1973) concuerda con que la participación debe asumirse como meta-proceso (fin-medio) del desarrollo; este autor le da prioridad al carácter de *proceso* de la participación por las siguientes razones: 1) para contrarrestar la tendencia eterna de los que detentan el poder hacia el paternalismo cuando no el autoritarismo, y 2) para combatir otra tendencia de los de abajo: “el miedo a la libertad”. Este segundo aspecto se logra con una progresiva introducción a la responsabilidad de los individuos. Gerace afirma contundentemente: “Para que el pueblo participe es necesario que tome conciencia de su dignidad. Para tomar conciencia de su dignidad el pueblo tiene que expresarse. Tiene que decir su palabra. Cada hombre vive empapado de la realidad en que se mueve” (2008, 128).

Durante la década de los noventa, la comunicación para el desarrollo se ve influenciada por los fenómenos de evolución de las tecnologías, las sociedades sufren intensos procesos de transformación y la globalización afecta a múltiples niveles. En 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas se refirió en los siguientes términos a la comunicación para el desarrollo:

La comunicación para el desarrollo destaca la necesidad de apoyar los sistemas de comunicación recíproca que propicien el diálogo y permitan que las comunidades se manifiesten, expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones relacionadas con su desarrollo. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1996)

Diez años después, el Consenso de Roma, alcanzado en el Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo, formuló la siguiente definición:

La comunicación para el desarrollo es un proceso social basado en el diálogo, que utiliza una amplia gama de instrumentos y métodos. Tiene que ver con buscar un cambio a distintos niveles, lo que incluye escuchar, crear confianza, compartir conocimientos y habilidades, establecer políticas, debatir y aprender, a fin de lograr un cambio sostenido y significativo. No se trata de relaciones públicas o comunicación empresarial. (Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo, 2006)

En los años noventa aparecen las tesis *postdesarrollistas*, que “arremete[n] contra el concepto mismo de desarrollo” y se prefiere hablar de “desarrollos” en plural (Marí 2011, 187). En este contexto aparece por primera vez el concepto de *comunicación para el cambio social*. Así lo reseña Marí (2011, 187):

Desde 1997 la Fundación Rockefeller ha convocado una serie de encuentros y seminarios entre expertos de todo el mundo para articular espacios de diálogo desde los que revisar los cambios que se han producido en la Comunicación para el Desarrollo. En la reunión que tuvo lugar en 1997 en Bellagio (Italia), el grupo de expertos allí convocado estimó la

pertinencia de sustituir el concepto *desarrollo* por el de *cambio social*, debido a las implicaciones ideológicas del término y a las revisiones paralelas a las que también estaba siendo sometido en otros campos de las ciencias sociales”.

A través de esta rápida revisión histórica relativa a la construcción dialéctica del concepto de comunicación para el cambio social, ha sido posible identificar varios elementos que la caracterizan: 1) la comunicación entendida a partir de su definición natural o etimológica, distinta de la mera transmisión o difusión de información; 2) la comunicación y su carácter de meta-proceso; 3) la comunicación como empoderamiento y emancipación de los individuos; 4) el proceso comunicacional como una estructura horizontal; 5) la comunicación que responde a los elementos culturales, históricos, sociales y económicos de las comunidades; 6) la comunicación con un enfoque significativamente participativo; y 7) la comunicación para el cambio social no se alinea a un concepto particular de desarrollo, por cuanto es un concepto en debate, que suele contener dentro de sí elementos ideológicos.

Göran Hedebro (2008, 282) formula una visión global de la comunicación y el cambio social:

- La comunicación es básica para toda la vida humana: es un prerequisite necesario. El hombre adquiere su identidad al relacionarse con los demás a través del intercambio de mensajes y significados.
- La comunicación es indispensable para todas las formas de cambio social, pero no es el principal impulsor, como sí lo son las condiciones históricas, económicas y políticas.
- La comunicación tiene una influencia general en la dirección que toma el desarrollo social a través de su función de productor de ideología. [...] Los grupos que controlan los medios ejercen una influencia decisiva en el proceso de cambio.
- Las actividades de comunicación jamás pueden actuar como sustitutos de los cambios estructurales. [...]
- La comunicación, en su función didáctica fuera de la escuela, es un tipo de educación, es un tipo de educación informal. Cuando sólo se usan los medios masivos, los efectos son relativamente pequeños. Cuando también se integran los contactos personales, las probabilidades mejoran. [...]
- La comunicación puede servir de complemento para otros cambios. A menudo, esta función puede determinar el resultado total del programa o la medida.

Alfonso Gumucio (2004, 6-7) caracteriza a la comunicación para el cambio social de la siguiente manera:

La comunicación para el cambio social es una comunicación ética, es decir, de la identidad y de la afirmación de valores; amplifica las voces ocultas o negadas, y busca potenciar su presencia en la esfera pública. Recupera el diálogo y la participación como ejes centrales [...].

La promoción de la mediación comunitaria y la justicia de paz, desde un enfoque de comunicación para el cambio social, debe constituirse principalmente como un proceso endógeno, que facilite a los miembros de las comunidades rurales mestizas e indígenas, tradicionalmente menospreciadas en cuanto a su capacidad para decidir e incidir sobre sus propios destinos, el tomar conciencia de sus inherentes potencialidades como agentes transformadores de la realidad a través de su capacidad de diálogo en la resolución de conflictos. Por ello, nos alineamos al pensamiento de Gumucio (2004, 8) quien señala que “[l]os procesos de comunicación, en su versión más humana que es el diálogo, o en sus proyecciones organizativas y mediáticas, son un instrumento de apoyo a las transformaciones en las que el hombre es el centro”. Para tales transformaciones es preciso incentivar en los individuos la asunción de un *sentido propio* en relación con la construcción de una cultura del diálogo para la resolución de conflictos en sus comunidades. El ejemplo que plantea Erskine Childers (2008, 598) al respecto es plenamente asimilable con nuestra propuesta:

Los agricultores no ‘aumentan la producción de alimentos’ porque un documento de planificación de desarrollo afirma que ‘se va a’ incrementar, o porque ese documento efectivamente decida una inyección de fertilizantes y equipos, incluso planes de irrigación. Los agricultores aumentarán su producción *cuando hacerlo tenga sentido para ellos*; cuando *ellos* estén convencidos de que una nueva técnica propuesta va a ser sustancialmente segura como para no arriesgar su subsistencia [...].

La gente no adopta nuevas prácticas de salud porque algún plan ajeno a ella dice que eso se ‘va a’ hacer. Lo hará cuando se le haya comunicado suficiente información como para permitirle considerar la causa sugerida de la enfermedad, detenidamente y consultando con sus propios sabios en materia de salud, y decidir si adoptar las nuevas prácticas tiene sentido *a riesgo* de amenazar el estado de salud del que goza. Nuevamente, no lo hará a menos que la nueva información le llegue en un lenguaje que pueda manejar y que las preguntas que genere sean contestadas por alguien en quienes ellos pueden confiar.

Si aplicamos el mismo ejercicio reflexivo de Childers, podemos señalar que los miembros de las comunidades no van a resolver sus conflictos mediante el uso de la mediación comunitaria únicamente porque así lo recomienden los libros académicos (o el “saber técnico” que se impone verticalmente (Gumucio 2004, 9)) ni porque se encuentre determinado en una política pública o en instrumentos burocráticos, normalmente ajenos a los problemas “y la percepción que de ellos tienen las comunidades” (8). Lo harán cuando tengan las posibilidades reales de reflexionar, desde sus propias realidades y contextos, acerca del sentido más positivo y útil del conflicto: una oportunidad de cambio y aprendizaje más que un obstáculo, una carga o un combate.

De igual manera, debe permitírseles a los miembros de la comunidad explorar sus propias potencialidades como gestores de conflictos a través del diálogo, que propenda a la colaboración.

Consideramos como elemento estratégico de la promoción de la mediación comunitaria, la transformación semántica del conflicto. Este término alude a una situación de combate, disputa, tensión y alejamiento entre dos o más sujetos. En efecto, los individuos “en conflicto” tienden a manifestar de manera progresiva actitudes adversas que pueden pasar de la mera indiferencia hasta la hostilidad. Estas actitudes no constituyen como tal un conflicto, sino que son síntomas que reflejan la concepción subjetiva que se tiene sobre él. Fernando Rodríguez (2006, 133) señala que:

para que se produzca un conflicto es necesario que al menos una de las partes *perciba* un riesgo de verse afectada por el comportamiento de la otra u otras. [...] De forma esquemática se puede afirmar que para explicar buena parte de las facetas del comportamiento humano, en este caso la existencia de un conflicto, lo realmente importante es lo que *perciben* las partes respecto a esa situación determinada. A efectos prácticos poco le importa la “realidad”, si es que esta existiera. (El énfasis es nuestro)

Existe un elemento fuertemente subjetivo en el surgimiento y gestión de un conflicto, pues atraviesa el prisma de las percepciones individuales. Hay una estrecha relación entre el significado que el individuo tiene sobre el conflicto y la forma en que este es abordado. En ese sentido, desde un enfoque más objetivo y constructivo, hay propuestas teóricas que asignan al conflicto funciones específicas, cuya asimilación por parte de los individuos sería capaz de modificar las percepciones existentes sobre él. Así, por ejemplo, Josep Redorta (2011, 29) se refiere al conflicto de la siguiente manera:

La idea de función del conflicto implica plantearse para qué sirve el mismo. Unas veces, permite verificar qué poder tiene cada una de las partes a partir de la confrontación; otras, facilita la cohesión del grupo al tener un «enemigo común». El conflicto hace también aparecer innovaciones y nueva información que de otra manera no habrían surgido. También puede ser que el conflicto satisfaga necesidades psicológicas profundas, como es el caso de las peleas usuales entre adolescentes, o la necesidad de romper rutinas impuestas. Y, sin olvidar que el conflicto también supone descargas emocionales.

Debe verse el conflicto como motor de cambio social y personal. Admitir que su aparición estimula el interés, la curiosidad y la necesidad de comunicarse al inicio del conflicto, etc.

La comunicación para el cambio social tendría un importante rol en la transformación del significado del conflicto presente en las comunidades, pues de eso depende la manera como este es asumido: bien sea con una actitud indiferente, defensiva, o beligerante, o como una oportunidad de cambio y aprendizaje. Por ejemplo, imaginemos

una comunidad con altos índices de violencia entre vecinos en la que, para intentar abordar tal particularidad, aplicaremos el llamado Modelo Integrado de Comunicación para el Cambio Social.³⁹ Como señala Bordenave (citado en Figueroa y otros 2008, 835), el proceso comunitario dentro de este modelo tendría que arrancar con la “identificación del problema”. En nuestro caso, mediante un proceso de diálogo participativo, podríamos llegar a la inferencia de que la violencia entre vecinos es apenas un síntoma de algo más profundo: la concepción de conflicto que tienen los individuos. Tal vez dicha concepción tienda hacia una asimilación sustancialmente negativa del conflicto, lo que conduce a la asunción de conductas beligerantes. Por consiguiente, en un proceso más sostenido, las estrategias de comunicación deberían tener como objetivo principal la transformación del significado del conflicto, de manera que la respuesta más natural y obvia entre los vecinos sea el diálogo para solucionarlos, con lo que se potenciaría la aplicación de la mediación comunitaria.

Lo importante en cada acción que se realice en relación con el cambio de percepción sobre el conflicto, debe estar construida sobre el respeto y valoración de las dinámicas culturales presentes en las comunidades, de manera que no signifiquen una imposición solapada con mensajes aparentemente inofensivos. Igual cuidado deben dárseles a los medios a través de los cuales se realiza la interacción entre quienes promueven la implementación de la mediación comunitaria y los receptores de tales propuestas. Gumucio (2004) nos adelanta una experiencia clave al respecto: “las estrategias de comunicación para el desarrollo más exitosas son aquellas que fortalecen los propios canales de comunicación tradicionales, amplificando las voces locales y anclándose en la cultura” (12).

La comunicación para el cambio social contiene propuestas de acción plenamente compatibles con los elementos que hemos venido señalando en relación con la mediación comunitaria y el inherente énfasis que esta otorga a la participación de los individuos. Por lo tanto, es imperativa en todo proceso de promoción e implementación de la mediación comunitaria, ya sea por iniciativa estatal, mediante la acción que pueda generarse desde la sociedad civil o en asociación entre ambos sectores.

Es necesario que la promoción de la mediación comunitaria no se limite a la mera transmisión de conceptos técnicos o aspiraciones institucionales en torno al abordaje de

³⁹ Una breve descripción de este modelo puede encontrarse en: <https://www.comunit.com/la/content/modelo-integrado-de-comunicaci%C3%B3n-para-el-cambio-social-imcfsc>

los conflictos, sino a la construcción colectiva de conceptos, reflexiones y objetivos, en tanto se dé cabida a la mayor participación de los individuos para la retroalimentación de los mensajes que se difundan. Es decir, considerar la esencia misma de lo que es la comunicación; aquello que hemos resaltado como su definición natural y etimológica.

La comunicación debe ser el principal mecanismo de diseño, ejecución y evaluación de las acciones encaminadas al fomento de la cultura del diálogo en las comunidades para el abordaje de los conflictos. Debe tomarse debida nota de la cualidad de meta y, a la vez, proceso que tiene la comunicación para el cambio social: toda acción debe contener un elemento comunicativo como instrumento de concreción y todo objetivo a alcanzar debe propender al afianzamiento cada vez mayor de la comunicación. No cabe duda de que la mediación comunitaria es absolutamente compatible con estas características, puesto que hemos señalado repetidamente que la participación de los individuos es un elemento sustancial en ella, lo que deviene en que la comunicación es sencillamente el principal catalizador de tal fundamento.

La comunicación participativa permite el cambio social, genera los entornos más favorables para que los individuos asuman un empoderamiento real en torno a su calidad de agentes responsables en la gestión de los conflictos comunitarios, lo que redundará en el desarrollo de sus capacidades individuales y colectivas, y así reducir la actual dependencia que existe con el sistema de justicia estatal. Todo ello con el importante valor y reconocimiento que la comunicación para el cambio social le asigna a los distintos elementos culturales, sociales, políticos y económicos de las comunidades.

Capítulo tercero

Investigación sobre el contexto situacional de la promoción y ejercicio de la mediación en la provincia de Pichincha

En este capítulo presentamos los resultados de la investigación realizada sobre la situación de la promoción e implementación de la mediación y otros métodos alternativos de solución de conflictos por parte de las juntas parroquiales. Empezamos con una revisión del marco normativo que confiere la atribución a las juntas parroquiales de promover en sus territorios la mediación y otros métodos de solución de conflictos, así como el desarrollo de los alcances de dicha obligación.

Para realizar la medición del grado de cumplimiento de la referida atribución durante el período 2015-2019, revisamos los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que, por obligación legal, deben formular los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, en el que deben incluirse diagnósticos, objetivos y acciones encaminadas al cumplimiento de las atribuciones conferidas por la ley a las juntas parroquiales.

Incluimos además la información obtenida en virtud de las entrevistas realizadas a diversos actores relacionados con la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos, quienes desde sus diversas perspectivas aportan con más datos, particularidades y experiencias sobre la materia.

1. Atribuciones y cumplimiento de las juntas parroquiales de la provincia de Pichincha para la implementación de centros de mediación y métodos alternativos de solución de conflictos

La promoción de la mediación comunitaria y, en general, de los métodos alternativos de solución de conflictos, se enmarca en aquello que la Organización de las Naciones Unidas ha denominado la *cultura de paz*. La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 6 de octubre de 1999, expidió la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, en el que se reconoce que “la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se

promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”.

El artículo 1 de esta declaración establece que la cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados, entre otros, en el compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos. Por su parte, en su artículo 3, la declaración establece que el desarrollo pleno de una cultura de paz está integralmente vinculado a la promoción del arreglo pacífico de los conflictos, el respeto y el entendimiento mutuos y la cooperación internacional; así como a la posibilidad de que todas las personas a todos los niveles desarrollen aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consenso y la solución pacífica de controversias. Señala además esta declaración, en su artículo 7, que “el papel informativo y educativo de los medios de difusión contribuye a promover una cultura de paz”.

El literal q) del artículo 67 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece, como una de las atribuciones de las juntas parroquiales: “A la junta parroquial rural le corresponde: [...] q) Promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, según la ley”. El antecedente inmediato de esta disposición legal se encuentra en la derogada Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales,⁴⁰ en cuyo artículo 4, literal j), se establecía la atribución de las juntas parroquiales de “organizar centros de mediación para la solución de conflictos, conforme lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación”.

En mérito del tenor literal del artículo 67 literal q) del COOTAD, la atribución de promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos es una responsabilidad de obligatorio cumplimiento por parte de las juntas parroquiales. Así, las acciones encaminadas a su consecución deben ser consideradas en el instrumento oficial de planificación que poseen los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, municipales y rurales: los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (PDyOT).

El tercer inciso del artículo 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que estos PDyOT: “[s]erán implementados a través del ejercicio de sus competencias [de los gobiernos autónomos descentralizados] asignados en la Constitución de la República y las leyes”. Por consiguiente, inferimos que, en el proceso de formulación de estos planes, debe ser considerada la atribución de las juntas

⁴⁰ Derogada en virtud de la expedición del COOTAD, el 19 de octubre de 2010.

parroquiales de promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos.

La atribución de “promover la implementación” *per se* no implica única y exclusivamente que las juntas parroquiales deban constituir centros de mediación mediante el instrumento jurídico-administrativo correspondiente. Lo contrario sucedía cuando se encontraba en vigencia la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, en la que, de forma expresa, se disponía a estas *organizar* centros de mediación.

La promoción, de acuerdo con la Real Academia Española, es el “conjunto de actividades cuyo objetivo es dar a conocer algo”. Es decir, las juntas parroquiales, en el afán de promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, deben dar a conocer a la ciudadanía los beneficios jurídicos, sociales y económicos de este y otros métodos de solución de conflictos, para así estimular la creación y registro de centros de mediación a las organizaciones autorizadas por la Constitución y la ley para tal propósito. La ley no contempla los medios con los que debe realizarse dicha promoción, por lo que sería potestativo de la junta parroquial la determinación de las estrategias y acciones más efectivas para ello. Entre las varias posibilidades se encuentra la opción de generar alianzas, convenios u otros instrumentos de cooperación con otras instituciones del Estado, del sector privado o de la sociedad civil, con mayor experiencia en la materia, para el acompañamiento respectivo.

Con base en el marco normativo expuesto, realizamos una revisión de un total de 53 PDyOT correspondientes a todas las parroquias rurales de Pichincha pertenecientes a los siguientes cantones: Distrito Metropolitano de Quito, Mejía, San Miguel de los Bancos, Pedro Moncayo, Cayambe y Rumiñahui. Estos PDyOT pertenecen al período comprendido entre el 2015 y el 2019, que corresponde al último período de funciones de las autoridades seccionales en el país.⁴¹ Así mismo, debe considerarse que en la provincia de Pichincha existen 2 cantones que tienen únicamente parroquias urbanas: Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito, los cuales han sido excluidos de este análisis por tratarse de la verificación del cumplimiento de una atribución conferida a las juntas parroquiales rurales.

En primer lugar, nuestra revisión consistió en identificar aquellos planes en los que se hace alguna mención a la mediación, los métodos alternativos de solución de conflictos o cualquier otra referencia que se relacione con esta materia. Como resultado,

⁴¹ Dicho período, con más exactitud, empezó el 14 de mayo de 2014 y culminó el 14 de mayo de 2019.

encontramos que 12 planes, esto es el 22 % del total, hacen tal clase de menciones. En ese sentido, a continuación, se presenta una tabla con el resultado de la verificación de cada PDyOT y la existencia o no de una referencia a la mediación o los MASC.

Tabla 1
Análisis individual de PDyOT de juntas parroquiales de Pichincha

Cantón	Parroquia rural	¿El PDyOT incluye alguna referencia a la mediación o los MASC?	Tipo de referencia
Distrito Metropolitano de Quito	Alangasí	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Amaguaña	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Atahualpa	Sí	Reconoce que la junta parroquial no puede mediar, pero participa en la resolución pacífica de conflictos.
Distrito Metropolitano de Quito	Calacalí	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Calderón	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Chavezpamba	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Checa	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Conocoto	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Cumbayá	Sí	Se refiere a la creación de "comités de gestión de conflictos".
Distrito Metropolitano de Quito	El Quinche	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Gualea	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Guangopolo	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Guayllabamba	No	
Distrito Metropolitano de Quito	La Merced	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Llano Chico	Sí	Se plantea crear un centro de mediación.
Distrito Metropolitano de Quito	Lloa	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Nanegal	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Nanegalito	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Nayón	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Nono	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Pacto	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Perucho	Sí	Reconoce que la junta parroquial no puede mediar, pero participa en la resolución pacífica de conflictos.
Distrito Metropolitano de Quito	Pifo	Sí	Se incluye proyecto de capacitación para manejo de conflictos y acciones de prevención de conflictos sociales.
Distrito Metropolitano de Quito	Píntag	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Pomasqui	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Puéllaro	Sí	Reconoce que la junta parroquial no puede mediar, pero participa en la resolución pacífica de conflictos.
Distrito Metropolitano de Quito	Puembo	No	
Distrito Metropolitano de Quito	San Antonio	Sí	Se menciona la facilitación de espacios de mediación.
Distrito Metropolitano de Quito	San José de Minas	No	
Distrito Metropolitano de Quito	Tababela	Sí	Se refiere a la creación de "comités de gestión de conflictos".
Distrito Metropolitano de Quito	Tumbaco	No	

Cantón	Parroquia rural	¿El PDyOT incluye alguna referencia a la mediación o los MASC?	Tipo de referencia
Distrito Metropolitano de Quito	Yaruquí	Sí	Se menciona la mediación para sector agropecuario.
Distrito Metropolitano de Quito	Zámbiza	No	
Mejía	Alóag	No	
Mejía	Aloasí	Sí	Reconoce que la tenencia política realiza mediación.
Mejía	Cutuglahua	No	
Mejía	El Chaupi	No	
Mejía	Tambillo	No	
Mejía	Tandapi	No	
Mejía	Uyumbicho	No	
San Miguel de los Bancos	Mindo	No	
Pedro Moncayo	Malchinguí	No	
Pedro Moncayo	Tocachi	No	
Pedro Moncayo	La Esperanza	No	
Pedro Moncayo	Tupigachi	No	
Cayambe	Oton	No	
Cayambe	Cusubamba	No	
Cayambe	Ascázubi	No	
Cayambe	Ayora	No	
Cayambe	Olmedo	Sí	Reconoce participación ciudadana para "empoderamiento" en conflictos.
Cayambe	Cangahua	No	
Rumiñahui	Cotogchoa	Sí	Reconoce la existencia de un centro de mediación creado por el municipio.
Rumiñahui	Rumipamba	No	

Fuente: PDyOT de las 53 parroquiales rurales de Pichincha 2015-2019

Elaboración propia

A continuación, presentamos una breve reseña y comentarios de las referencias encontradas en los planes que, a nuestro criterio, son las más relevantes para nuestra investigación:

Parroquia Yaruquí (Distrito Metropolitano de Quito).- En la definición de políticas locales a partir de la priorización de problemas, se encuentra la siguiente política: “Utilizar la mediación para la solución de conflictos en el sector agropecuario”, como solución al problema formulado simplemente como “Mediación en el Sector Agropecuario” (GAD Parroquial de Yaruquí, 2015, 89). No se detalla con más exactitud el tipo de mediación que se pretendió fomentar; sin embargo, es importante destacar que en el sector agropecuario la mediación comunitaria representaría un importante mecanismo de solución de conflictos, por

las características de sus conflictos y lo importante que resultaría que intervengan personas de la localidad en calidad de mediadores comunitarios.

Parroquia Llano Chico (Distrito Metropolitano de Quito).- Entre las estrategias formuladas para desarrollar e implementar una política ambiental para toda la parroquia, se consideró la creación de un centro de mediación “que pueda solventar las necesidades locales de quejas de toda índole entre vecinos, pero principalmente en materia ambiental” (GAD Parroquial de Llano Chico, 2015, 65). Si bien no se trata del fomento de la mediación comunitaria, se reconoce la necesidad de abordar conflictos entre vecinos y ambientales a través de la mediación. Pese a esto, verificamos en el portal web del Consejo de la Judicatura que no existe un centro de mediación registrado por el GAD Parroquial de Llano Chico.

Parroquias Cumbayá y Tababela (Distrito Metropolitano de Quito).- En el análisis de avances de los PDyOT elaborados por las administraciones anteriores, se incluye el proyecto de “Creación de comités de gestión de conflictos”, correspondiente al componente de Gestión del Territorio.⁴² En el caso de la parroquia Cumbayá, se indica que dicho proyecto presenta avances con problemas y un rango de cumplimiento del 0 % al 49,9 % (GAD Parroquial de Cumbayá, 2015, 21). En cuanto a la parroquia Tababela, se señala que el avance de este proyecto también está con problemas (GAD Parroquial de Tababela, 2015, 17). No se incluyen detalles del mecanismo de conformación de tales comités ni la metodología de gestión de los conflictos. Tampoco es posible conocer si se utiliza la mediación como método de resolución en tales comités ni el tipo de conflictos que pueden ser sometidos a estos. Haría falta una investigación más a fondo para aclarar esta información.

Parroquia Pifo (Distrito Metropolitano de Quito).- En el análisis de avances del PDyOT elaborado por la administración anterior, se incluye al “Proyecto de capacitación para la resolución de conflictos”, con un grado medio de avance, en un rango del 50 % al 69 % (GAD Parroquial de Pifo, 2015, 15). No es posible

⁴² En los PDyOT de ambas parroquias mencionadas encontramos exactamente el mismo texto, dentro de la misma sección.

conocer los destinatarios de la capacitación al que se refiere el proyecto, el tipo de conflictos ni los métodos de resolución; sin embargo, merece destacarse el que se haya considerado una acción que permita generar habilidades para la resolución de conflictos, reconociendo que su abordaje no puede hacerse de forma improvisada. Así mismo, se indica que, de forma participativa, se ha formulado como uno de los objetivos estratégicos de desarrollo, en el componente socio cultural: “Mejorar la convivencia ciudadana y generar espacios incluyentes, como acciones de prevención de conflictos sociales” (138). Con base en este objetivo estratégico encontramos que, como acciones concretas, se planteó la realización de talleres de motivación, concientización y liderazgo (143), y como meta la reducción del número de incidentes reportados anualmente a la Unidad de Policía Comunitaria en la parroquia (141). Al respecto, encontramos que este objetivo es plenamente compatible con la mediación comunitaria, especialmente al incluirse la realización de talleres de liderazgo, en función de los cuales podría motivarse a la comunidad a identificar líderes que puedan ejercer el rol de mediadores comunitarios y contribuyan al fomento del diálogo en la parroquia.

Parroquias Atahualpa, Perucho y Puéllaro (Distrito Metropolitano de Quito).- En los PDyOT de estas tres parroquias pudimos identificar que, en la sección relativa a las capacidades de los GAD para la gestión del territorio, se reconoce que “[a]unque la junta parroquial no tiene la competencia para mediar y resolver conflictos participa en las asambleas pertinentes o reuniones con los afectados, como observador tratando de apoyar en la resolución pacífica de los conflictos” (GAD Parroquial de Atahualpa, 2015, 83).⁴³ En realidad, estas juntas parroquiales sí podrían tener un rol más protagónico en la resolución de conflictos, mediante la facultad que les otorga el artículo 52 de la Ley de Arbitraje y Mediación, relativa a la organización de centros de mediación. Igualmente, podrían promover en las comunidades la creación de centros de mediación comunitaria, que tendrían mayor facilidad de adaptarse a las formas tradicionales de discusión y deliberación, como las asambleas. En todo caso, destacamos que se reconozca la importancia de apoyar en la resolución pacífica de los conflictos que se generan en estas parroquias.

⁴³ En los PDyOT de las 3 parroquias mencionadas encontramos prácticamente el mismo texto.

Parroquia Aloasí (cantón Mejía).- En el PDyOT de esta parroquia se incluye un mapeo de actores públicos, privados y de sociedad civil, en el que se hace constar a las tenencias políticas con la responsabilidad de “[r]ecepción de denuncias y mediación de conflictos entre los habitantes” (GAD Parroquial de Aloasí, 2015, 188). En efecto, es tradicional que en las zonas rurales las tenencias políticas asuman cierto protagonismo en la resolución de conflictos entre los habitantes; inclusive, como se mencionó en el primer capítulo del presente documento, los tenientes políticos eran denominados “jueces de paz”, aunque realmente ejercían potestades administrativas para la sanción de las contravenciones de policía. Al respecto, es importante precisar que, a partir de 1998, con el reconocimiento constitucional del principio de unidad jurisdiccional y de la figura de los jueces de paz,⁴⁴ y posteriormente, el desarrollo normativo de la Constitución de la República y del Código Orgánico de la Función Judicial sobre la justicia de paz, la tradicional actividad de los tenientes políticos de “mediar” en los conflictos al interior de las parroquias es incompatible con el marco jurídico nacional y constituye una extralimitación de funciones. Es de suponer que se encuentre resistencia ante una precisión como esta pues, finalmente, administrar justicia constituye una forma de ejercer poder al interior de las comunidades; sin embargo, las normas legales son claras en la definición de las instituciones responsables de la administración de justicia y de la promoción de los métodos alternativos de solución de conflictos.

Parroquia San Antonio de Pichincha (Distrito Metropolitano de Quito).- En la sección del PDyOT de esta parroquia relativa al Plan Operativo Anual consta, como un objetivo estratégico institucional: “[f]acilitación de espacios de mediación para la disminución del conflicto comunitario”, al cual le corresponde la meta: “20 % de los conflictos comunitarios se solucionan en espacios de mediación” y varias actividades, entre las que destacamos: “[s]ensibilización sobre Derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” y

⁴⁴ El artículo 191 de la Constitución Política del Ecuador de 1998 establecía: “El ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional.- De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales”.

“[t]alleres para motivar la unidad y las buenas relaciones entre vecinos” (GAD Parroquial de San Antonio de Pichincha, 2015, 224). Efectivamente, el objetivo planteado está estrechamente vinculado con la atribución establecida en el literal q) del artículo 67 del COOTAD; sin embargo, las actividades descritas para su consecución no se refieren a la organización de algún centro de mediación general o comunitario, la formación de mediadores comunitarios ni la posibilidad de alianzas con algún centro de mediación. En tal sentido, sería necesaria una investigación más profunda para determinar cómo se concibió el objetivo de facilitar “espacios de mediación” para la solución de conflictos.

Parroquia Olmedo/Pesillo (cantón Cayambe).- En el PDyOT de esta parroquia se estableció como un parámetro básico de control social a la participación ciudadana, la cual “debe conducir a procesos de ‘empoderamiento’ de sectores excluidos con procesos de aprendizaje e información y la interlocución entre actores en conflicto” (GAD Parroquial de Olmedo, 2015, 133). Al respecto, es preciso destacar el reconocimiento que se hace a la participación ciudadana como mecanismo de control social sobre la gestión de las autoridades públicas. Los procesos de empoderamiento, incluidos en el plan, necesariamente deben conducir a la generación de habilidades comunitarias para la resolución pacífica de sus conflictos, por ejemplo, mediante la promoción de la mediación comunitaria.

Parroquia Cotogchoa (cantón Rumiñahui).- En el PDyOT de esta parroquia se incluyó, dentro del marco legal que rige al GAD parroquial, una ordenanza municipal del Cantón Rumiñahui que habría creado un centro de mediación, con el objetivo de “[u]tilizar la mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos (MASC) en materia transigible, y crear y fomentar así una cultura de paz, de diálogo, posibilitando la convivencia pacífica de los habitantes del Cantón Rumiñahui” (GAD Parroquial de Cotogchoa, 2015, 127). Si bien es meritorio que se reconozca a la mediación para el fomento de la cultura de paz en el cantón Rumiñahui, llama la atención el que se haga referencia a un centro de mediación inexistente, pues en el portal web del Consejo de la Judicatura no consta el registro de un centro que haya sido organizado por el Municipio de Rumiñahui.

En virtud de la revisión realizada a los 53 planes de desarrollo y ordenamiento territorial, identificamos que 44 GAD parroquiales, esto es el 83 % del total, reconocen la existencia de conflictos al interior de sus territorios y comunidades.

A continuación, incluimos un gráfico que presenta los tipos de conflictos que fueron reconocidos en los PDyOT analizados.

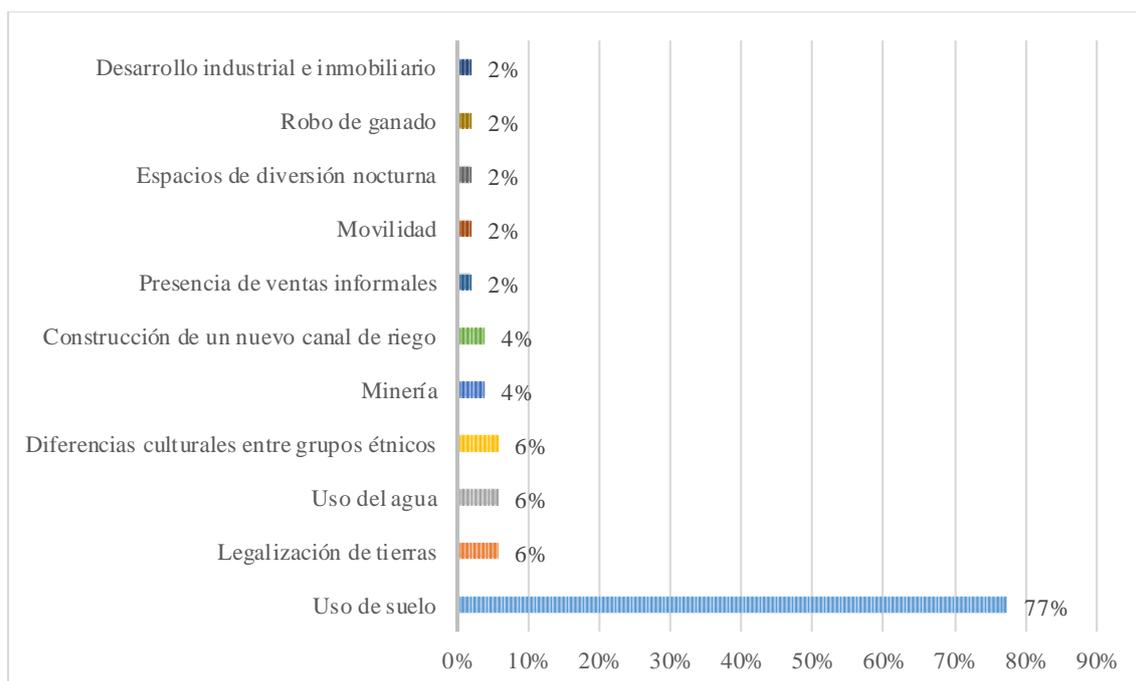


Figura 1: Principales conflictos identificados por los GAD parroquiales de Pichincha en sus PDyOT

Elaboración propia a partir de los PDyOT de las 53 parroquiales rurales de Pichincha 2015-2019

La mayoría de los GAD parroquiales identificaron al uso del suelo como principal conflicto, con el 77 % del total de conflictos incluidos en los planes. Esta problemática se presenta de diversas formas, principalmente por el uso agrícola del suelo o la construcción de nuevos proyectos inmobiliarios cerca a áreas agrícolas. Por ejemplo, en la parroquia Tupigachi del cantón Pedro Moncayo se identificó que existen cada vez menos espacios para el pastoreo del ganado por la presencia de florícolas, lo que ha obligado a que algunos adultos mayores propietarios de ganado circulen por las calles de los barrios en busca de alimento para sus animales (GAD Parroquial de Tupigachi, 2015, 127).

En menor número se encuentran los conflictos relacionados con la legalización de tierras, el uso del agua y diferencias entre grupos étnicos, con el 6 % del total cada uno. En el caso de los conflictos relacionados con el uso del agua, por ejemplo, en la parroquia Píntag del Distrito Metropolitano de Quito se identifica la existencia de una acequia de uso exclusivo de determinadas haciendas a la cual algunos barrios no tienen acceso, pese

a que esta los atraviesa. A esto se suma el hecho de que la acequia se desborda y causa daños a los terrenos de otros propietarios (GAD Parroquial de Píntag, 2015, 108). Los conflictos derivados de ciertas diferencias culturales entre grupos étnicos han sido identificados en las parroquias Ayora del cantón Cayambe, Uyumbicho del cantón Mejía y Cotogchoa del cantón Rumiñahui. En el caso de la parroquia Uyumbicho, por ejemplo, se explica que tales conflictos se presentan entre la población de mayor tiempo en la parroquia y los nuevos grupos indígenas que han migrado a ese territorio, con la consecuente imposibilidad de lograr una integración social entre las distintas comunidades (GAD Parroquial de Uyumbicho, 2015, 78).

Con menor representatividad, encontramos conflictos relacionados con minería y la construcción de un nuevo canal de riego, con 4 % del total cada uno. Así también conflictos derivados de la presencia de ventas informales, movilidad, espacios de diversión nocturna, robo de ganado y el desarrollo industrial e inmobiliario, con 2 % del total cada uno.

En mérito de la revisión realizada a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como del procesamiento de datos cuantitativos, podemos a continuación plantear una serie de hipótesis, cuyos enunciados requerirían nuevas investigaciones para ser confirmados o descartados, que pretenden explicar las causas de los resultados obtenidos.

Partiremos considerando que, sencillamente, existiría desconocimiento por parte de las autoridades de los GAD parroquiales rurales -entiéndase vocales y presidentes- sobre la obligación establecida en el literal q) del artículo 67 del COOTAD. Tal es así que en ningún PDyOT revisado encontramos referencia alguna a dicha norma legal, y los planes que mencionan de una u otra manera a la mediación o los MASC no se fundamentan en tal disposición normativa. Sin embargo, no descartamos que en estos últimos casos existiría alguna noción, al menos vaga, sobre la mediación y los métodos de solución pacífica de conflictos, pero esta no es lo suficientemente sólida como para que las autoridades tomen en serio la obligación contenida en la disposición de marras y, en consecuencia, se desarrollen acciones efectivas para su cumplimiento.

Aunado a esto, podemos añadir que aún estaría vigente una idea errada respecto a las competencias en materia de resolución de conflictos en las zonas rurales del país. Si bien no tenemos evidencias suficientes para generalizar esta situación, sabemos por experiencia propia y por la información obtenida de uno de los PDyOT, que las y los tenientes políticos de las parroquias rurales siguen siendo considerados autoridades a las

cuales las personas pueden acudir para solucionar sus conflictos, asumiendo una suerte de “mediadores”. Por consiguiente, determinadas juntas parroquiales no verían la necesidad de fomentar la mediación o la justicia de paz, si ya existe una figura que tradicionalmente ha brindado tal servicio a la comunidad.

De manera casi similar podemos señalar que el impulso dado por el Consejo de la Judicatura a la mediación y a la elección de juezas y jueces de paz (esto último en ciertas parroquias rurales de Pichincha), podría haber generado el mismo efecto, en el sentido de no considerar necesario el que se fomente la mediación y los MASC desde las juntas parroquiales, dado que otra institución se ha hecho cargo de la tarea.

Parte de aquel desconocimiento al que nos hemos referido hasta ahora, podría verse reflejado también en la mínima importancia que las autoridades de las juntas parroquiales le estarían asignando a la gestión interna de los conflictos en las comunidades. La mayoría de las referencias que muchos de los PDyOT hacen sobre los conflictos identificados en las parroquias no incluyen iniciativas para que estos sean manejados desde un enfoque comunitario, a través de métodos como la mediación o la justicia de paz. No descartamos entonces que estaría aún vigente en las juntas parroquiales aquel paradigma que remite la resolución de los conflictos únicamente al sistema de justicia estatal.

Por otra parte, no podemos obviar el hecho de que las juntas parroquiales, como cualquier otro gobierno descentralizado, requiere recursos económicos suficientes para hacer efectiva la mayoría de las acciones y objetivos planteados en sus PDyOT. En ese sentido, podríamos también considerar que existirían necesidades más imperiosas que cubrir en las parroquias rurales, por lo que, al final del día, todo aquello relacionado con el fomento de la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos se posterga o descarta.

2. Información obtenida desde el Consejo de la Judicatura

En el primer capítulo de la presente investigación, a propósito del marco constitucional y legal de la mediación comunitaria en el Ecuador, mencionamos que, de acuerdo con los artículos 52 y 59 de la Ley de Arbitraje y Mediación, el Consejo de la Judicatura es la institución responsable de llevar el registro de centros de mediación general y comunitaria en el país. Así también, el referido artículo 59 de dicha ley le otorga

la facultad al Consejo de la Judicatura para que pueda organizar centros de mediación comunitaria.

Con base en dicho antecedente, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante comunicación de fecha 04 de abril de 2019, solicitamos a la máxima autoridad del Consejo de la Judicatura se remita información puntual en relación con la situación de la mediación comunitaria y la justicia de paz en la provincia de Pichincha. Recibimos la correspondiente respuesta a través del oficio No. CJ-DNASJ-SNCMJP-2019-0092-OF, de 22 de abril de 2019.

La Subdirección Nacional de Centros de Mediación y Justicia de Paz del Consejo de la Judicatura informa lo siguiente:

- No existen centros de mediación comunitaria registrados en el Consejo de la Judicatura que correspondan a la provincia de Pichincha.
- El Consejo de la Judicatura no ha ejecutado planes, programas o proyectos para promover la creación de centros de mediación comunitaria en la provincia de Pichincha, desde el año 2010 hasta la fecha de la comunicación.
- A nuestra consulta sobre la existencia de mecanismos de coordinación entre el Consejo de la Judicatura y los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha, para promover la creación de centros de mediación comunitaria, se señala que: “únicamente se contó con el Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Conagopare, con el objeto de establecer vínculos de cooperación, coordinación y participación interinstitucional con el fin de hacer efectivos los mecanismos de promoción e implementación de la Justicia de Paz en las parroquias rurales”.
- En cuanto a la justicia de paz, se informa que, a la fecha de la referida comunicación, en la provincia de Pichincha se contaba con un total de veintitrés juezas y jueces de paz, junto con ciento veintinueve promotores de paz comunitarios.⁴⁵

⁴⁵ Los promotores de paz comunitarios son ciudadanos también escogidos por la comunidad que apoyan las tareas promoción de la justicia de paz, mediante el fomento del diálogo y la motivación, al interior de sus territorios, del uso de los servicios de la jueza o juez de paz electo. Además, son capacitados en promoción de la cultura de paz, mediante los llamados “Semilleros comunitarios de convivencia”.

En el portal web del Consejo de la Judicatura es posible acceder a la información actualizada sobre los centros de mediación registrados en esa institución y que, por consiguiente, están autorizados para prestar los servicios de mediación. Llamó nuestra atención la existencia de un centro denominado “Centro Municipal de Mediación Comunitaria”, con número de registro 75, el cual pertenece al Municipio de Guayaquil, es decir, fue organizado con base en el artículo 52 de la Ley de Arbitraje y Mediación. Por consiguiente, pese a lo explícito del nombre, en estricto sentido legal, no se trata de un centro de mediación comunitaria.⁴⁶

Cabría pensar que, si bien no existen centros de mediación comunitaria registrados, sí podrían existir centros de mediación general creados por algún gobierno descentralizado parroquial en Pichincha, con base en lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Arbitraje y Mediación. Para confirmar o descartar nuestra suposición, revisamos el listado de centros de mediación constante en el portal web del Consejo de la Judicatura,⁴⁷ en virtud de lo cual confirmamos que ningún gobierno autónomo descentralizado parroquial de la provincia de Pichincha ha registrado centro de mediación alguno.

Estos datos dificultan realizar una aproximación al carácter óntico de la mediación comunitaria, que nos permita contrastar la realidad a la luz de los postulados teóricos que hemos desarrollado en los capítulos previos. Sin embargo, hemos recurrido a voces autorizadas en esta materia para reforzar nuestra investigación con base en sus conocimientos y experiencia.

3. La mediación comunitaria desde la academia: entrevista al abogado y mediador Jaime Vintimilla Saldaña

El doctor Jaime Vintimilla Saldaña es un reconocido abogado ecuatoriano que se desempeña principalmente en el ámbito de la mediación en varios centros del país, entre ellos el Centro de Mediación de la Universidad San Francisco de Quito (del cual es su director), además de ser árbitro de la Cámara de Comercio de Quito y docente universitario. Así también, dirige su propio centro de mediación y dicta conferencias a

⁴⁶ En varias notas de prensa encontradas en internet, este centro es presentado con el nombre de “Centro Municipal de Gestión de Conflictos y Cultura de Paz, Más Paz”.

⁴⁷ Información disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/63-mediacion-y-cultura-de-paz/409-informacion-centros-de-mediacion.html> (Corte al 27 de noviembre de 2019).

nivel internacional. En su carrera profesional destacan diversos proyectos ejecutados en relación con la promoción e implementación de la mediación comunitaria en varios lugares del Ecuador, a través del Centro sobre Derecho y Sociedad, CIDES. Él mismo nos señala que ha podido trabajar con pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía, y que ha analizado a la justicia indígena. También ha trabajado con empresas petroleras, donde la mediación comunitaria ha sido confundida con los “relacionadores comunitarios”, que entran, aprenden la lengua y trabajan para beneficio de la comunidad.

Al igual que en el presente trabajo, iniciamos la entrevista abordando el marco jurídico ecuatoriano de la mediación comunitaria. Al respecto, el entrevistado nos aclara que, al hablar de mediación comunitaria, debemos considerar que esta tiene cuatro “brazos”:

- **Mediación comunitaria urbana**, que resuelve problemas propios de una ciudad, de una urbe. Por ejemplo, todo lo que ocurre en los condominios; no solo en temas de deudas, sino sobre todo de convivencia.
- **Mediación comunitaria rural**, a la que más se ha enfocado la Ley de Arbitraje y Mediación. Están los indígenas, los afros, los montubios, los campesinos. Aquí, en esta mediación comunitaria, se encuentran diferentes tipos de conflictos: linderos, peleas, reyertas, incumplimiento de resoluciones colectivas, etc. Así también, puede darse entre diferentes sujetos: sujetos individuales, sujetos colectivos o mixtos. Aquí es donde empieza a tener un poco más de complejidad. Puede darse el caso de una mediación comunitaria entre dos comunidades que se pelean por los linderos, por ejemplo, o tener una mediación comunitaria entre dos vecinos que se pelean porque los animales de un lado dañaron la cosecha del otro lado. Además, puede haber conflictos al interior de la comunidad (intracomunitarios), entre comunidades (intercomunitarios) y algunos extracomunitarios, por ejemplo, casos gravísimos que vienen del exterior, como las pandillas.
- **Mediación comunitaria intercultural**: ¿cómo manejar un conflicto entre personas diferentes? Por ejemplo, con venezolanos o colombianos. ¿Cómo resolver un problema entre un indígena y un mestizo? Igualmente, un problema presente en este contexto es el de los recursos, como el tema ambiental. Se ha reconocido el derecho a la consulta previa. ¿Por qué no utilizar la mediación comunitaria en esa consulta previa? En el contexto de la explotación de recursos

naturales, cuando hay conflictos, ¿por qué no utilizar a la mediación comunitaria para la mejor repartición? ¿Cómo manejar esta herramienta para el desarrollo de todo el mundo?

- **Mediación comunitaria en el Derecho Internacional**, que se da a la luz de todos los procesos de integración. ¿Qué va a ocurrir ahora si existe, por ejemplo, entre Ecuador y la Unión Europea, el contrato de libre comercio? Es decir, todos los conflictos que se pueden dar entre comerciantes ecuatorianos no solamente van a estar en el ámbito del Derecho Comercial Internacional, sino que guardan relación inclusive con la convivencia. ¿Qué pasará con los indígenas que venden al exterior?

Vintimilla añade que el marco jurídico ecuatoriano es favorable, al menos en el sentido cultural. La Ley de Arbitraje y Mediación establece un solo tipo de mediación comunitaria: aquella que corresponde a ciertos pueblos y grupos que tienen lazos de afinidad, de cercanía, la cual podría llamarse “mediación comunitaria ciudadana”. Esta ley se refiere a los pueblos indígenas, afros, montubios; por lo tanto, sólo ha puesto énfasis en una realidad, pero la mediación comunitaria la ha sobrepasado con mucha fuerza.

- **¿El mediador comunitario debería ser pagado?** El doctor Vintimilla afirma que, si bien la mediación comunitaria es reconocida en el ámbito normativo, esta debería tener un reconocimiento en la gente. De aquí surge un grave problema: el mediador comunitario en algunos lados es considerado como una autoridad, aunque no lo es. El entrevistado se pregunta: ¿este mediador debería ser pagado? Un juez resuelve los problemas y le pagan; pero un juez de paz resuelve los problemas y no le pagan; un mediador comunitario ayuda a resolver los problemas y no le pagan. Este es un grave problema para que la gente se inmiscuya y tenga obligaciones; es una suerte de debilidad para la mediación comunitaria. Al inicio acude la gente, trabaja seis meses o un año de forma voluntaria, pero luego ya no lo hace. Podría ser como las autoridades indígenas, ellos no están ahí *ad perpetuam memoriam*. Ellos no están *omnia saecula saeculorum*: están un año y luego cambian, máximo uno o dos; igual debería ser el mediador comunitario.

Menciona además que en la sociedad la mediación en general ha ganado mucha fuerza. Ecuador es uno de los países donde la mediación funciona de la mejor forma; pero

en la mediación comunitaria todavía hace falta trabajar. Basta mirar el número de centros de mediación comunitaria inscritos en el Consejo de la Judicatura o mediadores comunitarios registrados: prácticamente no hay. Es decir, todo ha sido a través de proyectos piloto, hace diez o quince años, pero nada más. La ley le da la posibilidad al Consejo de la Judicatura de crear centros de mediación comunitaria, no solo de inscribir; pero tampoco ha habido esa iniciativa. Añade: “la importancia de la mediación comunitaria se habría visto si hubiésemos tenido mediadores comunitarios para los problemas que vivimos la semana anterior, los cuales hubiéramos evitado”.⁴⁸

- **El concepto de mediador comunitario en Ecuador es copiado de Estados Unidos:** el entrevistado hace referencia a la regulación de la mediación comunitaria en otros países. En los Estados Unidos de América tienen los *community boards*, que hacen mediación comunitaria, en los que tratan todos los conflictos de los migrantes. Hacen mediaciones en español, mediaciones de convivencia. La regulación es muy sencilla, no hay ninguna complicación. En la región andina, donde el entrevistado ha podido hacer investigación, no le llaman “mediación comunitaria”. En Colombia tienen el conciliador en equidad, el juez de paz; no hay mediador comunitario. De igual forma, en Perú se habla del juez de paz, de autoridades indígenas; pero no hay un mediador comunitario. Igualmente, en Venezuela, no hay un mediador comunitario, hay conciliadores, jueces de paz, etc. Agrega el entrevistado que el concepto de mediador comunitario fue traído de una realidad norteamericana e insertado en Ecuador, para dar a entender que es alguien que forma parte de una comunidad, sea rural o urbana; un tercero propio de la comunidad que ayuda a resolver los conflictos de los sujetos que viven en esa comunidad y por ello es respetado. La figura en otros países existe; pero la mediación comunitaria es una creación del Ecuador, tomada de la terminología de otro lado y desarrollada de manera propia. No significa que ha sido copiado de algún lado; el nombre quizás, pero se han ido adaptando y dando principios propios, elementos propios. En general, en mediación en el país se han dado pasos que los ecuatorianos todavía no se dan cuenta, pero que son muy positivos.

⁴⁸ El entrevistado se refiere a la movilización social ocurrida en Ecuador en octubre de 2019 por la eliminación de los subsidios al diésel y a la gasolina extra.

Existen muchas similitudes entre la mediación comunitaria y la justicia de paz, lo que podría convertirse en una dificultad que no permitiría que aquella arranque con la fuerza que se requiere. El entrevistado nos comenta que tal situación ocurre en Colombia, en donde a veces, en una misma comunidad, hay una *sobreoferta* de operadores judiciales. Allí mismo están mediadores, jueces de paz, conciliadores, autoridades del ejecutivo, etc. Por su parte, en una parroquia del Ecuador puede encontrarse la junta parroquial, que podría tener centros de mediación, autoridades como tenientes políticos, autoridades indígenas y, en algunos casos, jueces de paz. Entonces, ese sería uno de los graves problemas: cuando se tiene demasiada oferta la gente no sabe a dónde ir y en qué casos. Por ello, en el intento de hacer algo positivo, se podría generar un daño.

- **La justicia de paz tiene dos funciones:** la una, de ser un avenidor: el tercero es un avenidor que acerca a las partes. No es un mediador especializado ni que ha ido a Harvard. Es alguien propio de la comunidad, que conoce la cultura, el idioma, la realidad y decide intervenir para apoyar en la solución de los conflictos. Cuando fracasa esa mediación comunitaria, la conciliación, viene el segundo tema: esa persona tiene que juzgar en equidad. No es un juzgamiento como ahora lo están haciendo, con la argumentación perfecta, con la interpretación constitucional. Aquí se debe dar una salida sobre la base de los criterios de justicia que tienen esas personas que conocen esa comunidad. Probablemente, señala el entrevistado, la única debilidad que tiene el juez de paz es la cuantía. ¿Qué ocurriría en temas en los que un mediador comunitario puede resolver y que sean superiores a lo que la ley faculta a los jueces de paz? ⁴⁹ Quizás para esos casos habría que tener un mediador comunitario; pero probablemente habría que mirar si se los capacita, habría que mirar dónde, cómo, cuántos... para no invertir más los recursos, sino más bien apoyar. Debería crearse una justicia comunitaria real.

Solicitamos la opinión del entrevistado sobre los programas que tienen ciertos centros públicos de mediación general, que facilitan oficinas itinerantes en zonas rurales. En su criterio, el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha hace una tarea bastante interesante, pues abrió oficinas en los diferentes cantones y parroquias

⁴⁹ De conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico de la Función Judicial, los asuntos patrimoniales que pueden ser sometidos a la justicia de paz no deben sobrepasar los cinco salarios básicos unificados. En cambio, en la mediación no existe límite de cuantía.

de la provincia para que mediadores formados puedan ir allá. Se encuentran, por ejemplo, en Cayambe, mediadoras indígenas. Es decir, en algunos casos se trató de poner personas del lugar para que puedan hacer mediación comunitaria, en otros casos ello no sucedió. Al respecto, cabría preguntarse: ¿es eso mediación comunitaria? Si las partes tienen confianza en ellos, es una mediación no comunitaria, es una mediación común y corriente, dadas en un terreno comunitario, en la ruralidad. Sin embargo, el efecto puede ser muy bueno y, precisamente, ha habido muchos casos. Pero el mediador comunitario es alguien respetado, no porque viene de afuera, sino porque precisamente al ser de la comunidad, todo el mundo dice “esta persona me va a ayudar a vivir bien”. El mediador comunitario es propio del tejido social, de esa comunidad, y eso es muy importante de tenerlo claro.

- **No es mediación comunitaria:** lo que han hecho los centros de mediación de la Función Judicial y del Gobierno de la Provincia de Pichincha es muy bueno, pero no es mediación comunitaria. Es mediación general, llevada a ciertos lugares; terceros que no son de la comunidad que hacen un gran papel, pero no es mediación comunitaria, conforme a la ley. Probablemente la mediación comunitaria podría funcionar como una mediación híbrida, alguien de afuera y alguien propio, hasta que vaya ganando autonomía. Sería interesante trabajar en, por ejemplo, Nanegalito, Puerto Farfán o Zamora. Quizás sea un mecanismo para demostrarle a la gente que la mediación comunitaria funciona en diferentes conflictos; pero le ha faltado promoción, le ha falta entendimiento. Inclusive, en las entidades públicas, se han preocupado de la mediación, de la justicia de paz, pero la mediación comunitaria está implícita en lo otro, básicamente.
- **La sostenibilidad del centro de mediación en las juntas parroquiales:** en relación con la efectividad de la disposición contenida en el COOTAD, que obliga a las juntas parroquiales a promover la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos, el entrevistado señala que el problema de un centro de mediación es la sostenibilidad. Este es un aspecto medular, que hay que pensarlo, medirlo con mucho criterio, porque el asunto es: abren un centro y ¿cómo van a funcionar? ¿Van a haber donaciones? Es interesante la norma, en cambio la sostenibilidad es lo que preocupa: cómo se mantiene un centro. ¿Quién va a ser mediador comunitario? ¿El mismo funcionario público de las juntas? Ahora en las juntas parroquiales, los vocales ganan algo, una cantidad. ¿Qué

pasaría con los mediadores? Preocupa el tema de que, a veces, si se hace un trabajo gratuito, esto podría ser foco de corrupción. Entonces, habría que trabajar tal vez con algún incentivo especial para un mediador comunitario: si debe dárseles una beca o algo para que pueda ser mediador y pueda apoyar de la mejor manera.

En cuanto a los elementos que aseguran el éxito de la mediación comunitaria, el entrevistado considera que debe dársele mucha fuerza, así como se ha hecho con la mediación en general. Esto es algo que reconoce del Consejo de la Judicatura: la gran promoción que hizo de la mediación, durante varios años. Gracias a esa promoción es que en Ecuador ahora se tienen varios casos de mediación. En América Latina, Ecuador es de los países que más va a mediación; “nos va muy bien en esta área”, añade. Ahora, ¿qué debería hacerse en mediación comunitaria? Una buena promoción. Tal vez con el hecho de que puede ser cercano a la administración de justicia con los pueblos indígenas, que une las culturas.

- **Hace falta la formación de mediadores comunitarios:** tal vez sería interesante tener mediadores comunitarios pagados por el Estado, funcionarios públicos. Es hora de formarlos, no para que sean mediadores un año o dos, sino que estén ahí mientras funcionen bien, con un control adecuado, con capacitaciones debidas; ayudarían mucho, definitivamente.
- **No es conveniente el mediador comunitario externo:** el otro tema que faltaría es revisar por qué antes se formaban muchos mediadores comunitarios (la Defensoría del Pueblo tenía como 40 defensores indígenas, que hacían mediación comunitaria), y ahora no hay ninguno. Además, agrega el entrevistado, uno de los grandes errores de la justicia indígena fue introducir figuras externas, por ejemplo, el fiscal indígena. En cambio, el mediador comunitario indígena sería algo muy cercano, como le quieran llamar.
- **Hay que difundir las bondades de ser mediador comunitario:** un tema importante sobre el cual referirse tiene que ver con la inexistencia de centros de mediación comunitaria registrados, conforme fue informado oficialmente por el Consejo de la Judicatura. Al respecto, el entrevistado considera que la mediación

comunitaria, probablemente al no ser rentable, no funciona. Actualmente hay más de 170 centros de mediación entre públicos y privados, la mayoría de la Función Judicial, y de esta los mediadores reciben un salario. En lo privado, los mediadores que trabajan en la Cámara de Comercio de Quito en general están contentos porque reciben un porcentaje, el 40 o 50 % del caso. Hay clientes o usuarios, la gente va a mediación. Pero en el caso de la mediación comunitaria, como no se ha difundido aún, la gente se pregunta para qué hacerse mediador comunitario: “no soy indígena, no soy afro, para qué meterme en esto”. Las bondades de la mediación comunitaria no se han difundido, probablemente hay que trabajar en ello, ver que esta tiene mucha relación, por ejemplo, en el caso de los indígenas, con una parte de su justicia. Existen muchos elementos que hay que analizar bien: económicos, sociales, culturales, políticos inclusive. ¿Por qué políticos? Porque un mediador comunitario podría llegar a tener poder dentro de su comunidad. De hecho, está el caso de un ex prefecto del Napo, que llegó a esa provincia desde Quito gracias a uno de los proyectos de investigación de justicia indígena y manejo de conflictos. Esa persona se quedó allí hace 20 años, quizás más, y después de haber trabajado en mediación comunitaria, en asesoría de pueblos indígenas, se convirtió en prefecto. Igualmente, en Imbabura, se trabajó en Alpachaca, uno de los barrios más populares de Ibarra. Allí algunos de los mediadores comunitarios se lanzaron a candidatos a la junta parroquial, a concejales o consejeros. En definitiva, la mediación comunitaria puede ser una catapulta política, puede ser una posibilidad, lo cual debe considerarse.

- **¿Cuál debe ser el rol del Estado en la promoción comunicacional de la mediación comunitaria y la justicia de paz?** Al respecto, el entrevistado señala que el único peligro que habría que medir y analizar es la sobreoferta de operadores. La promoción en la mediación comunitaria debería ser diferente. La promoción de la mediación general era nacional, pero en la mediación comunitaria debe ser distinta. El juez de paz de Manabí, por ejemplo, es diferente al juez de paz de Pastaza. Quizás habría que hacer pautas para diferentes lugares, o tener un plan nacional o propaganda. No se ha escuchado en la radio o visto en la televisión algo para que la gente sepa lo que es la mediación comunitaria. Ahora, más que nunca, para la cultura de paz es muy importante: “no peleemos, no vandalicemos, no nos matemos, conversemos”. También algo como: “el juez de paz lo puede

hacer, el mediador lo puede hacer”. Podría ser como una pauta general a nivel nacional y pautas concretas en cada una de las regiones, de las provincias, de las ciudades. Trabajar con oenegés otra vez, con sociedad civil, con donantes. El Consejo de la Judicatura tendría que volver a hacer aquello que realizaba antes de que haya tanta plata, como en los últimos años: firmaba convenios para trabajar en conjunto, con universidades, con quien sea. Agrega además que las organizaciones de la sociedad civil tienen que ser más propositivas. No se pueden dedicar solo a criticar al Estado, tienen que hacer algo con él, apoyarlo. En estos temas pueden ser beneficiosas. La crítica está bien si no funciona algo y hay que cambiar cosas, pero no es solo un tema del Consejo de la Judicatura sino también de la sociedad, que se entere de que esto es importante.

Otro tema que se ha enfatizado en la presente investigación es la importancia de la participación de los individuos en la mediación comunitaria. Al respecto, el entrevistado señala que, el fungir como mediadores comunitarios, es un ejercicio de participación responsable, no solo participación como derecho, sino una participación orientada a apoyar a los demás. Además, ¿quiénes participan en la mediación? No es como en un centro en el que se encierran las partes. En la mediación comunitaria indígena, por ejemplo, están las autoridades, las mujeres, no hay confidencialidad, no hay actas o estas son muy simples. Ahí se observa una gran cantidad de participación ciudadana: escuchando, mirando sobre el asunto. Es realmente una justicia no castigadora, es como una forma en la cual el mediador les enseña a no ser violentos. Es catarsis, es pedagogía comunitaria, andragogía comunitaria. Entonces, hay participación con el mediador, con la comunidad y con sus enseñanzas. Es muy interesante la participación que tienen. Y no es solo el mediador; él forma parte del grupo y el grupo está con él. Así también, ¿cómo se nombra a los mediadores comunitarios? Por ejemplo, en la ciudad, alguien hace un curso, gana su reputación y los centros lo llaman para inscribirlo.

- **¿Quién puede ser un mediador comunitario en las comunidades?** Hay varias formas de escogerlos. De hecho, cuando se capacitaba se consultaba a quién va la comunidad a escoger de mediadores y esta decidía quienes podían ser. Siempre los mediadores entre 50 y 60 años eran los que más posibilidades tenían de ser aceptados. Los jóvenes se capacitaban también, pero eran menos reconocidos. En definitiva, aquí se tiene plena participación ciudadana para nombrar a los

mediadores. Adicionalmente, hay un control. Algún mediador que quiera abusar de su fuerza, de su poder moral, podría ser sacado, definitivamente. Hay pocos actos de corrupción, porque también un mediador podría cobrar, podría abusar de lo que hace. Sin embargo, eso es mínimo, casi inexistente.

Vintimilla menciona que hay cuatro tipos de participación: 1) participación para fortalecer la comunidad. El mediador fortalece la comunidad. 2) Hay una participación, podríamos decir, política: el mediador comunitario es alguien que, como el juez, resuelve temas y empieza a tener autoridad. 3) Una participación pragmática: el mediador es el ejemplo de la comunidad. 4) Una participación nacional: también los mediadores pueden intervenir siendo prefectos, diputados, concejales, etc. Entonces, los mediadores comunitarios pueden tener niveles de participación.

- **¿Cómo asegurarse de que la implementación de la mediación comunitaria se hace desde una perspectiva participativa y endógena?** Al respecto, el entrevistado señala que solía trabajar con los líderes, con las autoridades indígenas. Agrega que hace varios años, en la época en la que Santiago Andrade estaba de Ministro de la Corte Suprema de Justicia,⁵⁰ se realizaron dos intercambios entre mediadores comunitarios del Ecuador y jueces de paz del Perú. Fueron mediadores comunitarios indígenas y campesinos. Algo que llamó mucho la atención fue cuando llegaron a Perú. Los vieron como indígenas y empezaron como a “hacerse los sobrados”. Entonces, fueron presentados como jueces de paz ecuatorianos, mediadores comunitarios. Enseguida cambiaron. Es decir, a la autoridad se le respeta: “pasen por favor”, les dijeron. Fue un cambio total. Entonces, para los pueblos indígenas, el tema de nombrar mediadores era casi como nombrar un *alter ego*, alguien que iba a tener una repercusión muy grande. El que se den procesos de nombramiento desde el Consejo de la Judicatura, una oenegé o algo externo no tiene mucha fuerza. Tiene que ser, por la experiencia que el entrevistado tiene, endógeno necesariamente, con autoridades propias y que puedan inscribirse en el Consejo de la Judicatura, que tengan con control disciplinario.

⁵⁰ Santiago Andrade Ubidia fue nombrado magistrado de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador en octubre de 1997.

- **¿Qué estrategias son las más efectivas para procurar la mayor participación de la comunidad en la gestión de los conflictos?** Ante esta interrogante, el entrevistado destaca que, en su experiencia, una de las formas con la que “vendía” la mediación comunitaria era presentando a la mediación como el *link*, el puente entre la realidad cultural de la comunidad, su justicia, y la realidad cultural de afuera, la justicia de afuera. Entonces, la mediadora o mediador comunitario puede ser un fusible de culturas. Lo siguiente: que los resultados del mediador comunitario, el acta o lo que fuese, es como una sentencia, y sirve para adentro y para afuera. Eso era un tema muy importante. Otro aspecto que era vital fue el tema de las capacitaciones. El mediador comunitario llegaba a tener un certificado después de una formación grande. Ahora, formar mediadores en la ciudad, con 80 horas, donde se les enseña a hablar, se les da teoría del conflicto, no es lo mismo que formar mediadores indígenas. Además, en la ciudad, en una hora se entienden muchísimas cosas, pero en las comunidades probablemente en ocho horas se entiende ese mismo punto. Entonces, algo que llamó mucho la atención en las comunidades es que tenían un certificado de la universidad, que recibían un certificado donde se formaban. Eso era algo muy importante; era como parte de su formación, no solo intelectual o académica sino humana, era como que estaban haciendo y aprendiendo algo. Un aspecto adicional fue que los mediadores comunitarios decían: “somos aceptados por el Consejo de la Judicatura, estamos en la ley”. ¡Cuánto era el respeto que podían tener de la comunidad! De hecho, en muchos casos la comunidad les respetaba mucho: los buscaban a la media noche, los buscaban los sábados, por el respeto al que llegaban a tener. Y un mediador, sin ser autoridad, se convirtió en una autoridad moral.

- **¿Qué estrategias pueden identificarse como no efectivas?** El entrevistado señala que el exagerado control, es decir, la falta de incentivos. “¿Para qué poner mediadores comunitarios solo por ponerlos?”, se pregunta. De seguro que dura seis meses, un año, y se va. Luego los mediadores reclaman: “¿cuándo las capacitaciones? ¿Cuándo vienen?”. Lo que no hay que hacer es generar proyectos que no se van a manejar en el tiempo. Debe buscarse la sostenibilidad y, para ello, la única manera es trabajando entre empresa privada, Estado, alguien que pueda trabajar esto. Por ejemplo, a una florícola le saldría mucho mejor tener un mediador comunitario por ahí cerca a perder 40 millones en una semana, por decir

algo. El “hacer por hacer”, por moda en otros países, o porque el donante quiere dar. Es un tema que no puede tomarse a la ligera.

- **¿Qué efectos podrían destacarse sobre la comunidad por el uso frecuente y exitoso de la mediación comunitaria?** El entrevistado señala que la comunidad no va a la Función Judicial, es decir, es una afrenta ir a la Función Judicial, es el castigo más grande; o solo van a la Función Judicial casos que no funcionan. El gran efecto, añade, es generar paz, armonía, un tejido social fuerte y no necesitar jueces o autoridades extraños.

- **¿Cómo lograr transformar el significado común que existe sobre el conflicto?** Ese es el trabajo que el juez de paz puede ayudar. Lo primero que debe enseñarse a la gente es que tener conflictos no es malo; lo malo es no saber resolverlos. ¿Cómo cambiar el concepto o cómo hacer que entiendan el conflicto? Debería hacerse toda una introducción de teoría del conflicto con las comunidades, pero no desde la órbita de Harvard ni mucho menos, sino del *yaki* (como le llaman los kichwas), del dolor, de lo que causa molestia a la comunidad. Debería hacerse una teoría del conflicto propia, de cada comunidad, de cada barrio, es decir, algo que ayude a entender. Lo que ha pasado esta semana⁵¹ podría servir de base: ¿se quiere esos conflictos de nuevo? ¿Se quiere esos *hatun yakukuna*, o sea, esos grandes conflictos, o se quiere aprender a manejar los conflictos? ¿Por qué no aprender a conversar, a exigir los derechos, a manejar el derecho, a manejar el diálogo? ¿Cómo hacerlo? Debería hacerse una teoría indígena o una teoría comunitaria del conflicto. Se tendrán que hacer modelos de capacitación, manuales de formación con los pueblos indígenas, en quichua o en español. El tema del conflicto es un aspecto fundamental. Mostrar a las comunidades que el conflicto puede ser fuente de desarrollo o fuente de destrucción. Porque la comunidad puede inventarse algún mecanismo que ayude a resolver los conflictos y así generar una fuente de ingreso. Debería crearse y generarse, para los mediadores comunitarios, una teoría del conflicto propia. Y que empiecen con los conflictos chiquitos de su comunidad y que luego vayan aprendiendo los otros.

⁵¹ Nuevamente se refiere a las manifestaciones de octubre de 2019.

4. La mediación comunitaria desde la gestión pública: las labores de promoción y prestación del servicio de mediación por parte del Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha

Como bien se ha mencionado de forma previa en el presente documento, no existen centros de mediación comunitaria registrados en el Consejo de la Judicatura, lo cual nos haría inferir *prima facie* que la mediación comunitaria sencillamente no es utilizada en el país o que su ejercicio se realizaría de manera completamente informal, lo que, desde una mirada netamente jurídica, traería complicaciones a la hora de establecer el valor legal de las actas u otros documentos que llegasen a generarse en tales circunstancias.⁵²

Sin embargo, en el desarrollo de nuestra investigación conocimos que el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha presta el servicio de mediación en zonas rurales de esa provincia, donde podrían encontrarse ciertos elementos de mediación comunitaria, aun tratándose de un centro que presta servicios de mediación general. Para confirmar o descartar nuestra sospecha, realizamos entrevistas al director del mencionado centro, abogado Hamilton Unda Romero, y a una de las mediadoras, la abogada Margarita Quilumbaquín,⁵³ con el propósito de conocer las particularidades de la mediación que se desarrolla en zonas rurales de la provincia de Pichincha.

A manera de contextualización, es preciso señalar que el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha presta el servicio de mediación a partir del año 2015. Además de su sede, ubicada en el segundo piso del edificio del Consejo Provincial de Pichincha en Quito, actualmente cuenta con oficinas localizadas en otras zonas urbanas del Distrito Metropolitano, como Calderón y Solanda, así como en cabeceras cantonales como Sangolquí y Machachi. Las oficinas de San Miguel de los Bancos y Cayambe, además de prestar el servicio de mediación en tales territorios, realizan itinerancias en otros sectores de la provincia, como Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito.

Para efectos de la presente investigación, especial mención merece la oficina de Cayambe, dado que hemos identificado la presencia de ciertos elementos particulares de la mediación comunitaria en la prestación de sus servicios de mediación, de acuerdo con

⁵² Debe considerarse, por ejemplo, que uno de los elementos que se revisan para calificar una demanda que pretende la ejecución forzosa de un acta de mediación, es que esta haya sido suscrita por un mediador y en un centro de mediación debidamente registrados en el Consejo de la Judicatura.

⁵³ Las entrevistas se realizaron en distintas fechas y lugares.

la información que hemos recopilado de las entrevistas realizadas. Para empezar, debemos considerar que en el cantón Cayambe existe una importante presencia del pueblo indígena Kayambi, perteneciente a la nacionalidad Kichwa; así también, la mayoría de sus habitantes se encuentra asentada en zonas rurales, con cerca del 54 % de la población total del cantón (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cayambe, 2015). En esta oficina, el servicio es prestado por una mediadora indígena, abogada, bilingüe (español y kichwa), dirigente de una comunidad.

Entrevista al abogado Hamilton Unda: el entrevistado aclara que, en efecto, en sentido estricto no es posible afirmar que exista un centro de mediación comunitaria en Cayambe; sin embargo, la presencia de la mediadora indígena permite una suerte de interculturalidad, donde convergen diversos criterios de justicia: la justicia comunitaria indígena y un método alternativo de solución de conflictos, como es la mediación.

Añade que el manejo del idioma kichwa por parte de la mediadora ha permitido que el servicio de mediación se acerque a las comunidades indígenas, como en el caso de la comunidad de Cangahua, en donde se han realizado reuniones con la comunidad, se han promocionado los servicios del centro de mediación y se ha motivado a la población a someter sus conflictos a este método de solución de controversias. Además, gracias a que esta mediadora es una respetada dirigente indígena que conoce la idiosincrasia de las comunidades, se ha generado un clima de confianza en las personas en relación con el servicio que presta el centro de mediación. Igualmente, ha sido posible transmitir, de una manera sencilla y de fácil comprensión, la validez y necesidad de la mediación como mecanismo para resolver sus conflictos. En ciertas ocasiones, agrega el entrevistado, la intervención de la mediadora en reuniones comunitarias se ha dado por pedido de las comunidades, las cuales han requerido ser informadas sobre las bondades de la mediación y los servicios que presta el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha.

En este punto identificamos otro elemento fundamental de la mediación comunitaria que desarrollamos en el primer capítulo, relacionado con la *cercanía*. Si bien la prenombrada mediadora no fue elegida por la comunidad para ocupar tal función, el que una respetada dirigente comunitaria apoye en la resolución de conflictos le agrega valía a su gestión para promover el avenimiento libre y voluntario de las personas para solucionar sus conflictos, en un ambiente que genera una adecuada comunicación y respeto. Además, al ser parte de la comunidad, el mediador comprende con mayor profundidad las problemáticas que puedan presentarse en la cotidianidad de los territorios,

lo que a su vez permite que su intervención constituya un aporte más significativo para afianzar los valores y sentidos de justicia comunitaria en cada caso.

La cercanía de la mediación comunitaria se manifiesta también en sentido geográfico, es decir, dónde se propicia la resolución del conflicto. A este respecto, Unda menciona que en varias ocasiones se han realizado los encuentros de mediación en lugares y horarios requeridos por los usuarios, es decir, los mediadores del centro se han acercado a la comunidad, inclusive en fines de semana.

El entrevistado recuerda además varias ocasiones en los que diversas comunidades y agremiaciones han solicitado la intervención del centro de mediación para apoyar en situaciones que no constituían conflictos como tales. Mencionó ejemplos como la suscripción de un acta comunitaria en San Miguel de Amagásí relacionada con la repartición de terrenos; así también, solicitudes formuladas por la asociación de lecheros de San Miguel de los Bancos; o una comunidad en El Quinche que requirió la intervención del centro para un asunto relacionado con la instalación de medidores de agua; un caso relacionado con los estudios para un canal de riego en Tabacundo, por citar algunos casos. Añade el entrevistado: “es interesante que la comunidad vea al mediador como alguien que puede contribuir en reuniones de toma de decisiones del sector, de la asociación, del barrio, como una ayuda, una herramienta para acordar, para decidir”.

En cuanto a las estrategias y mecanismos de promoción de la mediación, el abogado Unda destaca que el centro ha brindado charlas sobre cultura de paz y talleres en los que se explica el proceso de mediación a instituciones educativas, gremios, asociaciones barriales y de comerciantes. Considera que estas actividades han ayudado “a ver que existen fórmulas diferentes a la justicia ordinaria convencional”, dado que es común que las personas no reconozcan que son capaces de abordar y solucionar sus conflictos, por lo que asumen que los abogados y el sistema judicial son las únicas vías posibles. Señala, además, que el entendimiento de la ciudadanía de este camino diferente para solucionar sus problemas ha sido posible porque se ha transmitido el mensaje de una manera sencilla, de acuerdo con las diversas características culturales. Reconoce, sin embargo, que aún es necesario que el centro de mediación amplíe sus actividades de promoción para que estas se realicen en barrios y comunidades indígenas o afroecuatorianas, que motiven la creación de centros de mediación comunitaria y la formación de mediadores comunitarios.

Es menester destacar que el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha es el único centro que cuenta con un programa de formación de mediadores

comunitarios. En general, los centros de mediación autorizados por el Consejo de la Judicatura para desarrollar procesos de formación de mediadores⁵⁴ centran su atención en la capacitación de profesionales de diversas disciplinas para que puedan facilitar la resolución de conflictos en un contexto principalmente urbano, en materias de mayor demanda como civil, mercantil, pensiones alimenticias, entre otros. Si bien el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha también forma tal clase de mediadores, ha procurado reivindicar la importancia de la mediación comunitaria a través de este tipo de programas de formación. A criterio del director del centro, este es también un mecanismo efectivo de promoción de la mediación comunitaria. Sin embargo, reconoce que ciertos requisitos que idealmente debería cumplir un mediador comunitario no son necesariamente observados para ingresar a estos programas formativos, como el haber sido escogido por una comunidad o, al menos, ser parte de alguna.

El abogado Unda señala que en los programas de formación de mediadores comunitarios será pertinente incluir algún mecanismo de seguimiento y acompañamiento a los mediadores que culminan el aprendizaje, con el fin de que tengan mayores oportunidades para aplicar los conocimientos y técnicas desarrolladas. Así, contarán con una mejor noción sobre qué hacer con todo lo aprendido, cómo el centro puede ayudarlos para que lleven sus nuevas competencias y habilidades a su comunidad, y puedan ejercer su rol de mediadores apropiadamente.

Entrevista a la abogada Margarita Quilumbaquín: para la entrevistada, el mediador comunitario actúa “en la diversidad”, con la correspondiente coordinación con otras instituciones, como las juntas parroquiales, las tenencias políticas u otras autoridades. Al respecto, es importante destacar esta posibilidad de diálogo intercultural y de pluralismo jurídico pues se alinea a una de las características principales de la comunicación para el cambio social, en tanto considera los elementos culturales y sociales de las comunidades para los procesos de gestión de sus conflictos. Así, según Vintimilla (1997), se posibilita la tolerancia cultural para la construcción de acuerdos.

Sobre su cercanía y pertenencia a la comunidad, la abogada Quilumbaquín señala que ha sido fundamental el manejo del idioma porque la mayoría de los usuarios que han accedido al servicio de mediación provienen de las comunidades indígenas. En tal virtud,

⁵⁴ Al 7 de noviembre de 2019, existen 15 centros de mediación autorizados para formar mediadores. Puede consultarse el listado de tales centros en el portal web del Consejo de la Judicatura, en la dirección: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/mediacion/centros-de-mediacion-registrados-con-aval-academico.html>.

agrega, es importante conocer la cultura e interactuar de forma cercana, para así llevar a cabo una apropiada comunicación.

La entrevistada menciona además que sus diversas intervenciones en calidad de mediadora también se han desarrollado en asambleas comunitarias. Añade que, en conflictos específicos, como los relacionados con linderos, se ha hecho el abordaje *in loco*. De esta manera, confirmamos la importancia de procurar el encuentro dialógico, en el contexto de una mediación, en espacios propios, conocidos, habituales o tradicionales de las comunidades, lo cual es particular de la mediación comunitaria y genera mayor confianza en los individuos.

La abogada Quilumbaquín señala que, a diferencia de lo que acontece en un centro de mediación general, en las mediaciones que se han realizado en un contexto comunitario es posible -y en ocasiones necesario- que el abordaje del conflicto tome varios días para su resolución, con el afán de trabajar no solo el conflicto sino también las relaciones interpersonales, de manera que los usuarios estén satisfechos y sientan que su encuentro resultó exitoso pues restableció y fortaleció los lazos de amistad. Existen centros de mediación general, como el de la Función Judicial, en los que rigen lineamientos de prestación del servicio de mediación que establecen que una audiencia no debe sobrepasar los treinta minutos de duración. Este detalle contrasta con la ductilidad de la mediación comunitaria, la cual pone énfasis en las oportunidades que puedan generarse para que la comunicación se desarrolle al ritmo que las partes y el conflicto requieran.

5. La mediación comunitaria como anécdota: el caso del Centro de Mediación Comunitaria de la UNORCAC

En el desarrollo de nuestra investigación también pudimos conocer que en el cantón Cotacachi, provincia de Imbabura, existió un centro de mediación comunitaria, organizado por la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). Realizamos una entrevista en la ciudad de Cotacachi al señor Alfonso Morales, actual presidente de dicha organización, quien además cuenta con un historial como dirigente comunitario de larga data. Complementamos esta investigación con la información que obtuvimos del documento elaborado por la Corporación PROCASUR, sobre la mediación comunitaria indígena en las comunidades de Cotacachi.

Es preciso empezar esta sección con una contextualización. La UNORCAC se define como una organización clasista de segundo grado sin fines de lucro. Fue

reconocida como organización por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el 21 de abril de 1980 (Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, 2008). Actualmente está constituida por cuarenta y cinco comunidades y diversas organizaciones de base, campesinas indígenas y mestizas, localizadas en la zona andina del cantón Cotacachi, provincia de Imbabura (Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi, s.f.). La UNORCAC pertenece, a nivel regional, a la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (FICAPI) y, nacional, a la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

La implementación de la mediación para la resolución de conflictos en las comunidades que integran la UNORCAC se remonta al año 2002 (Corporación PROCASUR, 2008). En el año 2005 se realizó un curso de formación de mediadores comunitarios a cerca de 36 personas que ejercían el cargo de síndicos en las comunidades,⁵⁵ con el apoyo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, en virtud de lo cual, además, el centro y sus mediadores fueron debidamente registrados en el Consejo Nacional de la Judicatura, con base en lo dispuesto en la Ley de Arbitraje y Mediación.⁵⁶ El entrevistado recuerda que este centro estuvo operativo cerca de diez años.

El centro fue creado para la resolución de conflictos familiares, comunitarios, de linderos, legalización de tierras, legalización de concesiones de agua y delitos que atentan contra la paz y armonía de las comunidades (Corporación PROCASUR, 2008, 10). Al existir un alto componente indígena en el contexto demográfico, la metodología de intervención combinó “los usos, costumbres y normas consuetudinarias de las culturas indígenas, con el marco legal vigente en materia de tierras en Ecuador” (10). En ese sentido, esta experiencia de mediación comunitaria tuvo un alto componente intercultural, al haber amalgamado un método de resolución de conflictos de origen “occidental”, como es la mediación, con la justicia indígena. Así, esta mediación comunitaria indígena pretendió “revalorizar las formas ancestrales de aplicación de justicia y promover una cultura de paz sustentada en la cosmovisión andina” (10).

A esta particularidad se sumaron otros factores que permitieron que, en determinado momento, la mediación comunitaria haya alcanzado cierto reconocimiento

⁵⁵ Los síndicos son los “asesores jurídicos” de los cabildos. El cabildo es una institución tradicional propia de las comunidades indígenas y campesinas del Ecuador. Está además integrado por un presidente, vicepresidente, secretario y tesorero. Tiene, entre otras atribuciones, la administración de justicia consuetudinaria en la comunidad. Para más información puede consultarse la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.

⁵⁶ El Centro de Mediación de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi tenía asignado el número de registro 63 en el Consejo Nacional de la Judicatura.

y éxito. En virtud de las disposiciones de la Ley de Arbitraje y Mediación, las decisiones que se adoptaron como resultado de un proceso de mediación, y que se elevaban a un acta, tenían validez jurídica como sentencia de última instancia pasada por autoridad de cosa juzgada (15). Así también, otro efecto de la adaptación de la mediación al sistema jurídico consuetudinario fue la “inaplicabilidad” del principio de confidencialidad, pues las audiencias normalmente se realizaban en las asambleas y/o con la presencia de las autoridades comunitarias (15). Esto además muestra que se respetó a las autoridades, las instancias comunitarias y a los mayores, los cuales tenían una importante participación en los procesos de resolución de los conflictos para que la decisión final no afecte los intereses de la comunidad como colectivo (15). Finalmente, un factor relevante fue la trayectoria de la UNORCAC y de sus dirigentes, lo que le dio legitimidad y permitió la construcción de confianza a la mediación (16).

Sin embargo, también hubo dificultades y nudos críticos, algunos de los cuales probablemente fueron determinantes para que el centro haya dejado de funcionar. La Corporación PROCASUR (16-7) identifica los siguientes:

- El desafío que constituyó el que se haya generado un punto “intermedio” entre lo formal-legal y lo cultural-consuetudinario, en la búsqueda de lograr la validación de las autoridades y comunidades a los requisitos legales para respaldar los acuerdos.
- Integrantes de ciertos cabildos que consideraban innecesaria la capacitación en mediación, por tener experiencia en resolución de conflictos.
- No todos los mediadores comunitarios contaron con la legitimidad social, el respaldo necesario y la confianza para ejercer dicho rol, a pesar de haber sido elegidos por sus comunidades.
- Ciertos mediadores fueron cuestionados por actuaciones reñidas con la ética, por falta de habilidad en el manejo de los conflictos y por inobservar los principios de neutralidad e imparcialidad en varios casos.
- No se consolidó un sistema de seguimiento del servicio, principalmente por la ausencia de reportes y de control en el registro de actas, y la escasa rendición de cuentas por parte de los mediadores comunitarios. En la actualidad, esta debilidad dificulta realizar un estudio más profundo sobre la experiencia de la mediación comunitaria en Cotacachi.

- Algunos mediadores pretendieron situarse por sobre la dirigencia de las comunidades.
- Falta de financiamiento para la labor de mediación: los mediadores realizaban sus intervenciones *ad honorem*, no existían incentivos que pudiesen compensar la carencia de un estipendio económico por sus servicios y dejaron de existir recursos externos para mantener funcionando al centro.

Por su parte, desde su experiencia personal, el entrevistado añade otros factores que fueron determinantes en el cierre del centro. Señala que los abogados del sector normalmente establecían requisitos adicionales para que las actas de mediación y, en general, los acuerdos alcanzados tengan validez jurídica; por ejemplo, que estos sean protocolizados en una notaría. Se sumó además el que el Estado “aprendió” de la gestión que se encontraba realizando el centro de mediación comunitaria y, a través de la unidad judicial del cantón, estableció un centro de mediación -que hoy es parte del Centro de Mediación de la Función Judicial-. En este centro de mediación público se determinaron requisitos más exigentes para ejercer el rol de mediador, como el contar con un título de abogado, y sí se pagaba una remuneración por prestar el servicio de mediación al tratarse de empleados sujetos al régimen laboral del sector público. Además, en una suerte de competencia que se generó entre los dos centros -el de mediación comunitaria y el de la Función Judicial-, llamó más la atención de la población el hecho de que en el centro de mediación público aparentemente el mediador sí era “reconocido” por el Estado. A pesar de ello, es curioso conocer que, como práctica común, se orientaba a los usuarios en el sentido de que soliciten a los mediadores comunitarios llevar a cabo el abordaje de algún conflicto en particular y apoyar en la generación de los acuerdos, pero el acta debía ser firmada y sellada en el centro de mediación público para que genere realmente efectos jurídicos. En definitiva, el Estado captó para sí el ejercicio de la mediación a través de sus centros, lo que finalmente, junto con otros factores, originó el cierre del centro de mediación comunitaria de la UNORCAC.

El 27 de diciembre de 2013, el Consejo de la Judicatura expidió el Instructivo de Registro de Centros de Mediación, cuya Disposición Transitoria Primera otorgó el plazo de cien días a todos los centros de mediación inscritos hasta ese entonces en dicha institución, para que actualicen la información de los requisitos previstos en el instructivo recientemente puesto en vigencia. El incumplimiento de tal disposición traía como consecuencia la cancelación de pleno derecho del correspondiente registro y la respectiva

prohibición de funcionamiento. Una vez transcurrido ese plazo, el 20 de agosto de 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura expidió la Resolución No. 155-2014, a través de la cual se canceló el registro y prohibió el funcionamiento de un total de ciento cuatro centros de mediación que no habían cumplido con el trámite de actualización. Conforme consta en el anexo de esta resolución, uno de los centros cuyo registro se canceló fue, precisamente, el Centro de Mediación de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, UNORCAC.

Hoy en día, en virtud del marco normativo favorable a la justicia indígena,⁵⁷ existe en Cotacachi un mayor impulso al rescate de las prácticas ancestrales de resolución de conflictos, sobre todo con el fomento de su valor en las generaciones más jóvenes. Dentro de estas prácticas, se cuentan con diversas instancias de administración de justicia consuetudinaria, que incluso están presentes en las comunidades campesinas mestizas. En el cabildo, por ejemplo, el presidente y el síndico intervienen como una especie de mediadores: las personas acuden a ellos como primera instancia con una situación conflictual, lo que da paso a todo un proceso de resolución que permite la participación de toda la comunidad, que además no es adversarial ni contradictorio, sino dialógico y cooperativo. Al final del día, sin necesidad de denominarla mediación comunitaria o de contar con el aval del Estado, las comunidades de Cotacachi continúan resolviendo sus conflictos con base en el diálogo y bajo sus principios de justicia comunitaria.

⁵⁷ El artículo 171 de la Constitución de la República dispone:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Conclusiones

La conclusión general de la presente investigación, conexas al objetivo general formulado en la génesis de su planteamiento, es que el grado de cumplimiento de la obligación establecida en el literal q) del artículo 67 del COOTAD, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de Pichincha, es bajo. Esto puede confirmarse en virtud, principalmente, de dos resultados obtenidos: 1) solamente 12 de los 53 GAD parroquiales incluyeron en sus PDyOT, correspondientes al período 2015-2019, alguna referencia relativa a la mediación o los métodos alternativos de solución de conflictos; de estos, solamente 5 establecieron algún tipo de acción encaminada a cumplir la obligación de promover la mediación y otros métodos de solución de conflictos en sus territorios, y 2) la inexistencia de centros de mediación registrados en el Consejo de la Judicatura que hayan sido creados por algún GAD parroquial de Pichincha. Además, el Consejo de la Judicatura expresamente ha confirmado que no existen planes, programas o proyectos ejecutados para promover la mediación comunitaria en la provincia de Pichincha.

En virtud de estos resultados, hemos esbozado una serie de hipótesis para explicar las posibles causas del incumplimiento identificado. Señalamos que la principal de ellas sería el desconocimiento de las autoridades sobre la obligación legal relativa a la promoción de la mediación y los métodos alternativos de solución de conflictos, así como la poca o nula importancia que se ha dado a la gestión interna de los conflictos en las comunidades. Igualmente, sugerimos que aún las tenencias políticas seguirían siendo consideradas competentes para facilitar la resolución de conflictos, por lo que no habría necesidad de impulsar la mediación y los MASC. Finalmente, planteamos la probable falta de recursos económicos como una causa directa del incumplimiento antes mencionado. Por lo tanto, serán necesarias otras investigaciones de índole cuantitativa y cualitativa para confirmar o descartar las sospechas por nosotros planteadas, de manera que se puedan formular acciones consecuentes con los resultados.

En la mediación comunitaria hemos encontrado que la participación y las oportunidades de los individuos de tomar decisiones se constituyen en elementos fundamentales. Por citar algunos ejemplos: las comunidades participan cuando eligen a sus mediadores comunitarios; los individuos participan al fungir de mediadores comunitarios o en el proceso mismo de resolución de los conflictos; o la comunidad

mantiene un constante seguimiento al ejercicio de la mediación comunitaria en su territorio. Al respecto, encontramos en Sen la importancia de las capacidades de los individuos, entendidas como oportunidades reales de poder ser un “tomador de decisiones” y así lograr esas cosas que tiene razón para valorar y que le resulta valioso ser o hacer. Por consiguiente, podemos concluir que existe una importante relación entre las actividades de promoción, implementación y ejercicio de la mediación comunitaria y la posibilidad de los individuos de expandir sus libertades, especialmente las libertades políticas. En tal sentido, un mayor fomento de la mediación comunitaria podría generar más oportunidades de desarrollo.

De igual manera, identificamos que la promoción de la mediación comunitaria y de la justicia de paz permiten la generación de espacios de incorporación de los individuos en sus comunidades, a través de las oportunidades de debate, deliberación e intercambio con otros miembros, así como la posibilidad de ser elegidos para ocupar los cargos de mediadores o jueces de paz. Sobre este punto, Nussbaum afirma que el Estado debe defender de forma irrestricta una serie de capacidades centrales que están vinculadas directamente con la dignidad humana, entre las que incluye la afiliación de los individuos con otros miembros de la comunidad. Por consiguiente, la intervención del Estado, en los distintos niveles de gobierno, con la promoción de la mediación comunitaria o la justicia de paz, constituye un aporte adicional a la expansión de las libertades de los individuos.

Por su parte, la mediación comunitaria les permite a las comunidades y a sus miembros asumir de forma autónoma la administración de justicia de acuerdo con sus propios valores y principios, sin la intervención de elementos externos que, de manera vertical e inconsulta, impongan condiciones u objetivos, sino que estos se construyen sobre la base del diálogo y el debate respetuoso. Según el autor Pradip Thomas, participación significa compartir una actividad o proceso que tradicionalmente ha sido organizado e implementado de manera jerárquica o excluyente, con énfasis en la comunidad, el diálogo y el respeto mutuo; *ergo*, la mediación comunitaria constituye un mecanismo de resolución de conflictos que permite la participación en el sentido definido por este autor.

Así también, hemos identificado que la implementación de la mediación comunitaria es un proceso endógeno que permite a las comunidades y a sus miembros tener las oportunidades para actuar de acuerdo con sus propios objetivos y valores de justicia, en relación con la resolución de sus conflictos. La intervención externa no es fundamental; con el Estado la única relación requerida es el registro de centros y de

mediadores. La mediación comunitaria, por ende, genera espacios de participación autónoma, sin interventores, sino fundamentalmente basada en la responsabilidad de las comunidades para su implementación y ejercicio.

De los resultados que hemos podido obtener a partir de nuestra investigación, sobre la promoción de la mediación comunitaria y la justicia de paz, concluimos que el Estado ha desarrollado actividades que permiten generar espacios de participación mediante la implementación de la justicia de paz, pues las comunidades tienen la responsabilidad de llevar a cabo procesos de deliberación para elegir a sus jueces de paz y, posteriormente, para promover la cultura del diálogo. Al respecto, Rahmena señala que los obstáculos para el desarrollo deben superarse con el otorgamiento a las poblaciones interesadas la oportunidad de participar en todas las actividades relacionadas con su desarrollo e, igualmente, la concientización puede hacer posible que las personas se organicen para cumplir con sus fines deseados. En materia de justicia de paz, existen actividades lideradas por el Consejo de la Judicatura en las que se fomenta el diálogo para la resolución de conflictos para así prevenir situaciones de violencia y mala convivencia en la comunidad. Por tales razones, consideramos que existe el fomento, por parte del Estado, de la concientización de las comunidades sobre la importancia de organizarse para cumplir con el fin de construir mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, como es el caso de la justicia de paz.

En la misma línea, con la promoción de la justicia de paz, el Estado está permitiendo que los miembros de las comunidades rurales, tradicionalmente relegados de las discusiones colectivas en torno a la administración de justicia, puedan expresarse libremente sobre las distintas posibilidades que otorga el actual marco normativo para la resolución de sus conflictos. Esto se manifiesta en la oportunidad de los individuos para opinar sobre la implementación o no de un juzgado de paz en su parroquia, el proponer o impugnar a determinado candidato a juez de paz, entre otras probabilidades. Con la generación de más y mejores oportunidades para ejercer este derecho a expresarse, es posible la toma de consciencia de su dignidad. Las comunidades se reconocen como sujetos responsables y artífices de sus propios destinos; deciden de qué manera alcanzarán los valores de justicia que los inspira a organizarse. Sin duda, consideramos que estos beneficios también podrían obtenerse a través de la promoción de la mediación comunitaria.

Identificamos, asimismo, que existe el compromiso del Estado por fomentar el uso de las prácticas tradicionales de resolución de conflictos, pues estas son reconocidas

como métodos válidos en la justicia de paz. Es decir, con la promoción e implementación de la justicia de paz, existe el reconocimiento estatal de la validez de los métodos con los que tradicionalmente las comunidades han resuelto sus conflictos, siempre dentro del marco establecido por el ordenamiento jurídico. Nuevamente, no cabe duda de que el fomento del uso de prácticas tradicionales de resolución de conflictos también es posible en la promoción de la mediación comunitaria.

Adicionalmente, hemos podido confirmar que las labores de promoción de la mediación comunitaria y justicia de paz, para que consigan un real cambio social en las comunidades, deben desarrollarse mediante mecanismos que permitan contactos personales con los promotores e interventores, de manera que exista una interacción directa y cercana que logre transmitir el principio que subyace a estos procesos de promoción: el diálogo como mecanismo idóneo para la prevención y resolución de conflictos. Si los procesos de promoción se realizan con base en el uso del diálogo directo y personal, se logrará el efecto deseado de concientizar a las comunidades sobre su valor. Este aprendizaje se podrá reforzar a lo largo de todo el proceso.

Al respecto, pudimos verificar que los mecanismos de promoción de la mediación actualmente utilizados tienen características más informativas que comunicativas, pues se limitan a una sencilla transmisión de conceptos para la “venta” de un producto. Es necesario, por lo tanto, que las instituciones responsables diseñen estrategias basadas en la llamada “edu-comunicación”, con el objetivo de mejorar el conocimiento de las comunidades sobre los procesos de diálogo y mediación en la comunidad para la solución pacífica de conflictos.

En consecuencia, es razonable afirmar que entre la mediación comunitaria y la comunicación para el cambio social existen elementos notoriamente concordantes, lo cual nos permite concluir que el paradigma de comunicación más idóneo para la promoción e implementación de la mediación comunitaria es, en efecto, la comunicación para el cambio social. Debemos considerar que, a través de la mediación comunitaria, se busca transformar el vigente modelo de pensamiento relativo a la resolución de conflictos que limita la participación de los individuos y menosprecia su capacidad para gestionarlos, otorgando al Estado y a los profesionales (principalmente abogados) el ejercicio de un poder que le pertenece en principio a los sujetos inmersos en los conflictos. Para este cambio de paradigma, el empoderamiento de las comunidades y de otros objetivos que busca la mediación comunitaria es necesaria la comunicación para el cambio social, pues además permite transformaciones endógenas con un alto grado de participación.

En otro orden de cosas, hemos evidenciado que el marco normativo en el Ecuador, en materia de mediación comunitaria, es exiguo. La Ley de Arbitraje y Mediación únicamente se refiere a los tipos de organizaciones que pueden registrar centros de mediación comunitaria y las posibilidades de estos centros de realizar procesos de formación. Esta ley no desarrolla los objetivos propios y las particularidades metodológicas que diferencian a la mediación comunitaria de la mediación general. Sin embargo, hemos podido confirmar, en virtud de la investigación bibliográfica realizada, que la mediación comunitaria presenta varias características únicas que tienen directa relación con su ejercicio en un contexto comunitario y con los objetivos que esta persigue, a la luz de los elementos de la justicia comunitaria. A esto se suma el hecho de que no existe normativa secundaria que reglamente el trámite de registro de centros de mediación comunitaria y de mediadores comunitarios. No existe reglamento de aplicación de la Ley de Arbitraje y Mediación y el Consejo de la Judicatura únicamente ha considerado a los centros de mediación general en los instructivos de registro. Las particularidades de la mediación comunitaria, por lo tanto, tienen como fuente principal la literatura académica que se ha encargado de describirlas, la experiencia pasada de los proyectos de promoción realizados en el país y la normativa de otros países.

De conformidad con los cuerpos normativos analizados, hemos identificado que las instituciones obligadas a promover la mediación en zonas rurales son las juntas parroquiales y el Consejo de la Judicatura. Este último, con la expresa obligación de promover la creación de centros de mediación comunitaria. Sin embargo, es notorio el énfasis que el Consejo de la Judicatura ha dado a la promoción de la mediación general, omitiendo su obligación de promover la mediación comunitaria. Además, existe mayor impulso a la promoción e implementación de la justicia de paz en todo el país, en virtud de lo cual varias parroquias de la provincia de Pichincha actualmente cuentan con una jueza o juez de paz electo. Si bien consideramos que esto es muy positivo para la consolidación de una cultura del diálogo en el país y que estas políticas públicas son dignas de reconocimiento por parte de la sociedad, es preciso observar que, tanto en la mediación general como en la justicia de paz, las comunidades aún mantienen cierta dependencia del Estado para la gestión y resolución de sus conflictos. La mediación comunitaria, en ese sentido, brinda mayor autonomía a las comunidades.

En la actualidad, la mediación comunitaria es un método de resolución de conflictos prácticamente inutilizado. No existen centros de mediación comunitaria registrados en el Consejo de la Judicatura en todo el país y los únicos que se

autodenominan “centros de mediación comunitaria”, entre estricto sentido, no lo son. Los conflictos identificados por los GAD parroquiales de Pichincha e incluidos en los PDyOT pueden ser gestionados y resueltos a través de la implementación de la mediación comunitaria. Esto reafirma la necesidad de que existan mecanismos de cooperación entre las juntas parroquiales y el Consejo de la Judicatura, academia o sociedad civil, para que se construyan estrategias de promoción de la mediación comunitaria.

Por el contrario, la inexistencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre el Consejo de la Judicatura y los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, para la promoción de la mediación en sus territorios, especialmente la mediación comunitaria, no permite que estos últimos observen en su real dimensión la importancia de implementar este método de resolución de conflictos en sus territorios y, de esa manera, apoyar a los procesos de desarrollo. Esto puede confirmarse además por la poca referencia que se encuentra en los PDyOT sobre los conflictos existentes en las parroquias para así establecer mecanismos de gestión por parte de la comunidad.

Por su parte, vale reconocer la gestión que actualmente realiza el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha en relación con la promoción y prestación del servicio de mediación en zonas rurales de esta provincia. Hemos identificado que la intervención de una mediadora indígena, propia de una comunidad de Cayambe, hace que la mediación que se desarrolla en dicha zona se acerque más a la mediación comunitaria que a la general. Sin embargo, los mecanismos de promoción de la mediación conforme han sido descritos por sus gestores, tienen características más informativas que comunicativas. Por el contrario, desde un paradigma de comunicación para el cambio social, debe existir una participación más protagónica de las comunidades en la construcción de sus propios significados y teorías sobre el conflicto. Comprendemos que esta perspectiva no sería totalmente compatible con los objetivos de un centro de mediación general perteneciente a una institución pública, pues priman determinadas políticas y lineamientos establecidos desde la lógica de la concentración del poder; sin embargo, debería hacerse una concesión desde el Estado para otorgar mayor responsabilidad a las comunidades beneficiarias del servicio.

Los procesos de formación de mediadores comunitarios que desarrolla el Centro de Mediación del Gobierno de la Provincia de Pichincha también merecen ser destacados. De hecho, nosotros fuimos beneficiarios de este tipo de capacitaciones, lo que a su vez nos motivó a plantear la presente investigación. Sería preciso que este centro desarrolle mecanismos efectivos para que las comunidades tengan la posibilidad de seleccionar a

las personas que serán capacitadas, como un paso previo al eventual acompañamiento que puede realizar el mismo centro o el Consejo de la Judicatura para la organización de centros de mediación comunitaria.

Lista de referencias

- Anderson, Nels. 1965. *Sociología de la comunidad urbana. Una perspectiva mundial*. Ciudad de México.: Fondo de Cultura Económica.
- Ardila, Édgar. 2006. “Justicia Comunitaria y Justicia en Equidad. Los conceptos y su sentido en Colombia”. En *¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia?*, editado por Édgar Ardila, María Zapata, Paola Jiménez, Ingrid Santos, René Gamba y Lucía Ramírez. Medellín: Corporación Región.
- Ardila Édgar, Castro-Herrera Fabio, Céspedes Angie, Betancourt Diana, Valencia Karen y Zapata Yolanda. 2011. *Administración de justicia en equidad*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Audi, Robert. 2004. *Diccionario Akal de Filosofía*. Traducido por Humberto Marraud y Enrique Alonso. Madrid: Akal.
- Borja, Rodrigo. 2018. *Enciclopedia de la Política - participación*. Accedido 14 de agosto <http://www.encyclopediadelapolitica.org/participacion/>
- Cámara de Comercio de Quito. 2012. Reglamento del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito. Quito.
- Capriles, Oswaldo. 2008. “Comunicación alternativa, comunicación horizontal, uso alternativo de medios, comunicación participantes: ¿cuál es el paradigma?”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Centro sobre Derecho y Sociedad. 2004. *Manual para mediadores comunitarios y jueces de paz*. Quito: Centro sobre Derecho y Sociedad.
- Childers, Erskine. 2008. “La comunicación en la participación popular: el empoderamiento del pueblo para su propio desarrollo”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Christie, Nils. 1977. “Conflicts as property”. *The British Journal of Criminology: An International Review of Crime and Society* 17 (1): 1-15. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046783>

- CO Corte Constitucional. 2012. *Sentencia No. C-631-12, D-8894*.
- Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo. 2006. “Consenso de Roma”. *Canalé Comunicación + Desarrollo* 2 (1).
- Corporación PROCASUR. 2008. “La Mediación Comunitaria Indígena como alternativa para resolver disputas territoriales: la experiencia de UNORCAC en las comunidades de Cotacachi”. *Corporación PROCASUR*. 30 de noviembre. http://procasur.org/americalatina/images/Tierra_agua_naturales/4.%20la%20experiencia%20de%20UNORCAC%20en%20las%20comunidades%20de%20Cotacachi.pdf
- Dag Hammarskjöld Foundation. 1975. *What now?*. New York: Uppsala.
- De Zutter, Pierre. 2008. “Las raíces del verbo comunicar”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Dissanayake, Wimal. 2008. “Un enfoque budista del desarrollo: un empeño de Sri Lanka”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Dorantes, Luis. 1998. *Teoría del proceso*. Ciudad de México: Porrúa.
- Drèze, Jean, y Amartya Sen. 2002. *India: development and participation*. Londres: Oxford University Press.
- EC. 1997. *Ley de Arbitraje y Mediación*. Registro Oficial 145, 4 de septiembre.
- . 1998. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- . 2000. *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*. Quito. Registro Oficial 193, 27 de octubre.
- . 2003. *Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia*. Registro Oficial 737, 3 de enero.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2009. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, 3 de marzo.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre.

- . 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril.
- . 2014. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero.
- . 2015. *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial 506, Suplemento, 22 de mayo.
- EC Consejo de la Judicatura. 2014. *Instructivo de Registro de Centros de Mediación*. Registro Oficial 165, Segundo Suplemento, 20 de enero.
- . 2014. *Reglamento de mediación en asuntos relacionados con el adolescente infractor*. Registro Oficial 308, Suplemento, 11 de agosto.
- . 2014. *Reglamento del Centro Nacional de Mediación de la Función Judicial*. Registro Oficial 165, Suplemento, 20 de enero.
- . 2014. *Reglamento para Conciliación en Asuntos de Infracciones de Tránsito*. Registro Oficial 399, Suplemento, 18 de diciembre.
- . 2014. *Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Sistema de Justicia de Paz en el Ecuador*. Registro Oficial 380, Segundo Suplemento, 21 de noviembre.
- . 2014. *Resolución 155-2014*, 20 de agosto.
- . 2018. *Instructivo de Registro y Funcionamiento de Centros de Mediación*. Registro Oficial 209, Suplemento, 27 de marzo.
- . 2019. “Centros de Mediación Aprobados por el Pleno”. *Consejo de la Judicatura*. 25 de Diciembre. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/63-mediacion-y-cultura-de-paz/409-informacion-centros-de-mediacion.html>
- EC Procuraduría General del Estado. 2016. *Reglamento del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado*. Registro Oficial 673, 20 de enero.
- EC Superintendencia de Compañías. 2008. *Reglamento del Centro de Mediación de la Superintendencia de Compañías*. Registro Oficial 497, 20 de diciembre.
- El Telégrafo. 2017. “El Estado se ahorró \$ 32 millones por la mediación”. 11 de diciembre. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/el-estado-se-ahorro-usd-32-millones-por-la-mediacion>
- Entelman, Remo. 2002. *Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo Paradigma*. Barcelona: Gedisa.
- ES. 2012. *Ley 5/2012*. Boletín Oficial del Estado 162, 6 de julio.

- Figuroa, María Elena, Lawrence Kincaid, Manju Rani y Gary Lewis. 2008. “La comunicación para el cambio social: un modelo integrado para medir el procesos y sus resultados”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Fiske, Joh. 1982. *Introducción al estudio de la comunicación*. Londres: Norma S.A.
- GAD Parroquial de Alangasí. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Alangasí”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768124430001_PD%20Y%20OT,%20ALANGAS%C3%8D_30-10-2015_09-07-23.pdf
- GAD Parroquial de Alóag. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Alóag”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768098680001_PDOT%20FINAL%20ALOAG_30-10-2015_12-08-25.pdf
- GAD Parroquial de Aloasí. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Aloasí”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768086240001_PLAN%20DESARROLLO%20Y%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL%20GADPR%20ALOASI_15-08-2015_23-37-02.pdf
- GAD Parroquial de Amaguaña. 2015. “Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768119350001_DOCUMENTO%20DE%20ACTUALIZACI%C3%93N%20DEL%20DIAGNOSTICO%20DEL%20GADP%20AMAGUA%C3%91A_24-06-2015_17-48-06.pdf
- GAD Parroquial de Ascázubi. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT)”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768090510001_

DIAGNOSTICO% 20FINAL% 20ASCAZUBI% 20ENTREGAR_30-10-2015_00-28-28.pdf

GAD Parroquial de Atahualpa. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Atahualpa”. *Gobierno de Pichincha*. 14 de diciembre. <http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenopaginas/archivos/PDOT%20ATAHUALPA%202015.pdf>

GAD Parroquial de Calacalí. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Calacalí 2015-2019”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768117730001_DIAGNOSTICO%20PDOT%20CALACALI%202015-2019_30-10-2015_23-39-24.pdf

GAD Parroquial de Calderón. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Gobierno Autónomo Descentralizado Calderón 2015-2020”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768059430001_PDYOT_CALDERON_29_10_2015_DGA_version%203_29-10-2015_22-31-15.pdf

GAD Parroquial de Cangahua. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768127530001_DIAGNOSTICO%20CANGAGUA%20FINAL_29-10-2015_22-21-21.pdf

GAD Parroquial de Chavezpamba. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Chavezpamba”. *Gobierno de Pichincha*. 14 de diciembre. <http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenopaginas/archivos/PDOT%20CHAVEZPAMBA%202015.pdf>

GAD Parroquial de Checa. 2015. “Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Parroquia Checa”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768115520001_1768115520001_24-06-2015_19-10-44.pdf

- GAD Parroquial de Conocoto. 2015. "Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176806877001_PDYOT%20PARROQUIA%20CONOCOTO%20DOCUMENTO%20FINAL_27-10-2015_17-23-12.pdf
- GAD Parroquial de Cotogchoa. 2015. "Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768097440001_DIAGNOSTICO_PDyOT_GAD_PARROQUIAL_COTOGCHOA_2015_2019_29-10-2015_11-50-42.pdf
- GAD Parroquial de Cumbayá. 2015. "Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Parroquia Cumbayá". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768120010001_1768120010001_24-06-2015_21-15-07.pdf
- GAD Parroquial de Cusubamba. 2015. "Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Cusubamba". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/0560017430001_PD_GADparroquiaCusubamba_15-05-2015_19-27-09.pdf
- GAD Parroquial de Cutuglagua. 2015. "Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768086320001_DIAGNOSTICO_PDYOT_GAD_CUTUGLAGUA_2015_2019_30-10-2015_18-56-19.pdf
- GAD Parroquial de El Chaupi. 2015. "Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768086590001_DIAGNOSTICO%20PDYOT%20GAD%20EL%20CHAUPI%20-%20SIGMA%20CONSULTORES%20%20291015_30-10-2015_05-46-39.pdf

- GAD Parroquial de El Quinche. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la parroquia rural El Quinche”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768124190001_QUINCHE_29-10-2015_19-59-42.pdf
- GAD Parroquial de Gualea. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Gualea 2015-2019”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768111960001_PDOT%20APROBADO%20GUALEA%202015%20-2019_30-10-2015_23-11-08.pdf
- GAD Parroquial de Guangopolo. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquia Guangopolo”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://www.guangopolo.gob.ec/pichincha/wp-content/uploads/2017/02/Guangopolo_final_2015.pdf
- GAD Parroquial de Guayllabamba. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Guayllabamba 2015-2019”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768070320001_PDOT%20GUAYLLABAMBA_30-10-2015_17-39-28.pdf
- GAD Parroquial de La Esperanza. 2015. “Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la parroquia rural de La Esperanza del Cantón Pedro Moncayo, Provincia de Pichincha”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768112770001_PDOT-LA%20ESPERANZA%20FINAL_30-10-2015_16-49-01.pdf
- GAD Parroquial de La Merced. 2015. “Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768098920001_PDYOT%20FINAL%20PARROQUIA%20LA%20MERCED_29-10-2015_15-55-17.pdf

- GAD Parroquial de Llano Chico. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176811668001_Plan%20de%20Desarrollo%20y%20Ordenamiento%20Territorial%20ACTUALIZADO%20FINAL%20LLANO%20CHICO_29-10-2015_12-21-12.pdf
- GAD Parroquial de Lloa. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo de la Parroquia Lloa". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768124270001_DIAGNOSTICO_LLOA_240615_24-06-2015_18-59-47.pdf
- GAD Parroquial de Malchinguí. 2015. "Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la parroquia rural de Malchinguí del Cantón Pedro Moncayo, Provincia de Pichincha". *Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Malchinguí*. 14 de diciembre. <http://gadmalchingui.gob.ec/pichincha/wp-content/uploads/2015/09/PDOT-MALCHINGUI-FINAL.pdf>
- GAD Parroquial de Mindo. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Mindo". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768098840001_Diagn%C3%B3stico%20preliminar%20MINDO%20\(1\)_15-05-2015_14-23-35.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768098840001_Diagn%C3%B3stico%20preliminar%20MINDO%20(1)_15-05-2015_14-23-35.pdf)
- GAD Parroquial de Nanegal. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Nanegal 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768108820001_DIAGNOSTICO%20GADPNANEGAL%202015-2019_31-10-2015_23-55-00.pdf
- GAD Parroquial de Nanegalito. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Nanegalito", *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/17681211700

01_PDOT%20APROBADO%20GAD%20NANEGALITO%202015-2019_30-10-2015_23-59-09.pdf

GAD Parroquial de Nayón. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia de Nayón 2015-2025”. *Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Nayón*. 14 de diciembre. http://www.nayon.gob.ec/images/stories/2016/rendicion_cuentas2015/pdot_2015_2025.pdf

GAD Parroquial de Nono. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Nono 2015-2019”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768122810001_PDOT%20DIAGNOSTICO%20NONO%202015-2019_30-10-2015_23-30-15.pdf

GAD Parroquial de Olmedo. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Olmedo/Pesillo 2015-2025”. *Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Olmedo*. 14 de diciembre. <http://olmedopesillo.gob.ec/pichincha/wp-content/uploads/2015/09/PDOT-OLMEDO-2015.pdf>

GAD Parroquial de Otón. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT)”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768107850001_PDYOT%20OTON_30-10-2015_21-56-30.pdf

GAD Parroquial de Pacto. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Pacto”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768128260001_GESTNOVA_PDyOT_PACTOFINAL_30-10-2015_20-27-52.pdf

GAD Parroquial de Perucho. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Perucho”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768118620001_02%20PERUCHO_19-10-2015_19-08-06.pdf

- GAD Parroquial de Pifo. 2015. "Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Pifo". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768100170001_1768100170001%20-%20PIFO_30-10-2015_17-27-50.pdf
- GAD Parroquial de Píntag. 2015. "Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia Píntag". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768069580001_PINTAG%20Diagnostico_30-10-2015_02-15-53.pdf
- GAD Parroquial de Pomasqui. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Pomasqui 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768108310001_PDYOT%20POMASQUI%202015_23-10-2015_04-51-01.pdf
- GAD Parroquial de Puéllaro. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Puéllaro". *Gobierno de Pichincha*. 14 de diciembre. http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/PDOT%20PU%20C3%29LLARO%202015.pdf
- GAD Parroquial de Puenbo. 2015. "Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Puenbo 2015-2019". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768075470001_PDyOT%20PUEMBO%202015_30-10-2015_12-47-58.pdf
- GAD Parroquial de Rumipamba. 2015. "Actualización del Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial". *Slideshare*. 14 de diciembre. <https://es.slideshare.net/gadrumipamba/pdyot-gad-parroquial-rural-rumipamba-2015-a-2019>
- GAD Parroquial de San Antonio de Pichincha. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de San Antonio de Pichincha". *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768120280001_PDYOT%20SAN%20ANTONIO%20DE%20PICHINCHA_20-10-2015_13-33-52.pdf

- GAD Parroquial de San José de Ayora. 2015. “Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia San José de Ayora, cantón Cayambe, provincia de Pichincha”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768167320001_diagnostico%20gad%20ayora_31-10-2015_00-04-23.pdf
- GAD Parroquial de San José de Minas. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia San José de Minas”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176811544001_05%20SAN%20JOSE%20DE%20MINAS_19-10-2015_19-25-06.pdf
- GAD Parroquial de Tababela. 2015. “Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Parroquia Tababela”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768078140001_1768078140001_24-06-2015_16-57-21.pdf
- GAD Parroquial de Tambillo. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Rural Tambillo”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/0860031470001_PDOT%20Tambillo%202015_DIAGN%3%93STICO_19-05-2015_13-04-19.pdf
- GAD Parroquial de Tandapi. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176809558001_PDOT%20FINAL%20TANDAPI_30-10-2015_11-53-02.pdf
- GAD Parroquial de Tocachi. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la parroquia rural de Tocachi del Cantón Pedro Moncayo, Provincia de Pichincha”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768107770001_FASE%20I%20DIAGNOSTICO-TOCACHI-FINAL_30-10-2015_18-02-43.pdf
- GAD Parroquial de Tumbaco. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tumbaco”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre.

- http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176810912001_Plan%20de%20Desarrollo%20y%20Ordenamiento%20Territorial%20de%20Tumbaco%20con%20matriz%20proyectos_30-10-2015_17-16-21.pdf
- GAD Parroquial de Tupigachi. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de la parroquial rural de Tupigachi del cantón Pedro Moncayo, Provincia de Pichincha”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/1768104400001_DIAGNOSTICO%20-%20PDyOT-TUPIGACHI_30-10-2015_11-51-18.pdf
- GAD Parroquial de Uyumbicho. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Rural de Uyumbicho 2015-2019”. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176808780001_ACTUALIZACION_PDYOT_UYUMBICHO_2015_30-10-2015_11-05-07.pdf
- GAD Parroquial de Yaruquí. 2015. “Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Parroquia Yaruquí. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768123110001_1768123110001_30-10-2015_14-58-47.pdf
- GAD Parroquial de Zámbara. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Gobierno Autónomo Descentralizado Zámbara. *Sistema Nacional de Información*. 14 de diciembre. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/176811080001_PDOT_Zambiza_Final_Unificado_entr_GADPP_26_10_2015_reduc_30-10-2015_20-40-09.pdf
- García, Alicia. 2017. “Liberalismo político y ética del cuidado en Martha Nussbaum: vulnerabilidad, capacidades y educación”. En *Educación y capacidades: hacia un nuevo enfoque del desarrollo humano*, editado por José Ibáñez y Juan Fuentes. Madrid: Dykinson.
- Gerace, Frank. 2008. “Participación y comunicación”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por

- Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cayambe. 2015. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cayambe 2015-2025”. *Municipio de Cayambe*. 10 de diciembre. http://www.municipiocayambe.gob.ec/images/ley_transparencia/LOTAIP/PDY OT%20GADIP%20Cayambe%2010-06-2015.pdf
- Gonzalo, Marta. 2006. *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*. Madrid: Dykinson.
- Gorjón, Francisco y José Steele. 2008. *Métodos alternativos de solución de conflictos*. Ciudad de México: Oxford.
- Gumucio, Alfonso. 2004. “El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social”. En *Investigación y Desarrollo*, 12 (1), 02-23. Universidad de La Rioja, 15 de julio. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2382241>
- . 2014. “Comunicación participativa, desarrollo y cambio social”. Video de YouTube a partir de una conferencia magistral en el marco del VII Coloquio Internacional de Investigación y Desarrollo de Proyectos Interdisciplinarios del Doctorado en Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario de la UNAM. https://www.youtube.com/watch?v=_KTqSld6nGA&t=2032s
- Hedebro, Göran. 2008. “Communication and Social Change in Developing Nations: A Critical View en Studies in Economic Psychology”. En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Hinestrosa, Fernando. 2007. *Tratado de las obligaciones: Concepto, estructura, dimensiones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Iguíñiz, Javier. 2009. “Desarrollo como libertad: Invitación a la interdisciplinariedad”. En *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación a la interdisciplinariedad*, editado por Patricia Ruíz-Bravo, Pepi Patrón y Pablo Quintanilla. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Illera, María de Jesús, Alexandra García y María Ramírez. 2011. “La justicia de paz y la conciliación en equidad: instituciones que fortalecen la justicia comunitaria”. En *Temas actuales en derecho y ciencia política*, editado por Vladimir Monsalve. Barranquilla: Universidad del Norte.

- Iramaín, Juan. 2006. "En definitiva ¿qué es la comunicación?" En *Comunicar para el cambio social*, editado por Angélica Enz, Roxana Fantin e Isabel Laharrague. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Jalkh, Gustavo. 1997. "Aproximación a los métodos alternativos de resolución de conflictos". En *Resolución Alternativa de Conflictos*, editado por el Centro de Mediación de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Loaiza, Hernando. 2003. "Anotaciones y glosas, en torno a un debate necesario sobre la justicia comunitaria y los mecanismos alternativos de solución de conflictos". En *Contrastes sobre lo justo: debates en justicia comunitaria*, editado por el Instituto Popular de Capacitación. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Marí, Víctor. 2011. *Comunicar para transformar, transformar para comunicar. Tecnologías de la información desde una perspectiva de cambio social*. Madrid: Editorial Popular.
- Martínez, Rafael. 2017. *Diccionario Jurídico. Teórico y Práctico*. Ciudad de México: IURE Editores.
- Max-Neef, Manfred. 1993. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Barcelona: Icaria.
- Nató, Alejandro, María Rodríguez y Liliana Carbajal. 2006. *Mediación comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Niño, Víctor. 2012. *Semiótica y lingüística: fundamentos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Nussbaum, Martha. 2012. *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- ONU Asamblea General. 1999. Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. New York.
- Ostos, Martín. 2016. *Introducción al Derecho Procesal*. Sevilla: Astigi.
- Pérez-Luño, Enrique. 2017. "La mediación como proceso". En *La mediación como método para la resolución de conflictos*, editado por Rafael Cabrera. Madrid: Dykinson.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi-Prensa.

- . 2005. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia”. *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales*. 6 de abril. <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf>
- . 2011. “Agencia y empoderamiento en la medición de la pobreza”. En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Boletín 79.
- . 2016. “Informe sobre Desarrollo Humano 2016”. *Human Development Report*. 23 de agosto. http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Quintanilla, Pablo. 2017. “Agencia, voluntad y autoconocimiento”. En *Ética, agencia y desarrollo humano*, editado por Ismael Muñoz, Gonzalo Gamio y Marcial Blondet. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Quirós, Fernando. 2002. “Recuperando el espíritu McBride”. En *Comunicación, educación y desarrollo. Apuntes para una historia de la Comunicación Educativa*, editado por Francisco Sierra. Sevilla: Comunicación Social Ediciones.
- Rahmena, Majid. 2010. “Participation”. En *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*, editor por Wolfgang Sachs. New York: Wolfgang Sachs.
- Real Academia Española. 2019. “Dilema”. *Diccionario de la Lengua Española*. Accedido 12 de febrero. <https://dle.rae.es/?id=DmQvDQm>
- . 2019. “Participar”. *Diccionario de la Lengua Española*. Accedido 20 de junio. <https://dle.rae.es/?id=S09ab8h>
- . 2019. “Promoción”. *Diccionario de la Lengua Española*. Accedido 18 de noviembre. <https://dle.rae.es/?id=ULq51uJ>
- Redorta, Josep. 2011. *Gestión de conflictos. Lo que necesita saber*. Barcelona: Editorial UOC.
- Rodríguez, Fernando. 2006. “La negociación como estrategia para la resolución de conflictos: una perspectiva psicosocial”. En *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*, compilado por Marta Gonzalo. Madrid: Dykinson.
- Salcedo, Ernesto. 2007. *El Arbitraje: la justicia alternativa*. Guayaquil: Distrilib Editorial.
- Sánchez, Franco. 1997. “Solución alternativa de conflictos: la mediación”. En *Resolución Alternativa de Conflictos*, editado por el Centro de Mediación de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.

- Sen, Amartya. 1985. "Well-being, agency and freedom. The Dewey lectures 1984". En *The Journal of Philosophy*, 82 (4).
- . 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- . 2010. *La idea de justicia*. Ciudad de México: Santillana Ediciones Generales.
- Servaes, Jan. 2003. *Approaches to Development Studies on Communication for Development*. París: UNESCO.
- Sirvent, María y Luis Rigal. 2012. *Investigación Acción Participativa: Un desafío de nuestros tiempos para la construcción de una sociedad democrática*. Cuenca: Proyecto Páramo.
- Thomas, Prapid. 2008. "Comunicación participativa para el desarrollo: premisas filosóficas". En *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: lecturas históricas y contemporáneas*, editado por Alfonso Gumucio y Thomas Tufte. New Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Inc.
- Tomatis, Enzo. 2006. "La comunicación para el desarrollo. Redefiniendo nuestra especialidad". En *Canalé Comunicación + Desarrollo*, 2(1).
- Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi. 2008. *Propuesta Política y Plan Estratégico 2008 - 2018*. Cotacachi: UNORCAC.
- . 2019. "¿Quiénes somos?". *Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi*. Accedido 15 de diciembre. <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>
- Vintimilla, Jaime. 1997. "Los medios alternativos de solución de conflictos en las comunidades indígenas ecuatorianas". En *Resolución Alternativa de Conflictos*, editado por el Centro de Mediación de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Zehr, Howard. 2010. *El Pequeño Libro de la Justicia Restaurativa*. Pensilvania: Good Books.
- Zermatten, Jean. 2006. "¿Qué es la mediación? ¿Por qué la mediación y la justicia para menores se llevan bien?". En *Justicia para Crecer* (3). Lima: Terre des Hommes.