

INFORME EJECUTIVO

Lugar y Fecha	Buenos Aires, Abril de 2013
Código del Proyecto	5.12.09
Denominación del Proyecto	Mediación Vecinal. Gestión
Período Examinado	2011
Jurisdicción	26 - Ministerio de Justicia y Seguridad
Programa Presupuestario	Programa 21 Mediación Vecinal.
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 793
Objetivo de la auditoría	Evaluar el cumplimiento del presupuesto físico aprobado, los objetivos previstos para las actividades desagregadas y otros indicadores de gestión.
Objeto	Dirección General de Justicia, Registro y Mediación. Jurisdicción
Aclaraciones Previas	<p>Creación.- El programa fue creado por el Decreto 666-GCBA-1997 del 29 de mayo de 1997, en el ámbito de la ex Secretaría de Gobierno y en virtud de las facultades que le confieren al Jefe de Gobierno los arts. 102 y 104 incisos 9), 14) y 15) de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Diagnóstico de la situación precedente.- Los considerandos del Decreto 666-GCBA-1997, contienen una descripción de las características de la mediación, así como un diagnóstico de la situación que motivara la implementación del servicio descrito de la siguiente manera en forma sintética: <i>"... la mediación es uno de los modos no adversariales de resolución de conflictos... es un proceso voluntario, confidencial, con normas propias de procedimiento, el Mediador no posee las características de un juez, ya que no decide ni juzga, ... numerosos conflictos no encuentran satisfacción absoluta en una indemnización monetaria ... la mediación aparece como una opción de utilidad ante las siguientes desventajas: que numerosos conflictos en la Ciudad se producen entre los vecinos como consecuencia de la mera convivencia entre ellos, lo que aparece:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>El aumento de la actividad judicial,</i> 2. <i>Intereses insatisfechos,</i> 3. <i>Costos económicos que no guardan relación con el conflicto,</i> 4. <i>Pérdida innecesaria de tiempo que redundan en perjuicios económicos,</i> 5. <i>Sentencias que no satisfacen plenamente,</i> 6. <i>Insatisfacción de intereses al no recurrir a la vía judicial,</i> 7. <i>Mala convivencia de los vecinos enfrentados... se detecta una demanda de un servicio de mediación en los CGPC por la urgencia de la demanda antedicha... es necesario organizar un servicio, aunque no se haya creado la estructura dentro de la Secretaría de Gobierno" (sic).</i> <p>Por su parte el art. 1º crea el Programa de Mediación Comunitaria y Métodos alternativos de resolución de disputas.</p>

La Mediación voluntaria y comunitaria, se implementa mediante el Decreto 13-GCBA-96 (B.O 09-08-1996) entre otros servicios, bajo los principios de crear instrumentos aptos para enfrentar los desafíos de una moderna gestión urbana, la participación activa de los vecinos y de las instituciones barriales en la promoción de iniciativas y en el control de la gestión. La intención mediante esta norma fue la de descentralizar determinadas prestaciones y servicios para lograr una mayor celeridad en la tramitación, toma y ejecución de decisiones.

Objetivos del programa.- El Decreto 1988 del 7-11-2000 que modificaba la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad, hasta entonces vigente, señala que constituye un objetivo del servicio que nos ocupa mejorar la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad a través del ofrecimiento de una instancia gratuita en la cual resolver los conflictos, ahorrando instancias y dinero a las partes participantes. Por lo que desde ese período el servicio de mediación vecinal y/o comunitaria voluntaria se presta en la sedes de los Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC), como un servicio gratuito voluntario y desconcentrado.

Estructura de la Dirección General de Justicia, Registro y Mediación.- Para el período auditado y luego de varias modificaciones en la estructura y normativa vigente La Dirección General de Justicia, Registro y Mediación dependiente de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad, se encontraba dividida en tres áreas:
1.-Sub dirección Operativa Registro de deudores alimentarios morosos,
2.-Sub dirección Operativa Registro de notarios y
3.-Sub dirección Operativa Mediación Comunitaria. Cada una de ellas constituye una subgerencia operativa, conforme al Decreto 55-GCBA-2010.

Estructura 2011/2012. Cambio de gestión.- El Decreto 2087-GCBA-2007 (14-12-2007) B. O 2835 (19-12-2007) designa a la Directora General de la Dirección General de Justicia, Registro y Mediación a partir del 10 de diciembre de 2007. Quién se había desempeñado como Directora General hasta el 23-08-2011.

Por su parte el Decreto 480-GCBA-2011 (6-09-2011) B.O 3750 (16-09-2011) acepta la renuncia de dicha Directora General a partir del 23-08-2011.

A mediados de 2011 asimismo, hay cambios en la Dirección General y asume un nuevo Director General, nombrado por Decreto 480-GCBA-2011 (6-09-2011) publicado en el B.O 3750 (16-09-2011) a partir del 24-08-2011, hasta que, en el mes de marzo de 2012, asume como Director General quién actualmente se sigue desempeñando como tal. (Decreto 154-GCBA-2012 B.O 3882 del 28-03-2012).

Organización.- El Decreto 666-GCBA-1997, atribuye a la ex Secretaría de Gobierno la organización del servicio de Mediación en los Centros de Gestión y Participación (CGP antes CGPC ahora), en

coordinación con la ex Subsecretaría de Descentralización, así como en el dictado de las pautas, requisitos y capacitación necesarios para el desarrollo del Programa (art. 4º).

Luego de los cambios en la estructura del GCBA en 2011 y hasta la actualidad la Dirección General de Justicia, Registro y Mediación dependía, hasta finalizadas las tareas de campo de la Subsecretaría de Justicia, dependiente a su vez del Ministerio de Justicia y Seguridad.

No obstante ello, como se dijo, los Mediadores se encuentran desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación Comunal, lo que convierte a la DG en la coordinadora del servicio de Mediación.

Misiones y Funciones de la Dirección General de Justicia, Registro y Medicación.

El Decreto 55-GCBA-2010, enuncia las responsabilidades primarias y acciones del programa auditado, de la siguiente manera:

"Responsabilidades Primarias: ... Mejorar la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad a través del ofrecimiento de una instancia gratuita de mediación a través de la cual resolver conflictos..."

"...4.3.1.1 Subdirección Operativa de Mediación. Descripción de Acciones:

- Desarrollar y adecuar los lineamientos de la prestación del servicio de Mediación Comunitaria,
- Verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento establecidas por el Manual de Procedimientos que regula el servicio de Mediación Comunitaria,
- Definir los contenidos pedagógicos referentes a las capacitaciones que se requieran y coordinar la dinámica de funcionamiento de los equipos de capacitadores.
- Coordinar la interacción de las áreas de la Dirección en lo relativo a la definición de estrategias y objetivos de funcionamiento para la prestación de servicios descentralizados ..."

Sobre El Mediador Comunitario

No obstante no encontrarse aprobado el Manual de Procedimientos a la fecha de finalización de las tareas de campo, los siguientes requisitos y acciones que se refrendan en dicho proyecto de Manual son los mismos que se tuvieron en cuenta a la hora de contratar a los mediadores, conforme surge de las entrevistas mantenidas. Entonces, fueron requisitos a fin de seleccionar a los Mediadores para ocupar sus puestos de trabajo los siguientes:

Requisitos del puesto: Deben satisfacer los niveles de idoneidad requeridos por el GCBA para el desarrollo de su actividad, los que serán acreditados en función de conocimientos actualizados en la materia. Son requisitos y calificaciones habilitantes las siguientes:

Nivel terciario aprobado, con una antigüedad en el título no inferior a 5

	<p>(cinco) años.</p> <p>Acreditar capacitación en materia de mediación comunitaria, en métodos alternativos de resolución de conflictos y en comunicación, no inferior a 250 (doscientas cincuenta) horas.</p> <p>Aprobar el examen de idoneidad técnica el que constará de 3 (tres etapas): evaluación de antecedentes, concurso de oposición y entrevista personal.</p> <p>Cumplir con las exigencias reglamentarias de ingreso que se establezcan oportunamente.</p> <p>No encontrarse incurso en inhabilitaciones comerciales, civiles o penales, ni haber sido condenado con pena de reclusión o prisión por delito doloso.</p> <p>Inscripción en el Registro de Mediadores Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la creación del mismo.</p> <p>Se ha detectado además que el perfil del Mediador Comunitario supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para ser flexible y equidistante ante posturas antagónicas. - Facilidad para las relaciones interpersonales y capacidad de empatía. - Capacidad de escuchar activamente con respeto, paciencia y sensibilidad. - Capacidad para abstenerse de aconsejar o juzgar en las situaciones en las que interviene. - Capacidad de análisis de las personas y de problemas en múltiples niveles. - Facilidad de expresión oral y escrita. - Creatividad para el aporte de nuevas ideas o visiones del conflicto. - Estabilidad emocional. - Capacidad de organización del tiempo. <p><u>Facultades y deberes del Mediador comunitario (que se cumplen como práctica, no obstante la inexistencia de norma de procedimiento que lo apruebe).-</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar y preparar una estrategia de trabajo para enmarcar su intervención, conforme el tipo de conflicto de que se trate y los antecedentes que pudiera disponer sobre el mismo. 2. Fijar, dentro de los plazos establecidos, la primera audiencia de notificación e impulsar la gestión de notificación fehaciente a las partes. 3. Agotar los mecanismos previstos para la notificación fehaciente al requerido, informando al requirente en caso de frustrarse la misma. 4. Identificar a las partes, presentarlas, presentarse y explicarles, asegurándose de que estas comprenden el fundamento y los
--	---

	<p>alcances del proceso de mediación comunitaria al cual voluntariamente se someterán y el rol (tarea) que desempeñará como mediador entre las mismas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Controlar el proceso y emplear para ello las tácticas adecuadas. A este fin, se sujetará a lo establecido en el presente procedimiento y planteará cuestiones que favorezcan la reconciliación de las partes o ayuden a alinear y reducir sus divergencias. 6. Desarrollar su actividad como tercero ajeno al conflicto y equidistante de las posturas de las partes, haciendo uso de todas las herramientas técnicas para lograr la buena comunicación entre los participantes y entre estas y él mismo. 7. Asegurar la ausencia de conflictos de intereses, ya sea en relación con las partes involucradas como con la temática tratada en el caso. 8. Establecer el marco adecuado para que cada una de las partes exponga cómodamente los hechos y sus argumentos (sus posiciones), utilizando su capacidad para comprender y ayudarlas para que trabajen creativa y colaborativamente, en base a sus intereses. 9. Convocar a las sucesivas audiencias y en caso de resultar necesario-con el consentimiento de ambas partes, citar a terceros, para que colaboren con el esclarecimiento del conflicto. 10. Prorrogar los plazos de tramitación de la mediación y del cumplimiento del acuerdo a solicitud debidamente justificada de las partes. 11. Intervenir en la redacción de la documentación que formaliza el resultado final de la mediación y elaborar la correspondiente al cierre del procedimiento. 12. Firmar la documentación que se produzca en el proceso de mediación comunitaria. 13. Determinar cuando corresponde dar por concluído o interrumpido el proceso, explicando o no los motivos de su decisión respetándole esta misma facultad a las partes. 14. Controlar el proceso y emplear para ello tácticas adecuadas trabajando para obtener un compromiso acordado entre los participantes respetándole esta misma facultad a las partes. 15. Llevar adecuado registro de las distintas instancias que componen el proceso y efectuar el seguimiento del cumplimiento de lo acordado de la forma que resulte más conveniente al caso. 16. Elaborar las estadísticas del servicio y toda otra documentación que le sea requerida. 17. Observar los principios éticos incorporados como Apartado VI del presente procedimiento. <p><u>Prohibición de asesorar o patrocinar a las partes.</u></p>
--	--

El mediador no podrá asesorar ni patrocinar ni representar a cualquiera de las partes intervinientes respecto del conflicto en el que actúa como Mediador.

Sólo podrá hacerlo en otros temas no relacionados con el trabajo en mediación luego de 2 (dos) años de haber cesado en el Registro.

Sobre Los Asistentes Administrativos

No obstante, como se dijo, no encontrarse aprobado el Manual de Procedimientos a la fecha de finalización de las tareas de campo, las siguientes acciones se encuentran a cargo del personal administrativo que asiste a los Mediadores en su tarea, conforme surge de las entrevistas mantenidas.

Tareas a cargo del personal administrativo

- Atender las consultas presenciales de los vecinos.
- Realizar las gestiones relacionadas con la atención de consultas por medios no presenciales.
- Entregar a los consultantes folletos con información sobre el servicio.
- Informar al vecino donde dirigirse en caso de derivaciones.
- Llevar la agenda del mediador y asignar los turnos correspondientes a las audiencias.
- Efectuar la gestión de notificación en su integralidad, a través del servicio de distribución postal autorizado.
- Mantener el contacto necesario con el requirente y el requerido a lo largo de todo el proceso de mediación, a efectos de asegurar un mejor desarrollo de las reuniones y demás instancias previstas.
- Asistir al mediador en todos los aspectos administrativos en que se lo requiera.
- Efectuar cobertura de formularios y documentos afines con su trabajo.
- Organizar los archivos del área y mantener los mismos actualizados.
- Efectuar el seguimiento de los acuerdos logrados en mediación, según las pautas de cada caso en particular y a fin de llevar cuenta de su cumplimiento.
- Realizar las estadísticas mensuales relacionadas con el desarrollo del servicio de mediación.

Principales características.-

Gratuidad: La mediación comunitaria es gratuita para las partes en todas sus etapas.

Voluntariedad: significa que los vecinos deben haber comprendido en que consiste la mediación y, luego decidir libremente someterse a ella.

Confidencialidad: las audiencias de mediación serán celebradas en privado y los temas que se traten en ellas no podrán ser divulgados por las partes ni por el mediador, salvo autorización expresa o

	<p>requerimiento judicial.</p> <p>Flexibilidad: el proceso utilizado es ágil y está exento de formalismos rígidos, para que las partes puedan lograr consenso con mayor facilidad.</p> <p>Auto-composición: el mediador no resuelve la controversia, sino que guía a las partes para que ellas mismas puedan hacerlo.</p> <p>Cooperación: durante la mediación, las partes actúan cooperativamente, analizan las opciones y alternativas que se plantean y, finalmente, proponen las soluciones que consideren convenientes para la protección de sus intereses.</p> <p>Rapidez: por regla general, el proceso se inicia en un plazo no mayor a veinte días desde el ingreso de la solicitud y concluye dentro de los 60 (sesenta) días al que deben sumarse 30 (treinta) días más para hacer el seguimiento del acuerdo, en caso de que se hubiera llegado a uno.</p> <p>Ventajas de la mediación: tiende a reconstruir lazos sociales, genera un espacio de intercambio, apuesta al diálogo como metodología, ahorra costos, disgustos y tiempo.</p> <p>Procedimiento informal de las audiencias. Circuito. Descripción.- El procedimiento de audiencias para concretar las mediaciones es informal, ya que no se encuentra aprobada una normativa específica, ni el Manual de Procedimientos. Existe un nomenclador que tipifica el tipo de solicitudes que pueden ser aceptadas.</p> <p>No obstante lo cual, los administrativos y mediadores en las sedes de los CGPC desarrollan un procedimiento similar en todos los casos a fin de concretar el trabajo. Si es así, se llena la solicitud, que contiene los datos referentes del requirente y los que se poseen sobre el requerido.</p> <p>En el caso que se tome el asunto, el administrativo lleva a cabo un primer contacto en el que escucha la problemática planteada y se evalúa si el asunto es pasible de ser llevado a mediación. En caso afirmativo, se le otorga una fecha de primera audiencia y se le informa que el proceso de Mediación es voluntario, por lo que el requerido podría no concurrir.</p> <p>Luego, se convoca al requerido, por medio de una notificación. La convocatoria se confecciona por duplicado. A continuación, se producen las audiencias y los acuerdos si los hubiera. Si el domicilio de quién se acerca no corresponde a la zona geográfica del CGPC, se lo deriva al CGPC que corresponda a su domicilio.</p> <p>Se confecciona primero la solicitud de mediación que contiene los datos del requirente y el motivo de la solicitud; y luego la Convocatoria a mediación, en la que consta: fecha de celebración de la audiencia, motivo, domicilio del CGPC, nombre y apellido del requirente y del Mediador.</p> <p>Llegada la fecha de la primer audiencia; en dicho acto se confecciona una carpeta que contendrá la convocatoria, la/s acta/s de audiencia de mediación que se celebren con constancia y firmas de las partes</p>
--	--

	<p>concurrentes, dejando asentado los no concurrentes y los motivos por los cuales se cierra la mediación, o si continua con una nueva fecha de audiencia.</p> <p>Por último, en caso de existir acuerdo entre las partes, se redacta un Acta donde se vuelca el texto de lo acordado y la firman solo las partes. Dicha Acta Acuerdo surte los efectos de un contrato privado entre las partes.</p> <p>Los acuerdos no son oponibles como pre- judiciales.</p> <p><u>Áreas Críticas.-</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de espacio físico suficiente para la prestación del servicio. -Sistema Informático y comunicacional. -Inexistencia de un área o sector administrativo organizado y responsable del presupuesto y las contrataciones. -Circuito administrativo y de procedimientos. <p><u>Control Interno.-</u> Se detectaron debilidades de control interno especialmente en cuanto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de un manual de procedimientos aprobado. El mismo se encuentra redactado pero sin aprobación. 2. Archivo de las actuaciones; por cuanto se detectó falta de espacio físico suficiente y muebles apropiados a fin de guardar y archivar las carpetas de las audiencias. 3. Notificaciones; por cuanto no existe un sistema unificado de notificaciones. En algunos casos notifica un empleado del CGPC, en otros el administrativo que ayuda al Mediador, en otros casos el mismo requirente. 4. Sistema informático y comunicacional, es escaso el acceso a internet que poseen los Mediadores en los CGPC, a veces nulo. En ocasiones, no poseen computadora propia. Asimismo, en la mayoría de los casos tampoco poseen un teléfono propio. Entonces, la distancia física existente entre las sedes de los CGPC y la sede la Dirección General torna dificultosa una comunicación y trabajo fluido, coordinado y cotidiano. 5. En el caso de la Villa 31 el teléfono pertenece al CESAC, la computadora e impresora están rotas.
<p>Conclusiones</p>	<p>Del análisis efectuado surge que tanto el proceso de descentralización pendiente de concreción, como la falta de un Manual de Procedimientos aprobado en el organismo, conllevan a debilidades en el control interno</p>

	<p>fundados también en la inexistencia de una estructura orgánico funcional aprobada en lo que atañe a su organización, asignación de funciones y responsabilidades.</p> <p>Asimismo, se han suscitado cambios de estructura en breves lapsos que han actuado en desmedro de la continuidad de la gestión en términos de eficacia y eficiencia así como de su control. Se dio cumplimiento parcial a los objetivos del programa. Cada año se proyecta un aumento de las metas físicas, medidas en el número de mediaciones. Contrariamente, cada año se cumple una menor cantidad de mediaciones. Por tanto, el cumplimiento porcentual de metas físicas disminuye año a año.</p> <p>Por otra parte, se han detectado falencias en la instrumentación de los programas analizados, originadas en la ausencia de una planificación física y financiera que permita definir en términos cuantitativos y cualitativos las actividades a realizarse en el marco de las atribuciones conferidas, el cumplimiento de los objetivos institucionales, metas y uso de los recursos humanos y físicos. En todos los casos el espacio físico para la prestación del servicio es compartido con otras prestaciones e insuficiente y falta de la privacidad necesaria que demanda la tarea.</p>
--	--