

Apoyo al Acceso a la Justicia

Fortalecimiento de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en América Latina

Informe de evaluación de la calidad del servicio prestado por los Centros de Justicia en materia

Juan Manuel Toledano

20 de mayo 2014

Socios operativos:

Para:



ÍNDICE

1	Descripción del objeto evaluado	4
1.1.	Descripción de la intervención	4
1.2.	Elementos que configuran la lógica de intervención	11
2.	Propósito y procedimiento de la evaluación	18
2.1.	Descripción del propósito de la evaluación	18
2.2.	Metodología de la evaluación	18
2.3.	Limitaciones y condicionantes de la indagación realizada	19
3.	Valoración de la intervención	20
3.1.	Pertinencia y otros criterios afines	21
3.2.	Eficacia y eficiencia	29
3.3.	Algunas consideraciones sobre impacto y viabilidad	42
4.	Conclusiones y recomendaciones	44
4.1.	Conclusiones	44
4.2.	Recomendaciones	46

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial de España
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
DINARAC	Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos
EUROSociAL	Programa para la cohesión social de América Latina
FCGAE	Fundación del Consejo General de la Abogacía Española
FEI	France Expertise Internationale
F-ODM	Fondo Español en NNUU para los Objetivos de Desarrollo del Milenio
IDLO	International Development Law Organization
JCI	Justice Cooperation Internationale
MASC ¹	Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RAC	Técnicas o mecanismos de Resolución Alternativa (o alternativa) de Conflictos

¹ MASC (Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos) se refiere al conjunto de técnicas de negociación, alternativas al sistema judicial ordinario, que deben permitir a los individuos resolver por sí mismos los conflictos que se les presentan, de una manera más ágil, eficiente, rápida y económica que los mecanismos judiciales ordinarios. En este documento se utiliza indistintamente MASC (de acuerdo con la expresión más habitual utilizada por EUROSociAL), SARC (sistemas alternos de resolución de conflictos), ADR (alternativas a la resolución de conflictos), y RAC (Resolución Alternativa de Conflictos) Como se indica, la denominación MASC se encuentra habitualmente en los documentos de EUROSociAL; SARC aparece con frecuencia en documentos de autores chilenos, argentinos y, en general, con origen en el Cono Sur Americano; ADR es una denominación que se encuentra en documentos de autores españoles; mientras que en Costa Rica lo más común es referirse a RAC.

1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO EVALUADO

1.1. Descripción de la intervención: antecedentes y elementos que la constituyen.

a) El Programa EUROsociAL

El programa EUROsociAL de la Comisión Europea para Latinoamérica centra su objetivo en la mejora de la cohesión social, incidiendo para ello, en la necesidad de acompañar aquellas políticas públicas que se estén desarrollando y se identifiquen, en coherencia con cada proyecto, por su viabilidad, por el firme compromiso de las autoridades responsables y por el hecho de poderse alcanzar resultados concretos y medibles a nivel nacional, sin perjuicio de que partiendo de estos resultados se puedan alcanzar otros a nivel regional.

El Programa EUROsociAL contempla trabajar en el ámbito del sector justicia en la promoción del acceso a la justicia. En el encuentro de identificación de proyectos celebrado en Bogotá en noviembre de 2011, se priorizaron tres grandes objetivos que han dado lugar a tres intervenciones diferenciadas, aunque conectadas entre sí. El socio coordinador es FEI y los socios operativos para el área temática de justicia son CGPJ, COMJIB, FCGAE, IDLO, y JCI

Una de esas intervenciones, denominada en EUROsociAL “Acción 4”, se centra en el “Fortalecimiento y potenciación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”. Para impulsar esta acción EUROsociAL cuenta como socios operativos con la COMJIB y con el Consejo General del Poder Judicial de España (CGPJ).

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MASC), promovidos por las reglas de Brasilia, tienden a fomentar una justicia más eficaz y sencilla, a la vez que descongestionan el sistema judicial e integran algunos mecanismos existentes (justicia comunitaria, jueces de paz, etc.). Con ese propósito, se ha considerado fundamental velar por la aproximación de estos mecanismos al ciudadano, tanto geográfica como institucionalmente.

Esta “Acción 4” pretende, en los ocho países participantes (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay), mejorar la eficacia de los MASC, en particular en tres componentes: la promoción del conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y de los operadores de justicia de los MASC; la mejora de los servicios prestados; y la mejora de las capacidades de los operadores. Para ello los países han avanzado en la elaboración de planes de acción nacionales, definiendo un itinerario de actividades articuladas. En todos los países, se está trabajando en el fortalecimiento de la Justicia comunitaria y de la Justicia restaurativa para promover el uso más sistemático de los MASC.

Los resultados esperados son el desarrollo y fortalecimiento del uso de los MASC en cada uno de los países participantes, apoyando tanto las políticas en este ámbito como la profesionalización de los actores a través de un importante trabajo de capacitación. Los países consideran prioritario disponer de instrumentos estratégicos que definan la misión de los MASC a nivel nacional. Por esta razón la primera fase de la acción se está centrando en apoyar a las instituciones nacionales en la elaboración de planes estratégicos nacionales de desarrollo y fortalecimiento de los MASC. En las dos áreas de actuación prioritarias (justicia comunitaria y mediación penal), los países participantes han identificado programas MASC en funcionamiento (incipiente o consolidado), o requerimientos legales que precisan de desarrollo.

b) MASC en Costa Rica. Las Casas de Justicia

En Costa Rica existe un desarrollo temprano de la temática MASC, ya que en 1993 la Corte Suprema empezó a trabajar en este ámbito. Si bien desde esa fecha existieron numerosas iniciativas que pretendían contribuir a la mejora de la administración de justicia mediante la puesta en marcha de mecanismos alternativos al sistema judicial ordinario, fue a partir de 1998 con la entrada en vigencia de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social (Ley No 7727)² que se comenzó a regular todo lo referente a la conciliación, a la mediación y al arbitraje.

La citada Ley 7727 fundamenta, para el caso de Costa Rica, los métodos de resolución alternativa de conflictos, que consisten en un conjunto de técnicas de negociación, alternativas al sistema judicial ordinario que deben permitir a los individuos resolver por sí mismos los conflictos que se les presentan, de una manera más ágil, eficiente, rápida y económica que los mecanismos judiciales ordinarios. La ley utiliza de forma indistinta los conceptos de mediación y conciliación, aunque el uso común refiere a la primera al ámbito extrajudicial y a la segunda al ámbito interno del procedimiento.

Se indica en la documentación propia del Ministerio de Justicia y Paz que las herramientas de resolución alternativa de conflictos (RAC) “*constituyen un aporte esencial en la comunidad para mejorar y construir el diálogo entre las personas, ya que son mecanismos que se utilizan con el propósito de evitar la violencia y en la búsqueda de soluciones alternas para que así las personas logren evitar los procesos judiciales y adquieran e interioricen prácticas de comunicación, respeto, y escucha*”. En los mismos documentos se señala que entre esos mecanismos se encuentran la negociación, la mediación, el arbitraje y los denominados círculos de paz. Si se añaden los mecanismos de conciliación judicial, con sus características propias y regulados e impulsados por el sistema judicial, se podría contar con un panorama bastante completo de los métodos de resolución de conflictos a los que se puede acudir en Costa Rica de forma adicional y /o simultánea a los denominados procesos judiciales ordinarios.

En ese sentido, por lo que se refiere a la conciliación, se puede señalar que desde el año 2001 existe la Unidad de Jueces Conciliadores, dependiente de la Presidencia de la Corte Suprema. Esta Unidad empieza a funcionar en el ámbito del Derecho de Familia (asumiendo inicialmente 51 asuntos). A partir de ese momento se comienzan a hacer visitas a los centros judiciales más colapsados y esa política itinerante consigue resolver en 3 años más de 9.000 procedimientos. En el año 2007 el Poder Judicial crea el Centro de Conciliación, que en la actualidad cuenta con 6 sedes repartidas en el territorio del estado y está resolviendo entre 7.000 y 8.000 asuntos.

Los Jueces Conciliadores pueden conciliar todas las materias (a excepción de la violencia intrafamiliar y el procedimiento contencioso-administrativo). El acceso al sistema se realiza por parte de los usuarios, por la Fiscalía o Juzgado que lo deriva o bien de oficio. Los jueces dictan un Acta o Acuerdo que posteriormente es homologado por el mismo juez.

² Se puede acceder al citado documento de la Ley (junto con el Reglamento de Conciliación y el Reglamento al capítulo iv de la Ley), por ejemplo, en <http://aieef.org/sites/default/files/u29/legislacionCOSTARICA.pdf> (sitio al que se accedió por última vez el 5 de mayo de 2014)

En cuanto a la mediación, también fue a partir de la promulgación de la citada Ley que se creó la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC); Dirección actualmente adscrita al Viceministerio de Justicia y Paz del Ministerio de Justicia, que tiene la misión de autorizar, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos, la puesta en marcha de cada centro privado de resolución de conflictos que se desee crear en el país. Dentro de las potestades otorgadas por la Ley al Ministerio de Justicia está también la de controlar el funcionamiento de los centros previamente autorizados³.

Sin embargo, la DINARAC no es la única entidad con responsabilidades sobre los mecanismos RAC en Costa Rica. En los capítulos iniciales del “Plan Estratégico Nacional para el Fortalecimiento de los MASC en Costa Rica” se indica que entre los actores principales en el ámbito de los MASC para Costa Rica se incluyen las siguientes instituciones:

Figura 1: Entidades públicas con responsabilidades en el fortalecimiento de los MASC en Costa Rica

DINARAC	La Dinarac es la entidad estatal encargada de la tutela en el ámbito de la ley 7727. Bajo su dirección todos los esfuerzos en materia de Justicia Comunitaria del Ministerio de Justicia y Paz.
COMISION RAC PODER JUDICIAL	La Comisión es la instancia judicial que tiene bajo su responsabilidad la dirección e implementación de una parte muy importante de los esfuerzos que se realizan en materia de MASC, en especial el Centro de Conciliación Judicial.
PROGRAMA DE JUSTICIA RESTAURATIVA DEL PODER JUDICIAL	El programa tiene bajo su dirección todos los esfuerzos que se realizan en materia de Justicia Restaurativa al interior del Poder Judicial y es el único de su naturaleza en el país.
DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE PODER JUDICIAL	El departamento, es la instancia gestora del proyecto ante la COMJIB/EurosociAL.

Fuente: Plan Estratégico Nacional para el Fortalecimiento de los MASC en Costa Rica

Sin embargo, es la DINARAC, a través de las Casas de Justicia, la entidad que se responsabiliza de la mayor parte del sistema.

Entre las funciones de la DINARAC se encuentra también la de fortalecer el Programa de Casas de Justicia, con el fin de brindar acceso gratuito a la mediación o conciliación

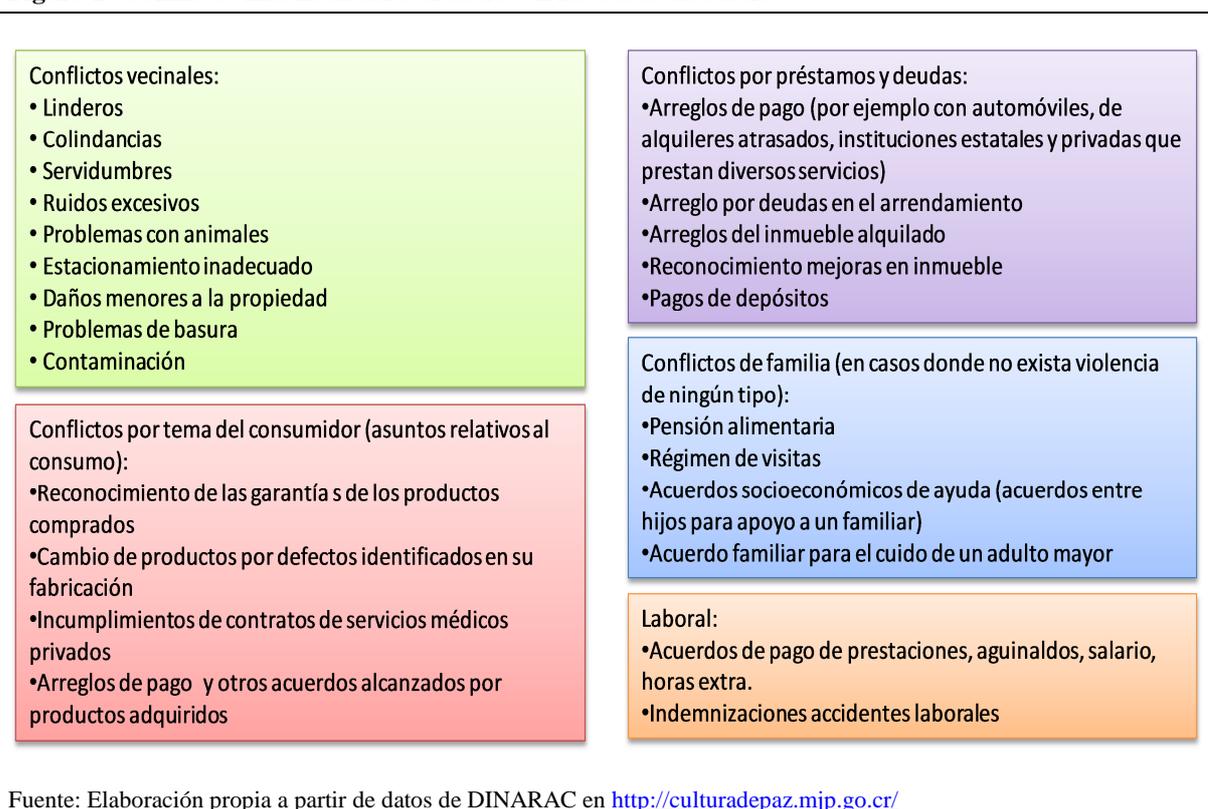
³ Las funciones asignadas a DINARAC se pueden consultar en su sitio web: <http://culturadepaz.mjp.go.cr/> (último acceso 5 de mayo de 2014)

extrajudicial, así como el acercamiento a las comunidades con programas de talleres de sensibilización y capacitación.

DINARAC señala que el programa de Casas de Justicia se inauguró en el año 2000 para descongestionar los procesos judiciales y facilitar a la población la posibilidad de resolver los conflictos a través del diálogo y con un enfoque basado en los intereses de las partes que llevan a cabo un proceso de mediación, en donde con ayuda de una tercera persona imparcial logran plantear soluciones a sus conflictos mejorando de esta forma la convivencia.

En el mismo sentido, se indica que *“las Casas de Justicia son Centros de Resolución Alternativa de Conflictos, donde puede asistir la población para buscar una solución a sus problemas, con la ayuda de un mediador. A través del dialogo abierto pueden alcanzar un acuerdo legal y resolver sus diferencias sin necesidad de plantear demandas en los Tribunales de Justicia. En las Casas de Justicia el servicio es gratuito”*. Entre los temas más comunes que se atienden en las Casas de Justicia destacan los siguientes:

Figura 2: Conflictos más habituales tratados en las Casas de Justicia



En la actualidad existen diecisiete Casas de Justicia en diversas comunidades del país que atienden a cincuenta mil personas cada año. Durante la preparación de este informe se inauguró otra Casa de Justicia y está pendiente la puesta en marcha de algunas más. Con anterioridad a la elaboración del presente informe la distribución geográfica de las instalaciones de las Casas de Justicia era la siguiente:

Figura 2: Esquema de la ubicación geográfica de las Casas de Justicia



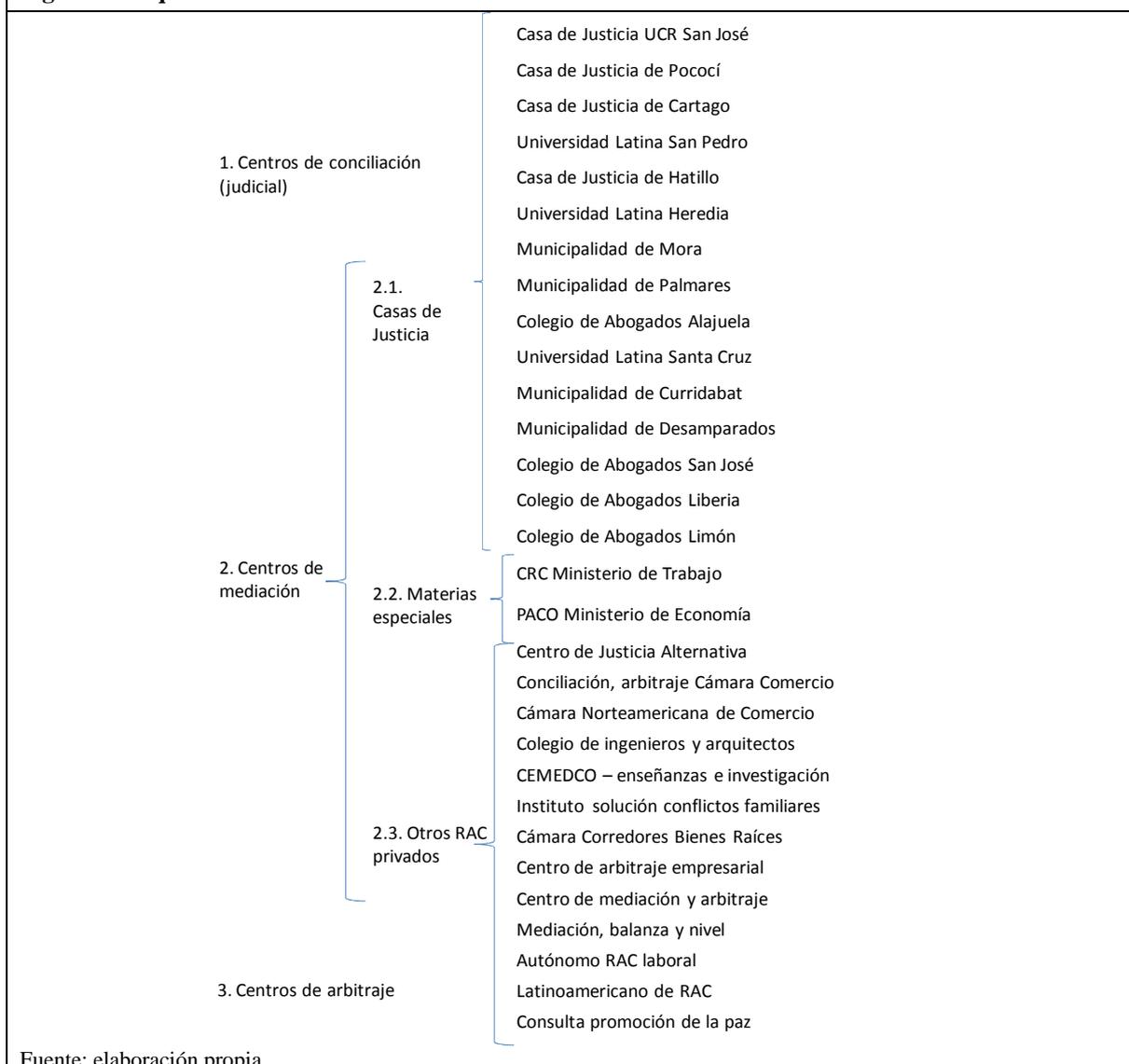
Fuente: <http://culturadepaz.mjp.go.cr/>

Como es obvio (y así se indicó anteriormente), el sistema de resolución alternativa de conflictos en Costa Rica es mucho más complejo que la figura de las Casas de Justicia, pues estas sólo son una parte de todo el esquema. Hay que insistir en que los mecanismos de RAC incluyen no sólo la mediación en que se especializan las Casas de Justicia, sino también la conciliación, la negociación, el arbitraje y los denominados círculos de paz. Al contemplar y promover la Ley los centros privados en la materia (siempre con el control público ejercido por DINARAC), existen entidades cuya acción no se limita a uno de los mecanismos RAC.

Así, ya en la identificación de actores para la elaboración del “Plan Estratégico Nacional para el Fortalecimiento de los MASC en Costa Rica” se señalan como involucrados, al menos, los siguientes actores: DINARAC, Comisión RAC del Poder Judicial, Centro de Conciliación Judicial, Programa de justicia restaurativa del Poder Judicial, Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales, Defensoría de los Habitantes, CONARE (Conferencia Nacional de Rectores), UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Otras Universidades, Comisión RAC del Colegio de Abogados, Centros RAC autorizados, escuelas y colegios, comunidades.

Si bien no se recogen todos los posibles centros en los que se llevan a cabo procesos de RAC, el siguiente esquema puede ofrecer una idea del alcance de la labor de las Casas de Justicia dentro del conjunto de entidades que aplican MASC. Los denominados centros especializados (Centro de Resolución de Conflictos Ministerio de Trabajo y PACO – Consumo-Ministerio de Economía, Industria y Comercio–) se consideran habitualmente también como casas de justicia en el sistema.

Figura 3: Esquema del sistema RAC en Costa Rica



Dichas Casas brindan servicios de forma gratuita y profesional a la población en general, en situaciones conflictivas de diversa naturaleza utilizando el mecanismo de la mediación, por el que una persona imparcial que escucha a la partes implicadas y se encarga de facilitar el diálogo entre las mismas, para la búsqueda de soluciones conjuntas, sin tener que recurrir a demandas formales en los Tribunales de Justicia. Amparado por la Ley RAC, se estableció que los acuerdos conciliatorios extrajudiciales a los que lleguen las partes tienen valor de cosa juzgada material, lo que significa que tienen la misma validez de una sentencia judicial. A pesar de que el arreglo no lo dictamina un juez, las partes deben comprometerse a cumplir lo estipulado en el acuerdo, ya que fueron ellas mismas las que tomaron las decisiones.

Las Casas de Justicia trabajan y funcionan gracias a un “socio contraparte” quien da soporte a las actividades de las Casas pues cumplen con aspectos como: infraestructura, pago de

director o directora de la Casa, así como los servicios básicos, por lo que son un eje de sostenibilidad del programa. Esos socios contraparte son de diversas características, existiendo en la actualidad Casas de Justicia que cuentan como socios con: Universidades (UCR en San José y Universidad Latina en San Pedro, Heredia y Santa Cruz); Colegio de Abogados (San José, Alajuela, Liberia y Limón); Municipalidades (Mora, Desamparados, Curridabat, Palmares, Pococí); Entidades públicas (Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía) Algunos centros disponen también del apoyo de diversas fundaciones como socios colaboradores.

De acuerdo con su diseño inicial, las Casas debían contar con una persona encargada de la dirección que, preferiblemente, tuviese formación en derecho; en algunos casos cuentan también con personal funcionario del Ministerio. Siempre han de disponer de mediadores debidamente acreditados como tal por la DINARAC. Estos mediadores no son funcionarios regulares de las Casas de Justicia, si no que son personas con preparación específica sobre las técnicas a utilizar en los procesos de RAC que son llamadas para cada caso en concreto.

Como ya se indicó, el objetivo primordial del Programa Casas de Justicia es acercar a las personas a la justicia, además, de permitirles resolver sus conflictos autogestionariamente, es decir, devolverles la responsabilidad de la solución de sus conflictos. Se señala que “*las Casas de Justicia tienen los siguientes objetivos específicos:*

- *Acercar la justicia a las comunidades en las cuales se brindan integralmente apoyo para la solución de conflictos, principalmente orientación, referencia, mediación y en algunos casos atención legal gratuita.*
- *Divulgar una cultura de Resolución Alternativa de Conflictos sin saturación de los servicios judiciales tradicionales y sin violencia, por medio de la negociación y mediación, ya que estos tienen como fin paralelo ser procesos modeladores para que la sociedad aprenda formas pacíficas y satisfactorias de resolver los conflictos que contribuyan al mejoramiento de la convivencia familiar, vecinal y nacional.*
- *Mejorar el acceso a la justicia de la población, para que sus habitantes cuenten con una nueva opción para construir soluciones justas y duraderas a los problemas que cotidianamente deben enfrentar”⁴.*

Finalmente, parece necesario citar una nueva experiencia en la materia consistente en la puesta en marcha de los “Centros Cívicos para la Paz”, el primero de los cuales se inauguró durante la elaboración del presente trabajo. Si bien la iniciativa se remonta a una Ley de 1996 (Ley 7582 de Creación de los Centros Cívicos) ha sido recientemente (con la aprobación de la Asamblea de un préstamo del BID) que se crea el primero de ellos, consistente en una inversión en infraestructura a fin de promover en las comunidades y en especial los jóvenes, oportunidades alrededor de la cultura, el arte, el cuidado, la tecnología, el acceso a la justicia, la recreación y el deporte como instrumentos para la prevención de la violencia y la promoción de la paz social. En estos centros, que pretenden el desarrollo coordinado de distintos programas institucionales que generen proyectos en atención y formación para la comunidad, se incorporarán nuevas Casas de Justicia.

⁴ <http://culturadepaz.mjp.go.cr/>

1.2. Descripción de la lógica de intervención

a) La intervención de EUROSociAL

EUROSociAL se presenta indicando entre sus características que se trata de *“un programa de cooperación orientado al resultado: apoya políticas estratégicas dentro de las agendas de gobierno de los países de la región, identificándose como un programa de acompañamiento técnico de políticas públicas con impacto a medio y largo plazo. Un resultado es toda contribución, medible y documentable, a la reforma de políticas públicas o de las instituciones que las aplican, con el objeto de mejorar la cohesión social en América Latina”*⁵.

En ese sentido EUROSociAL incorpora el “Fortalecimiento y potenciación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos” con “Acción 4” dentro de las seis acciones que se enmarcan dentro de la agenda regional de la justicia, y entre las cuatro que están orientadas a apoyar la aplicación efectiva de las “100 reglas de Brasilia” sobre acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad. Así, uno de los resultados en los niveles más elevados de la cadena de efectos que implican los programas orientados por resultados se encontraría la contribución al acceso a la justicia para las personas con vulnerabilidad.

En el Plan Anual de Acción 2013⁶ de EUROSociAL se señala que *“los MASC ... tienden a fomentar una justicia más eficaz y sencilla, a la vez que descongestionan el sistema judicial”*. Para conseguir esos dos propósitos el mismo documento señala que la citada “Acción 4” se centrará en *“tres componentes: la promoción del conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y de los operadores de justicia de los MASC; la mejora de los servicios prestados; y la mejora de las capacidades de los operadores”*.

En el mismo Plan Anual de Acción para 2013, como medios para el logro de las cuestiones estratégicas señaladas en párrafos anteriores se señalan la elaboración de planes estratégicos nacionales de desarrollo y fortalecimiento de los MASC, profesionalización de los actores del sistema, capacitación, superación de los requerimientos legales que precisan de desarrollo, la sistematización y divulgación de recursos y la elaboración de marcos conceptuales, etc.

Adicionalmente, los documentos de EUROSociAL citan otros tres “objetivos específicos” en la materia, que son los siguientes: incorporar una planificación estratégica en el diseño y elaboración de programas MASC; reforzar e impulsar los programas de Justicia Comunitaria

⁵ Cerritelli, W. E. y Cañizal, M. V. (2013): “Mid term Evaluation of the Programme for Social Cohesion in Latin America, Eurosocial II”. Para HTSPE Limited y EUROSociAL. En www.eurosoci-al-ii.eu (último acceso 6 de mayo de 2014)

De igual forma, EUROSociAL establece entre sus “principios de acción” que: *“El programa persigue resultados claros y precisos, necesariamente vinculados a los resultados esperados de las políticas públicas que acompaña. A efectos de EUROSociAL, un resultado es toda contribución (medible y documentable) a un cambio: al diseño o la reforma de políticas públicas o de las instituciones que las aplican, con el objeto de mejorar la cohesión social en América Latina”*.

⁶ Oficina de Programación y Coordinación. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP): Plan Anual de Acción 2013. FIIAPP para Eurosocial. En www.eurosoci-al-ii.eu (último acceso 6 de mayo de 2014)

implementados en los países participantes; y, potenciar la implementación de los MASC en el ámbito penal.

Para llevar a cabo la estrategia establecida en los párrafos anteriores EUROsociAL establece un conjunto de pautas y procedimientos recogidos en su Guía Práctica de Intervención⁷.

En el citado documento de Guía de Intervención se establece que el propósito de EUROsociAL consiste en crear y mantener un espacio euro-lationamericano de diálogo de políticas públicas y a contribuir al diseño, la reforma y la implementación de esas políticas públicas, en América Latina, que tengan impacto sobre la cohesión social.

Para el logro de la finalidad anterior, se señala que EUROsociAL trabaja como facilitador, poniendo a disposición de las instituciones inmersas en esos procesos, el conocimiento de experiencias análogas en otros países de América Latina y también de Europa, que puedan aportar elementos innovadores en dichas reformas.

Para llevar a cabo esa tarea de entidad facilitadora se establecen tres conjuntos de elementos operativos: las acciones, las herramientas y los denominados mecanismos:

- Las acciones son “*un itinerario de acompañamiento orientado a resultados*”. En lo que se refiere a la intervención que nos ocupa, ya se describió en el apartado anterior que se enmarca en la correspondiente “Acción 4” (“Fortalecimiento y potenciación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”) de la agenda regional de justicia.
- Las herramientas empleadas en esa tarea de entidad facilitadora se centran en el trabajo colaborativo entre pares y consultorías entre instituciones públicas de América Latina y de Europa. Todo el conjunto de herramientas posibles se pueden resumir, de acuerdo con la documentación consultada, en las siguientes categorías: trabajo analítico, asistencias técnicas, pasantías, visitas de intercambios, talleres de trabajo, seminarios, cursos de formación, reuniones de trabajo, misiones, asesorías especializadas, etc.
- Los mecanismos se definen como instrumentos avanzados para promover el aprendizaje entre pares. Así, EUROsociAL tratando de definir dichos mecanismos indica que “*se trata de procesos de colaboración semi-estructurados, que combinan distintas actividades (dando lugar a un itinerario de acompañamiento) para contribuir a la consecución de resultados concretos en el marco de una acción de EUROsociAL*”. En este punto se citan como posibles ejemplos de “mecanismos” los siguientes instrumentos: el partenariado, la valoración y revisión entre pares y el diálogo de políticas.

En cualquier caso, el citado documento de guía de intervención insiste en que la categorización de estos elementos (acciones, herramientas y mecanismos) está abierta a discusión, puesto que toda regla debe contemplar excepciones, y todo modelo debe ser aplicado de forma flexible.

⁷ Oficina de Programación y Coordinación. FIIAPP (2013): Guía práctica de Intervención. Metodologías para la asistencia técnica pública. En <http://www.eurosocijal-ii.eu/> (último acceso el 5 de mayo de 2014)

b) La estrategia de DINARAC y las Casas de Justicia

DINARAC es la entidad costarricense dependiente del Ministerio de Justicia y Paz cuyos objetivos son: “*impulsar el conocimiento y desarrollo en la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos, controlar y fiscalizar a los centros que se encuentran autorizados para la administración institucional de métodos RAC, acercar la Justicia a las comunidades y fortalecer el Programa de Casas de Justicia, a fin de brindar acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos*”⁸.

Figura 4: Funciones de la DINARAC

Cuestiones generales propias de la Dirección	Relacionadas con las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Definir, proponer e implementar estrategias de promoción MASC Desarrollar procedimientos de mediación para la RAC
	Relacionadas con la gestión interna	<ul style="list-style-type: none"> Integrar comisiones interinstitucionales relacionadas componentes RAC Planear, organizar, programar, dirigir, coordinar y supervisar actividades y acciones profesionales, técnicas y administrativas
	Relacionadas directamente con los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> Organizar, dirigir y supervisar el trabajo del personal, profesional y administrativo de la DINARAC Coordinar y supervisar el manejo de expedientes administrativos Brindar información y asesoría a instituciones y personas en la implementación de métodos de RAC
	Relacionadas con la formación y la divulgación	<ul style="list-style-type: none"> Atender y resolver consultas legales que se relacionadas con RAC Participar en conferencias y charlas en materia de RAC Planificar, coordinar y controlar programas de capacitación en RAC Avalar los programas externos, y corregir si es necesario, los programas que los mismos presentan Organizar, coordinar y supervisar la preparación del material divulgativo e informes técnicos sobre las actividades de DINARAC
Ámbito específico de las Casas de Justicia y otros centros privados de resolución alternativa de conflictos	Autorizaciones, apertura y puesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> Autorizar a Casas de Justicia y Centros RAC privados o a la entidad a la que pertenecen, la administración de métodos RAC Apertura de Casas de Justicia y Centros RAC Privados. Aprobar o rechazar solicitudes de autorización de Centros RAC Privados y Casas de Justicia, así como los reglamentos y sus modificaciones. Planificar, coordinar y supervisar las acciones de control y fiscalización de Centros Privados y Casas de Justicia
	Asesoramiento, fiscalización, seguimiento y control	<ul style="list-style-type: none"> Controlar y fiscalizar el ejercicio de la actividad de los Centros, respetando su autonomía funcional Asesorar, supervisar y fiscalizar acciones de Centros Privados y Casas. Recibir y dar trámite a quejas y denuncias presentadas en relación con el funcionamiento de Casas de Justicia y Centros Privados Instruir y resolver en primera instancia el procedimiento sancionatorio, de oficio o a instancia de parte, contra las Casas de Justicia y Centros RAC Autorizar la incorporación de neutrales dentro de las listas que cada Casa de Justicia y Centro RAC Privado llevan al efecto
	Registro, estadística y relación con el Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> Mantener el registro actualizado de centros autorizados para la administración de métodos RAC, así como listado de neutrales d Llevar los datos estadísticos sobre el desarrollo de los métodos alternos de resolución de conflictos, remitidos por los Centros. Programar, coordinar e informar a los Centros RAC Privados y Casas de Justicia, sobre los planes y proyectos de la DINARAC

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley y el Reglamento⁹

⁸ <http://culturadepaz.mjp.go.cr/>

⁹ Se refiere al documento: Reglamento al Capítulo IV de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social (N° 32152)

De este modo, el proceder de DINARAC se podría resumir en una serie de cuestiones relacionadas con la propia Dirección y su mandamiento ministerial y otro conjunto de actividades derivadas de su relación con las Casas de Justicia y demás centros privados de resolución alternativa de conflictos. Entre las primeras se señalan:

- Un conjunto de tareas dirigidas a definir y establecer políticas públicas de RAC.
- Llevar a cabo las acciones inherentes a la gestión del personal y otros recursos propios de la dependencia que la Dirección Nacional representa en el propio Ministerio.
- Prestar atención a los potenciales usuarios en cuanto a brindarles información y atender sus consultas, relacionadas con la prestación de servicios RAC.
- Responsabilizarse de la formación de “operadores” en materia de RAC y difundir e informar de la acción en dicha materia.

En cuanto a sus responsabilidades con las Casas de Justicia y otros centros privados de resolución alternativa de conflictos, la DINAREC debe responsabilizarse de:

- Las autorizaciones, apertura y apoyo a la puesta en marcha de dichos centros.
- Su asesoramiento, fiscalización, seguimiento y control.
- Toda una serie de tareas relacionadas con la gestión de registros, la gestión estadística del sub –sector y las relaciones con otras dependencias del Ministerio de Justicia y Paz.

Para el cumplimiento de estas tareas, DINARAC contaba durante la realización del presente informe con cinco personas en sus dependencias: la directora, cuatro funcionarios técnicos (al menos una de ellas cedida por otras dependencias ministeriales) y una persona encargada de la secretaría.

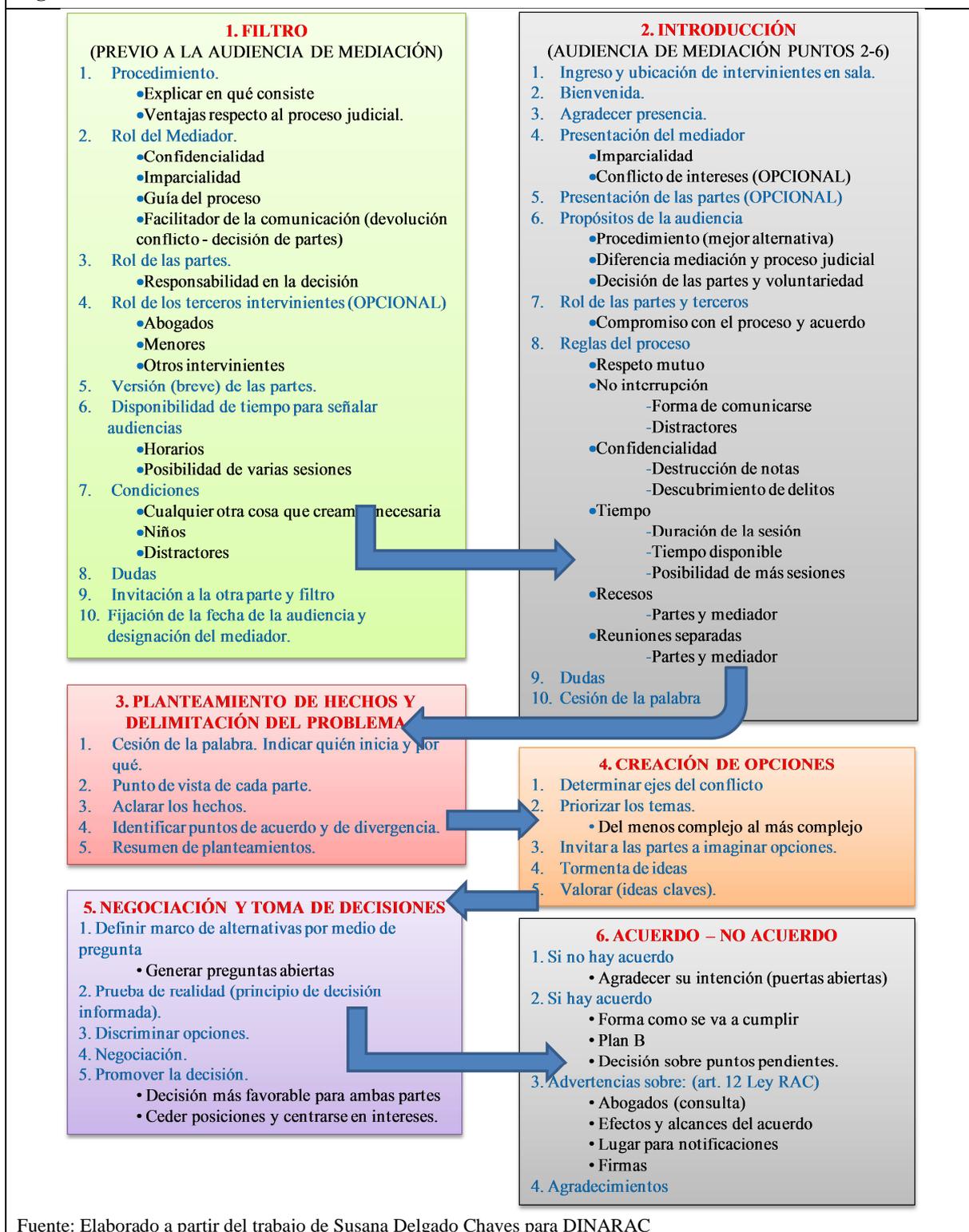
Las Casas de Justicia son un instrumento (probablemente el principal) con que cuenta DINARAC para apoyar el logro de sus fines. Se establece que las Casas de Justicia tienen tres objetivos, que se pueden resumir en: acercar la justicia a las comunidades (mediante orientación, referencia, mediación y en algunos casos atención legal gratuita); divulgar una cultura de Resolución Alterna de Conflictos (por medio de la negociación y mediación); y, mejorar el acceso a la justicia de la población. En definitiva, la estrategia se intenta resumir en cuanto a que las Casas de Justicia son “*centros de resolución alterna de conflictos que, con la ayuda de mediadores profesionales, permiten a las partes alcanzar un acuerdo legal y resolver sus diferencias sin necesidad de plantear demandas en los Tribunales de Justicia*”¹⁰.

Para la realización de, al menos, la tercera de sus funciones, cuentan con un sistema: un mandato de la DINARAC, una infraestructura constituida en la actualidad por diecisiete locales en diferentes puntos del país, unos recursos personales (personal de la DINARAC y entidades colaboradoras y mediadores que actúan de forma voluntaria), un presupuesto

¹⁰ Laura Camiol (Directora de DINARAC): Costa Rica, una experiencia exitosa en Resolución Alterna de Conflictos. En <http://www.forjib.org/arbitraje> (último acceso 5 de mayo de 2014)

proveniente de DINARAC y sus socios, y un procedimiento. El procedimiento establecido para la RAC se presenta en la página siguiente.

Figura 5: Procedimiento de actuación en RAC en las Casas de Justicia.



Fuente: Elaborado a partir del trabajo de Susana Delgado Chaves para DINARAC

c) El Plan Estratégico Nacional para el Fortalecimiento de los MASC en Costa Rica

En el “Taller de planificación estratégica del proyecto de fortalecimiento y potenciación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MASC)” realizado en San José de Costa Rica entre el 10 y el 12 de abril de 2013, los países participantes mostraron su compromiso de completar la planificación iniciada en el ámbito MASC, tanto a nivel nacional como, en su caso, programática, utilizando la metodología de gestión orientada a resultados de desarrollo¹¹. Las jornadas finalizaron con la entrega a la Dirección del Programa de las acciones propuestas por los países para su ejecución durante el 2013.

De acuerdo con lo establecido en el acta del taller, Costa Rica elaboró su Plan Estratégico Nacional para el Fortalecimiento de los MASC. Con el propósito explícito de fortalecer la aplicación eficaz y eficiente de los MASC, el Plan contiene unos valores, unos ámbitos de actuación, un análisis de los colectivos implicados, un análisis DAFO, etc. En lo que se refiere a la estrategia de intervención propuesta, contempla dos categorías de resultados: (i) de desarrollo, relacionados con el acceso de los usuarios a los servicios y los efectos sobre dichos usuarios; y (ii) intermedios, relacionados con las entidades “operadoras”.

La guía para la acción contenida en el Plan se estructura en cuatro objetivos estratégicos, una serie de líneas de acción, los actores más relevantes y un conjunto de indicadores de desempeño. Los objetivos y principales acciones son las siguientes:

- a) Incentivar en los usuarios finales, lo mismo que en sus intermediarios sociales y profesionales, el correcto aprovechamiento de los MASC. Bajo el liderazgo de DINARAC y el Poder Judicial, contempla las siguientes acciones:
 - Establecimiento de vínculos y alianzas estratégicas interinstitucionales e interorganizacionales que permitan la referencia continua de casos hacia los MASC desde las instancias que continuamente reciben casos.
 - Implementación o ampliación de servicios MASC a nuevas zonas geográficas.
 - Desarrollo e implementación de sistemas de información y divulgación, que informen al usuario final y sus intermediarios sobre las instancias MASC disponibles y la correcta utilización de cada una de estas.
 - Desarrollo e incorporación de planes de estudio universitarios para carreras clave que instruyan al profesional sobre los beneficios y la correcta utilización de las instancias MASC relevantes a su práctica.
 - Fomento de un mercado rentable de servicios en MASC atractivo a los abogados.
- b) Promover un marco normativo-institucional más favorable a la utilización de MASC. Liderado por DINARAC y el Poder judicial y con una importante participación de la Asamblea Legislativa, se establecen las siguientes acciones para su alcance:
 - Modernización de los aspectos clave de la ley 7727 y su reglamento a través de las correspondientes reformas.

¹¹ El Acta del taller está disponible en <http://www.comjib.org/contenido/taller-de-planificacion-estrategica-del-proyecto-de-fortalecimiento-y-potenciacion-de-los-> (último acceso 8 de mayo 2014)

- Sensibilización y capacitación de los legisladores clave sobre la importancia y las características de una adecuada reforma a la ley 7727.
 - Sensibilización y capacitación de los operadores judiciales, los operadores de la Procuraduría General de la República y los operadores de la Defensoría de los Habitantes, sobre las opciones MASC con las que cuentan, su adecuada utilización y las reformas que se fueran alcanzando a la ley y su reglamento.
 - Desarrollar e integrar los sistemas de recolección y procesamiento de información útiles para la toma de decisiones administrativas por parte de las instituciones instancias envueltas en los MASC.
 - Gestionar a nivel político-institucional y legislativo la asignación de mayores recursos económicos, técnicos y humanos permanentes a las diferentes instancias MASC, lo mismo que fomentar la atracción de mayores recursos de la cooperación internacional para su continuo fortalecimiento.
- c) Mejorar la calidad en la prestación de los servicios MASC. El liderazgo corresponde a DINARAC y el Poder judicial, y se establecen las siguientes líneas de acción:
- Formulación e implementación de estándares modernos para la capacitación de neutrales y para la administración de servicios MASC.
 - Capacitación avanzada para los proveedores de servicios MASC, tanto para los administradores de las instancias como para sus neutrales.
 - Desarrollo e implementación de sistemas de evaluación de la calidad y satisfacción del usuario para los servicios MASC.
- d) Fomentar una cultura de prevención del conflicto destructivo y su judicialización. Se espera contar con la colaboración de MEP, DINARAC y Poder Judicial para la puesta en marcha de las acciones.
- Desarrollo y fortalecimiento de programas para diálogo colaborativo y el manejo preventivo de conflictos, en el ámbito comunitario y en el ámbito escolar de zonas geográficas clave, implementados y gestionados por los propios miembros de la comunidad, estudiantes y educadores.
 - Desarrollo y producción de materiales como trípticos, posters y volantes para la difusión de los programas comunitarios y escolares que se pongan en funcionamiento o se fortalezcan.
 - Desarrollo y producción de materiales didácticos como manuales y guías, tanto para el facilitador de los cursos para la formación de los operadores comunitarios y escolares, como para el participante de dichos cursos.

En definitiva, el Plan pretende contribuir a una serie de cuestiones (resultados de desarrollo) que se podrían resumir en acceso y uso de los MASC, y para ello se pretende el logro de unos resultados intermedios que son los siguientes: (i) incentivar a los usuarios para que utilicen los MAS; (ii) promover un marco normativo-institucional más favorable a la utilización de los MASC; (iii) mejorar la calidad en la prestación de los servicios MASC: y , (iv) fomentar una cultura de prevención del conflicto destructivo y su judicialización.

2. PROPÓSITO Y PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN

2.1. Descripción del propósito de la evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia para el presente trabajo, *“el objetivo general de la presente asistencia técnica persigue la mejora de los mecanismos alternos de solución de conflictos en los ámbitos penal y comunitario. La reducción de la litigiosidad y la necesidad de acercamiento de estos mecanismos a la sociedad, implican la conveniencia de fortalecer e impulsar los actuales e instaurar nuevos que satisfagan necesidades no cubiertas”*.

En el mismo documento, se establece como “objetivo específico” del trabajo lo siguiente: *“realizar un trabajo de evaluación de la calidad del servicio prestado por las Casas de Justicia en materia de mediación y definir una estrategia para su mejora”*. La necesidad de realizar esta tarea de evaluación se fundamenta en que a pesar de la importancia que se concede a los MASC en la agenda de las políticas públicas de los poderes judicial y ejecutivo, estos mecanismos no son bien conocidos y valorados y es preciso, para mejorar su eficacia, que tanto la sociedad civil y los usuarios de los servicios de justicia como los propios operadores conozcan y estén informados de los mismos.

2.2. Metodología de la evaluación

Los Términos de Referencia, al referirse a la metodología de la evaluación se centran en la descripción de las etapas de trabajo necesarias para la realización de las tareas propuestas. Se señalaba la importancia de que existiese un desplazamiento a Costa Rica de 5 días para conocer de primera mano el trabajo de las Casas de Justicia así como entrevistarse con los actores claves en la temática. Adicionalmente se consideró conveniente la realización de 5 jornadas de trabajo de gabinete para elaborar una estrategia de mejora que el Ministerio de Justicia empleará como parte de su planificación en relación a las Casas de Justicia. En función de lo anterior, se puede apuntar que:

- a. Desde un punto de vista metodológico se trata de una evaluación centrada en criterios, que sigue los lineamientos generales establecidos para la evaluación de intervenciones de desarrollo de la Comisión Europea¹². En ese sentido, la indagación se articula en torno a los criterios o componentes de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. La selección de este método de evaluación se justifica tanto por el co-financiador último (Comisión Europea) como en la conveniencia de seguir el modelo que también adoptaron las principales evaluaciones anteriormente realizadas por EUROsociAL.
- b. Los mecanismos establecidos por la Comisión Europea para la evaluación del desarrollo, siguiendo las directrices del CAD, fueron diseñados para su aplicación a proyectos y programas. En el caso que nos ocupa, la intervención no se puede considerar un proyecto de desarrollo en sentido estricto (como se indica en las diferentes publicaciones

¹² Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección General del Desarrollo. EuropeAid - Oficina de Cooperación. Unidad Común de Evaluación (2006): *“Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea. Guía para la evaluación proyecto y programa”*. Varios volúmenes. <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/> (último acceso 7 de mayo de 2014)

“metodológicas” de EUROsociAL¹³), por lo que se ha intentado adaptar algunas herramientas al caso particular.

- c. Los informes de evaluación que se derivan de la “metodología CAD” suelen estructurarse de acuerdo a una norma común mínima¹⁴: en el caso que nos ocupa se ha intentado cumplir con la norma, pero las características propias del objeto evaluado y las limitaciones temporales del ejercicio han recomendado fusionar los capítulos, incorporando las conclusiones en la valoración por criterios.
- d. Se trata de una evaluación “intermedia”, realizada sobre una acción en curso, no finalizada. Como suele ser habitual, estas evaluaciones tienden a centrarse algo más en el desempeño que en el diseño y mucho menos en los resultados.
- e. Desde la óptica de las técnicas empleadas para la recopilación y el análisis de los datos se trata de una evaluación cualitativa, centrada en la utilización de dos herramientas básicas: la consulta de los principales documentos referidos a la intervención y la realización de entrevistas semiestructuradas a las personas responsables de las acciones y los encargados de su puesta en marcha. Obviamente, para la realización de las entrevistas se visitaron varios lugares donde se desarrolla la intervención (Casas de Justicia, ayuntamientos, dependencias ministeriales, etc.)

2.3. Limitaciones y condicionantes de la indagación realizada

En términos generales, los trabajos se han desarrollado sin ningún tipo de incidencia, y la indagación realizada ha podido ser llevada a cabo de forma satisfactoria. Sin embargo, hay que considerar dos factores que de alguna han podido condicionar el ejercicio realizado:

- a) Temporalmente la evaluación ha coincidido con un cambio de gobierno y de partido gobernante, por lo que las autoridades responsables de la intervención estaban cesando en sus funciones, sin que a esa fecha hubiesen sido nombrados sustitutos.
- b) La escasez del personal en las Casas de Justicia ha obligado a que algunas entrevistas se realizasen en varias sesiones debido a las necesarias interrupciones por llamadas de teléfono y visitas de usuarios a las personas entrevistadas que, en no pocas ocasiones, se encontraban solas en sus dependencias. Los entrevistados debían continuar con su trabajo habitual al tiempo que atendían a la evaluación.

Finalmente indicar que, como es obvio, no era propósito de esta evaluación la indagación en profundidad sobre todas y cada una de las acciones que componen la intervención, sino sobre una muestra de ellas, pero también es preciso reconocer que los condicionantes temporales han afectado en alguna medida a la certidumbre de las conclusiones y recomendaciones de este informe, ya que ha sido imposible establecer métodos de contraste de todas las informaciones recopiladas.

¹³ Las publicaciones de EUROsociAL II insisten en que se trata de una intervención que se sustenta en modelos lógicos de intervención: gestión para resultados de desarrollo, lo que debe hacer posible la aplicación de métodos de evaluación basados en criterios; pero también se señala que los propósitos de esta línea de Justicia se centran en el fortalecimiento de la prestación de servicios públicos.

¹⁴ Suelen contener: descripción del objeto evaluado, metodología empleada en la evaluación, valoración del comportamiento de la intervención conforme a los criterios o componentes, conclusiones y recomendaciones

3. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

En este capítulo se resume el proceso de recopilación y análisis de la información llevado a cabo por el evaluador, que forma la base que permite justificar las conclusiones y recomendaciones que se presentarán a continuación.

Ese proceso se ha ordenado en torno los grandes temas de la evaluación que se articulan alrededor de los criterios de evaluación incluidos en la metodología del CAD. Los criterios “clásicos” son los de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto(s) y sostenibilidad. En el caso que nos ocupa, y debido a las características de la intervención y al propósito buscado con el ejercicio evaluativo, se contemplan con mayor detalle las cuestiones relacionadas con pertinencia, eficacia y eficiencia. Se realizan también algunas consideraciones breves sobre sostenibilidad y se justifica el especial tratamiento del impacto. Otros componentes no tan habituales en la “evaluación CAD” se han incorporado en el capítulo de pertinencia, por no hacer muy compleja la estructura del informe (armonización, apropiación, coordinación, cobertura, valor añadido comunitario)

3.1. Pertinencia (*relevance*) y otros criterios afines

Por pertinencia se entiende la “medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales de los asociados y las políticas de la CE”.¹⁵

Al respecto de la pertinencia en cuanto a **adecuación a las prioridades de los asociados y a las políticas de la Comisión Europea**, la primera consideración que se puede realizar es que la acción de las Casas de Justicia, entendida básicamente como una forma de “mejorar el acceso a la justicia de la población”, resulta prioritaria para todas las entidades implicadas.

- Es obvio que se trata de una acción enmarcada en la estrategia de EUROsociAL, que se recoge en su “Acción 4”: “Fortalecimiento y potenciación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”. De la misma forma, para el socio coordinador en materia de Justicia y sus socios operativos, la intervención en Casas de Justicia se encuentra entre una de sus acciones prioritarias emanadas de su acuerdo con EUROsociAL: divulgación de derechos, orientación y asistencia legal; reducción de barreras de acceso a la justicia; fortalecimiento de las Defensorías Públicas; Mecanismos alternativos de solución de conflictos; atención a víctimas de violencia de género; y, reinserción laboral de personas privadas de libertad.
- Por lo que se refiere a las prioridades estratégicas de desarrollo para Costa Rica, la actuación tendente al fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de

¹⁵ Tanto esta como las definiciones de los diversos criterios que se han incluido en los siguientes epígrafes proceden del documento elaborado por la Dirección General de Relaciones Exteriores. Dirección General del Desarrollo. EuropeAid Oficina de Cooperación Unidad Común de Evaluación (en 2006), con el título “Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea: Guía para la evaluación de proyectos y de programas”.

Se puede consultar en: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide3_es.pdf (último acceso: 07/05/2014)

Conflictos se encuentra expresamente recogida en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁶ 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”; y más concretamente en Capítulo 5 Seguridad Ciudadana y Paz Social, y Objetivo estratégico 5.3.3. “Fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la convivencia pacífica”. En dicho epígrafe se indica: “Se aumentará la utilización de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), como instrumentos pacíficos, participativos y extrajudiciales, con el Ministerio de Justicia y Paz como entidad ejecutora, para ello se ha incluido acciones como la capacitación y certificación de mil personas en resolución pacífica de conflictos, con el fin de fortalecer la participación institucional en este ámbito. Igualmente se activará una Casa de Justicia en cada una de las comunidades: Desamparados, Alajuela, Cartago, Heredia, Santa Cruz, Pococí y Puntarenas (siete en total)”. En definitiva, la actuación de las Casas de Justicia (y, por tanto, el apoyo recibido de EUROSociAL) presenta una perfecta **alineación** con la estrategia nacional de desarrollo.

Figura 6: Sección del marco de resultados del Plan Nacional de Desarrollo con referencia a los MASC

Acción Estratégica	Objetivo	Meta del período 2011-2014	Indicador	Línea Base 2009	Estimación Presupuestaria y fuente de financiamiento (millones de colones)	Institución ejecutora
Promoción de métodos de resolución alterna de conflictos.	Aumentar la utilización de los métodos de resolución alterna de conflictos (RAC), como instrumentos pacíficos, participativos y extrajudiciales que facilitan la solución de conflictos a nivel nacional.	1.000	Número de personas certificadas ⁷ en Resolución Pacífica de Conflictos.	0	10,00	MJP
		7 ^a	Cantidad de Casas de Justicia funcionando.	11	1.717,54 (Préstamo BID/ Contrapartida)	MJP

Fuente:

Más allá del entendimiento de la pertinencia como adecuación a prioridades estratégicas, se puede señalar que parece existir cierto grado de **armonización** con otros agentes de desarrollo o, al menos, se identifican otras acciones de agencias de desarrollo en la misma línea. Así:

- Del propio Plan Nacional de Desarrollo se deduce que hay, ha habido o se esperaba que hubiese una participación del BID en las intervenciones con Casas de Justicia; así en dicho Plan se incorpora incluso una previsión presupuestaria procedente del Banco para la puesta en marcha de las Casas de Justicia.
- Durante las entrevistas realizadas se puso de manifiesto la colaboración que han venido prestando a estas iniciativas diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, se señaló que algunas actividades fueron apoyadas por la intervención en la línea denominada “Ventana de Paz” del Fondo Español de ODM¹⁷. También se comentó

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” Se puede consultar en el vínculo <http://documentos.mideplan.go.cr> (último acceso 28 de abril de 2014)

¹⁷ En el sitio web del FODM se señala como resultado del proyecto: “Apertura de casas de justicia en seis de los nueve cantones del programa y tres soluciones intermedias para los que faltan”. En las evaluaciones intermedia y final de esa intervención se puede consultar más información al respecto. Ver, por ejemplo “Evaluación final del Programa Redes para la Convivencia. Comunidades sin miedo”, en la dirección <http://www.mdgfund.org/es/program/pazcostarica> (último acceso 04/05/2014)

el apoyo de UNICEF al Centro de Derechos de Desamparados y el de PNUD a otras iniciativas que comparten acciones con DINARAC dentro del Viceministerio de Justicia y Paz.

- DINARAC y las Casas de Justicia utilizan documentos de difusión de sus acciones y servicios con el logotipo de la Cooperación Española, lo que hace suponer que en algún momento se estuvieron co – financiando esas acciones desde la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Si bien se puede valorar positivamente la existencia de varias agencias prestando apoyo en la misma línea, la sensación que se obtiene de las entrevistas mantenidas con las autoridades de DINARAC es que no se ha tratado de una acción coordinada entre ellas, sino más bien de la coincidencia de varias agencias en la misma línea de trabajo ante solicitudes puntuales de las autoridades.

Se puede valorar positivamente la **apropiación** de las acciones de EUROsociAL por parte de DINARAC. Los responsables de esta entidad reconocen el apoyo prestado y asumen como propios los productos generados a partir de esos apoyos. De hecho, e insistiendo en lo comentado en el párrafo anterior sobre la armonización, la evaluación percibe que las autoridades, en el correcto entendimiento de que los productos de las intervenciones pertenecen al Estado, acuden a las “fuentes cooperantes” para buscar apoyos a su política de resolución alterna de conflictos con independencia de que exista mayor o menor coordinación entre las agencias socias en el desarrollo.

Respecto a la **coordinación** de actores en el sistema, la evaluación percibe que es una cuestión que, lógicamente, se va diluyendo de forma progresiva desde los niveles estratégicos hasta los operativos. Así, por ejemplo, parece existir bastante coordinación entre actores principales en ámbitos estratégicos del Plan Nacional para el Fortalecimiento de los MASC, que luego se va “perdiendo” en niveles operativos. En el ámbito de todo el “sistema de MASC” existe un trabajo estratégico conjunto entre, al menos, DINARAC, Comisión RAC del Poder Judicial, Centro de Conciliación Judicial, Programa de justicia restaurativa del Poder Judicial, Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales y Defensoría de los Habitantes, pero cuando se desciende a lo operativo da la impresión de que las Casas de Justicia sólo coordinan con sus colaboradores directos (municipalidades, colegios de abogados, algunas fundaciones, universidades) sin mayor contacto con otras autoridades del sistema que no sea DINARAC. En definitiva, se percibe una menor coordinación entre todas las partes del sistema de RAC según se desciende de lo estratégico a lo operativo. Se señalaba anteriormente que esto parece lógico teniendo en cuenta la propia naturaleza del trabajo de las Casas de Justicia (básicamente atención al usuario) y la escasez de recursos humanos para poder desempeñar tareas adicionales.

Por lo que se refiere a la percepción que de EUROsociAL tienen los actores del sistema (**visibilidad**), la conclusión es similar a la del párrafo anterior: se reconocen los esfuerzos y los logros en los niveles estratégicos, pero hay un desconocimiento prácticamente total del programa en los más operativos. A las razones anteriores, de escasa disponibilidad de tiempo del personal y colaboradores de las Casas de Justicia para otras cuestiones que no sean la atención a usuarios, hay que unir que EUROsociAL tiene por el momento una trayectoria temporal bastante limitada de apoyo a esta iniciativa (de hecho, el Plan Nacional

elaborado con apoyo de EUROsociAL tiene pocos meses desde la edición del documento definitivo, y en las diversas oficinas visitadas se hablaba de documento “borrador”) Así, por ejemplo, en las Casas de Justicia al presentarse la evaluación los entrevistados indicaban que algo habían oído del Programa, pero les costaba identificar los apoyos realizados.

De acuerdo con lo comentado en párrafos anteriores, parece obvio que los objetivos de la intervención son totalmente adecuados a las prioridades globales de los asociados y las políticas de la CE. Adicionalmente, se puede señalar la existencia de elevados niveles de apropiación por parte de las autoridades locales, una coordinación entre actores que se diluye de lo estratégico a lo operativo y ciertas debilidades en armonización y visibilidad. Sin embargo, resulta más complicado dar una respuesta a la cuestión, probablemente más importante, de sí dichos objetivos se adecúan a las necesidades de los beneficiarios; esto es, si las soluciones que la intervención propone son adecuadas para resolver los problemas de los usuarios de los servicios (**adecuación solución / problema**) Esa dificultad radica en la propia naturaleza de la intervención que, como ya se ha señalado en capítulos anteriores, se trata del apoyo a la prestación de un servicio público más que de un proyecto de desarrollo.

Con lo anterior no se quiere señalar que la intervención no sea adecuada, sino simplemente indicar que es difícil valorar la prestación de un servicio con instrumentos propios de la evaluación de proyectos de desarrollo. Se trata de una intervención construida desde la oferta (favorecer el acceso de la población a un servicio), dirigida a quienes solicitan el servicio, que responde a varios propósitos de nivel político /estratégico y que, básicamente, aspira a satisfacer necesidades (frente a la pretensión de los proyectos de resolver problemas) En ese sentido, no se puede afirmar que la intervención en las Casas de Justicia resuelva los problemas de los usuarios de manera permanente, pero es muy probable que esté respondiendo de forma muy adecuada a sus necesidades puntuales.

Una cuestión relevante en este tipo de intervenciones más cercanas al apoyo a servicios públicos destinados a los usuarios es la **cobertura**. Por cobertura podemos entender “*evaluar hasta qué punto un programa llega a la población objeto del mismo. Se trata de calcular no sólo la tasa de cobertura sino también de analizar si existe sesgo en la cobertura y efectuar un análisis de las posibles barreras de acceso al programa*”¹⁸. Podríamos considerar la existencia de tres aspectos cuando se trata de analizar cobertura:

- a) La denominada tasa de cobertura: “*La proporción que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios, dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender*”¹⁹.
- b) El sesgo de la cobertura: “*Existe sesgo en la cobertura cuando el proyecto llega a una población para la cual no estaba definido o cuando interviene sólo en un determinado subgrupo de población definida, con unas características específicas*”²⁰
- c) La accesibilidad: “*La accesibilidad se disgrega en tres aspectos (i) grado de conocimiento e información del mismo por parte de la población objeto*

¹⁸ Alvira, F (1991) Metodología de Evaluación de Programas, Madrid.

¹⁹ Cohen & Franco (1993) Evaluación de proyectos sociales.

²⁰ Ligeró, J. A. (2001): Propuesta de un nuevo criterio de evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo, la cobertura, REDC.

(implantación del proyecto, población demandante, etc.); (ii) accesibilidad física, es decir facilidad de acceso al proyecto; y, (iii) aceptación social, actitudes de los usuarios ante el proyecto”²¹

Al respecto, se pueden indicar las siguientes cuestiones:

- No se dispone de un valor concreto sobre la **tasa de cobertura** de la intervención de las Casas de Justicia. Estas entidades realizan un intenso trabajo para contabilizar sus acciones, recopilando en una serie de formularios estandarizados los números de visitas, atenciones a usuarios, casos que entran en el circuito según asunto de que se trate, situación del procedimiento y características de las resoluciones²². Sin embargo, por el momento no es posible determinar el porcentaje de personas atendidas sobre el total de las que presentan la necesidad, básicamente porque no se dispone de la población meta “potencial”; esto es, no se conoce la población que podría acceder al servicio por padecer algunas de las necesidades que la intervención tendría que llegar a solucionar.

Este asunto de la población meta “potencial” constituye una de las cuestiones más complejas en intervenciones de apoyo a la prestación de servicios públicos. Este tipo de intervenciones no cumplen con prácticamente ninguno de los requisitos de “proyecto de desarrollo” para los que se han diseñado la mayor parte de las herramientas de evaluación (y especialmente las que son útiles al “modelo CAD” de evaluación por criterios); sobre todo con la pretensión de dirigirse a un colectivo previamente determinado que se conoce como beneficiarios, usuarios, o “clientes”.

Resulta evidente que en un caso como el que nos ocupa (prestación de servicios básicamente de mediación a quienes padecen conflictos) cualquier persona es parte de la población meta “potencial”, pues nadie está libre de sufrir una disputa con un vecino o en el ámbito familiar, por ejemplo, que requiera del apoyo de un tercero (judicial o extrajudicial) para su resolución. Al mismo tiempo, realizar una valoración que ofrezca unas conclusiones mínimamente razonables de la adecuación, eficacia, eficiencia, calidad y otras características del servicio prestado requiere del conocimiento del colectivo concreto que padece las necesidades que podrían cubrir los servicios prestados, pues de otra forma no se podrá determinar con cierta certidumbre si se está llegando a los que más necesitan el apoyo con determinados niveles de calidad y éxito. A los efectos del presente informe, se propone realizar la siguiente distinción cuando se trate de referirse a la población:

- Población en general, la conformada por aquellas personas que son susceptibles de sufrir las necesidades que podrían ser tratadas por cualquier sistema de resolución de conflictos, sea alternativo o no (pero que no necesariamente las padecen).
- Población potencialmente demandante, entendiendo como tal aquellos que sí que padecen las necesidades que podría tratar de solucionar el servicio prestado, conozcan o no su existencia. Asumiremos que no se puede cuantificar esta

²¹ Alvira, F (1991) Metodología de Evaluación de Programas, Madrid.

²² Sobre todas estas cuestiones de cuantificación del trabajo de las Casas de Justicia se volverá a insistir en el capítulo de eficacia y eficiencia.

población, pero el concepto resulta útil cuando se trate de considerarlo colectivo meta para, por ejemplo, acciones de difusión e información.

- Población potencialmente usuaria, todos aquellos que sufriendo situaciones de conflicto que podrían ser susceptibles de ser tratados por las Casas de Justicia, acuden a este sistema o a los sistemas judiciales. Esta población es sólo una parte, probablemente pequeña, de los que sufren conflictos, pues resulta obvio que resulta imposible establecer la población que sufre conflictos que podrían ser tratados y no acude a ninguna instancia a solucionarlo. Este concepto resulta útil para establecer indicadores de cobertura, eficacia y eficiencia.
- Población usuaria o población tratada, los que padeciendo las necesidades que pueden solucionar las Casas de Justicia utilizan sus servicios.

Si se lograra establecer una estimación de la población que padece las necesidades y acude a intentar solucionarlas en algunas de las posibles instancias (población potencialmente usuaria), se dispondría de información suficiente para poder determinar “una” tasa de cobertura, la de población tratada por las Casas de Justicia frente a la que acude al sistema judicial. La tasa de cobertura parece un indicador excelente del alcance de la intervención, y se constituiría en una información muy relevante para rendir cuentas a las autoridades y al público en general sobre la importancia y calidad del servicio de las Casas de Justicia.

El propio COMJIB dispone de una excelente base de datos en su Observatorio Iberoamericano de la Justicia²³, incluyendo estadísticas de asuntos ingresados y resueltos, por lo que no sería complicado conocer el porcentaje de actividad que supone la cobertura de las Casas de Justicia sobre asuntos similares tratados en el sistema judicial. Al respecto existen algunas estimaciones en otros países sobre actividad de los MASC frente a asuntos tratados en los asuntos judiciales²⁴, que para el caso de Costa Rica se consideró en torno al 5% en una de las entrevistas mantenidas por la evaluación, sin poder precisar la persona entrevistada la fuente de ese dato.

Probablemente, conseguir una estimación más ajustada de este dato pasaría, en opinión de la evaluación, por determinar en una zona concreta de influencia de una Casa de Justicia y de algún juzgado el número de casos totales sobre determinado asunto que tratan unos y otros²⁵. Dado que los tiempos en cada uno de los procedimientos son diferentes (un proceso judicial puede durar años, mientras que en mediación puede

²³ Ver http://www.comjib.org/estadisticas_indicadores (último acceso 10/05/2014)

²⁴ Al respecto, por ejemplo, para el caso de Colombia se indica “entre 1991 a 1995 ... a la rama judicial entraron un promedio de 374.998 asuntos, de los cuales se conciliaron 38.139. Lo que representa un 10.1% de la totalidad. En el caso de las autoridades administrativas (comisariías de familia, inspectores de policía y procuradores delegados), fueron conciliados aproximadamente 41.745 casos de 152.800 que ingresaron, alcanzando un 27.3% de efectividad”. Citado por Hernando Herrera Mercado en “Estado de los Métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia”, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti6.htm> (último acceso 5/05/2014)

²⁵ La evaluación es consciente de que los MASC constituyen soluciones adecuadas a ciertas categorías de litigios y no resultan procedimientos equivalentes a la vía judicial, por lo que en cualquier caso se estarán comparando cuestiones de naturaleza distinta. No se trata de enfrentar un procedimiento a otro, pues es obvio que se trata de cosas diferentes, sino que sólo se intenta obtener un indicador de la calidad de estos MASC.

resolverse en semanas) las cifras obtenidas se podrían contrastar con información procedente de otros países²⁶.

- Respecto al **sesgo en la cobertura**, la evaluación no apreció problemas en la selección de usuarios que pudiese afectar a la calidad del servicio. En el caso de las Casas de Justicia existen unas barreras al acceso tratándose de determinados asuntos (por ejemplo, parece que no se atienden asuntos penales) y por causas económicas (por ejemplo, en disolución del vínculo matrimonial se intenta evitar casos donde exista un elevado patrimonio común de las partes), pero no se pueden considerar un sesgo negativo que niegue el acceso a las poblaciones más desfavorecidas para las que se diseñó el sistema.

Con el fin de mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño y resultados de las Casas de Justicia a las autoridades y el público en general, podría resultar recomendable incluir en los formularios empleados por estos establecimientos algunas referencias al perfil socioeconómico del público tratado, que permitiese justificar los criterios por los que se pasó o no se pasó el filtro que actúa como primer paso del procedimiento. En la misma línea, un mecanismo de ese tipo permitiría contar con información relevante sobre el “subgrupo” tratado dentro de la población total que padece la necesidad. Su comparación con el subgrupo que accede al sistema judicial podría funcionar como un indicador del estrato de población que accede a cada tipo de servicio²⁷.

- La **accesibilidad** constituye uno de los problemas de las Casas de Justicia, muy relacionado con el desconocimiento de la tasa de cobertura, debido a la ausencia de datos sobre la población potencialmente demandante. A este respecto hay que indicar en primer lugar, que no se trata tanto de una cuestión de accesibilidad física como de conocimiento e información para la población demandante potencial (asunto este último ya tratado en párrafos anteriores)

La accesibilidad física es una cuestión que preocupa a los gestores del programa, pero no la principal de sus preocupaciones. Para la selección del emplazamiento de las Casas de Justicia las personas entrevistadas se referían a una serie de criterios consistentes en la existencia de demanda potencial (no se indicaba cómo se calculaba esa demanda), disponibilidad de un socio dispuesto a aportar su contribución, presencia de unos servicios adicionales (pueden ser otros servicios sociales municipales o asesoría jurídica de colegios de abogados y /o universidades), local disponible, etc. Sin embargo, da la impresión que el emplazamiento actual se debe no tanto a la aplicación de estos criterios, sino a dos elementos de decisión política: cumplir con el listado que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo de 2010 y haber contado con alguna iniciativa de la cooperación para el apoyo en su puesta en marcha (básicamente del Fondo Español de ODM) Adicionalmente, los entrevistados insistieron que las Casas de Justicia no tienen necesariamente un alcance geográfico, pues reciben a cualquier usuario que demande el servicio con independencia de su procedencia.

²⁶ Existen referencias sobre cobertura en Argentina, Chile, México, diversos estados de USA, Canadá, países europeos, etc. Para cualquier comparación hay que tener en cuenta que en algunos lugares la mediación es obligatoria en determinados asuntos, por lo que se estará tratando con cuestiones diferentes.

²⁷ Insistir nuevamente que las conclusiones que se obtuviesen del análisis de esos datos tendrían que ser tomados con mucha cautela, pues se trata de comparaciones entre cosas diferentes.

El tema de aceptación social tampoco actúa como barrera al acceso, pues entre aquellos que conocen los servicios parece darse una actitud muy positiva hacia la institución²⁸. La cuestión que realmente opera como barrera al acceso es el escaso conocimiento de la iniciativa y del servicio por parte de la población que se constituiría como potencial demandante. Se puede afirmar que una de las debilidades de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en general, y de las Casas de Justicia en particular, lo constituye el escaso conocimiento del servicio por parte de sus potenciales demandantes y de la población en general; y ello a pesar de los esfuerzos en difusión que realizan tanto la DINARAC como las propias Casas de Justicia. Respecto a la difusión se pueden hacer una serie de comentarios:

- En primer lugar destacar el esfuerzo que en este sentido ha venido realizando la DINARAC, consciente de esta situación en la que la población que es potencial demandante de las Casas de Justicia no conoce suficientemente los servicios a cuyo acceso tiene derecho. Aparentemente este es un problema común en los sistemas que tratan de desarrollar mecanismos alternativos de resolución de conflictos²⁹.
- Señalar que esos esfuerzos de difusión se han dirigido más a la población en general que en centrarse en los que padecen necesidades que podrían solventarse por el acceso a las Casas de Justicia. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las campañas por extender la denominada cultura de paz en los centros educativos. En este sentido se puede apuntar que, a juicio de la evaluación, puede estarse dando una cierta confusión de funciones entre el propio Ministerio, DINARAC y las Casas de Justicia. En ninguno de los listados de funciones tanto de DINARAC como de las Casas de Justicia que se han incorporado en el capítulo dedicado a la descripción de la intervención evaluada se refleja que estas entidades sean responsables de las funciones de difusión de la denominada cultura de paz³⁰. La confusión puede deberse al mandato que se establece en el cuarto resultado intermedio del Plan Estratégico Nacional para fortalecimiento de los MASC en cuanto a *“fomentar una cultura de prevención del conflicto destructivo y su*

²⁸ Al menos los entrevistados comentan que esa buena valoración es lo que se desprende de la lectura de los cuestionarios que se pasan a los usuarios de los servicios.

²⁹ Varios documentos de diferentes autores periodos que fueron consultados por la evaluación destacan estas limitaciones. Se puede ver, por ejemplo, un reciente trabajo de Pilar Berges Fantova (2013) denominado “Análisis DAFO de la mediación civil y mercantil hoy en España: por una mediación eficaz”. En la conclusión a su trabajo señala que *“los aspectos negativos constatados son más de carácter extrínseco que intrínseco a la Mediación, o, al menos, no en aspectos sustanciales. En consecuencia, la eficacia de la Mediación y el éxito de su difusión radican en que se fundamente en postulados más pragmáticos y menos ideológicos, liberándose de determinadas premisas, de tal forma que no se suscite el rechazo de nadie”*. Entre las debilidades extrínsecas que cita se refiere al escaso conocimiento por parte de los potenciales usuarios.

Por su parte, por ejemplo, Juan Enrique Vargas, en su publicación sobre el contexto Latinoamericano “Problemas de los sistemas alternos de resolución de conflictos como alternativa de política pública en el sector Judicial”, realiza un análisis de la situación en diversos países, apareciendo en varias ocasiones las limitaciones de los sistemas en cuanto a acceso de potenciales usuarios.

³⁰ Lo más cercano a ello podría ser el tercer propósito que se establece para las Casas de Justicia, consistente en *“divulgar una cultura de Resolución Alterna de Conflictos (por medio de la negociación y mediación)”*, pero la evaluación entiende que esta expresión se refiere mucho más a divulgación del servicio que se puede prestar en el establecimiento entre los potenciales usuarios que a la difusión de cultura de paz entre los estudiantes.

judicialización”. Es cierto que el Plan incorpora a DINARAC como entidad que debe impulsar el alcance de este resultado, pero lo hace incluyéndola en un grupo amplio de actores entre los que se relaciona al propio Ministerio de Educación.

No parece que ese tipo de difusión centrada en cultura de paz debiese consumir demasiados esfuerzos de las Casas de Justicia, que de por sí cuentan con unos medios bastante escasos. Si se trata de extender el servicio y difundir la función se debería tomar como tema central los servicios que se prestan y como colectivo meta el de los potenciales demandantes; es decir, el colectivo que padece las necesidades que pueden llegar a solucionarse mediante empleo de MASC. Respecto a esta cuestión de la información sobre la cultura de paz en los centros educativos resulta curioso que los conflictos entre escolares no sean uno de los temas que se considera que deban cubrir las Casas de Justicia, frente a lo que es común en otros países (véase la tabla de la página siete de este documento)

- Otro asunto de interés puede ser la forma en que se realiza la difusión. Por el momento los entrevistados indican que estas tareas se han realizado básicamente mediante charlas en centros educativos, sesiones en cursos de formación sobre mediación donde los funcionarios colaboran como profesorado, y la distribución de material impreso donde se explica el concepto, alcance, lista de servicios y otras cuestiones referidas a las Casas de Justicia. Parece evidente que alcanzar a los potenciales demandantes de servicios requeriría de otros soportes que pudiesen llegar a más población. Se han realizado algunas iniciativas muy limitadas en medios de comunicación, pero se señala que el elevado coste y la competencia con los servicios de la administración reducen mucho su posible extensión.
- Finalmente señalar una cuestión sobre la que se insistirá en posteriores capítulos. Si el objetivo es ampliar el colectivo usuario de los servicios, la difusión no es el único método: (i) también es importante la captación de usuarios, para lo cual el actual método parece ser el “boca a boca”, pudiéndose incidir notablemente en la “derivación” desde otras partes del sistema (policía, municipios, funcionarios de los juzgados, etc.); (ii) se puede pensar que acudir a la mediación puede ser legalmente obligatorio para determinados temas; esto es, intentar la mediación previa o simultánea al procedimiento judicial es práctica obligada en algunos países.

Es muy probable que la solución propuesta por el sistema de Casas de Justicia resulte adecuada para resolver puntualmente las necesidades de sus potenciales usuarios (aunque no se conoce con detalle ese colectivo), y dicha solución apoyada por EUROsociAL está perfectamente alineada con las estrategias nacionales, al tiempo que las autoridades responsables se han apropiado de los esfuerzos realizados. Aunque la coordinación de dichas autoridades con EUROsociAL es suficiente, los socios no actúan de forma armonizada y su visibilidad es escasa. La principal debilidad en este capítulo se corresponde con la accesibilidad a la cobertura (entendida como el grado de conocimiento del servicio por parte de la población potencialmente usuaria), pues la difusión de los servicios realizada hasta el momento se muestra insuficiente y se ignora qué cantidad y características podría tener el colectivo de potenciales demandantes. Esto a su vez dificulta la obtención de indicadores que podrían facilitar la rendición de cuentas a las autoridades y al público en general sobre el alcance y calidad del servicio.

3.2. Eficacia y eficiencia.

La Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea define la **eficacia** como la “medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa”. Resulta entonces evidente que para poder pronunciarse sobre la eficacia de la intervención, será necesario conocer los objetivos que se persiguen. Esos objetivos se suelen ordenar a efectos de las intervenciones de desarrollo en las denominadas cadenas de efectos o de resultados. La cadena de resultados es un instrumento que ayuda a identificar la lógica (las relaciones causales) de las políticas, las estrategias y los programas. La cadena de resultados postula que los insumos y los procesos son necesarios para proveer servicios, actividades o productos y que éstos conducen lógicamente al logro de los efectos directos y de los impactos.

Figura 7: Esquema de una cadena de resultados

Results Chain					
HOW should this be implemented?		WHAT should be produced?	WHAT results do we expect from this investment?		WHY should we do this?
Inputs	Activities	Outputs	Short-Term Outcomes	Medium-Term Outcomes	Long-Term Impacts

Fuente: Banco mundial

La primera constatación de la evaluación a estos efectos consiste en que no resulta sencillo establecer claramente esos objetivos, precisamente debido a las características de una intervención que, como ya se ha señalado, se trata más de un apoyo a un servicio público que un proyecto de desarrollo. Nos encontramos aquí con varios niveles de objetivos y propósitos sobre los que no es sencillo establecer una jerarquía clara. Así:

- a) Hay unos objetivos del programa EUROSociAL en la materia de MASC. De acuerdo con lo expresado en el capítulo 2.1. de este informe, se podrían resumir los propósitos de EUROSociAL en su Acción 4 en el siguiente esquema (las relaciones entre los elementos se han colocado de manera vertical para facilitar la lectura):

EUROSOCIAL ACCIÓN 4	
Impacto	Contribución al acceso a la justicia para las personas con vulnerabilidad
Objetivos a medio	Fomentar una justicia más eficaz y sencilla
	Descongestionan el sistema judicial
Objetivo a corto	Fortalecimiento y potenciación de los MASC
Productos	Promoción del conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y de los operadores de justicia de los MASC
	Mejora de los servicios prestados
	Mejora de las capacidades de los operadores
Actividades	Incorporar planificación estratégica en diseño y elaboración de programas MASC
	Reforzar e impulsar los programas de Justicia Comunitaria implementados en los países participantes

	Potenciar la implementación de los MASC en el ámbito penal
Tareas EUROSociAL	Elaboración planes estratégicos de desarrollo y fortalecimiento de MASC
	Profesionalización de los actores del sistema
	Capacitación
	Superación de los requerimientos legales que precisan de desarrollo
	Sistematización y divulgación de recursos
	Elaboración de marcos conceptuales

- b) También hay unos objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica relacionados con los MASC. La Figura 6 refleja la mención a MASC en el Plan Nacional de Desarrollo.
- c) El Plan Nacional de Desarrollo y el trabajo de EUROSociAL han construido un Plan Estratégico Nacional de fortalecimiento de los MASC. Es probablemente el esquema más completo y el único que incorpora indicadores (lo que permitiría establecer alguna conclusión sobre la eficacia); sin embargo no es apropiado a los efectos de este documento pues la evaluación se centra en Casas de Justicia y el Plan Nacional pretende abarcar todo el sector:

PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE RAC	
Impacto	Acercar la Justicia a las comunidades
Objetivos a medio	Fortalecer la aplicación eficaz y eficiente de los MASC
Objetivo a corto (de desarrollo)	Aumenta la solución de los casos mediante utilización de MASC
	Servicios MASC con altos niveles de calidad
	Una cultura de paz fortalecida
Productos (de los actores)	1. Incentivar en los usuarios finales, lo mismo que en sus intermediarios sociales y profesionales, el correcto aprovechamiento de los MASC
	2. Promover un marco normativo-institucional más favorable a la utilización de MASC
	3. Mejorar la calidad en la prestación de los servicios MASC
	4. Fomentar una cultura de prevención del conflicto destructivo y su judicialización
Acciones	1.1. Establecimiento de vínculos y alianzas estratégicas interinstitucionales e interorganizacionales que permitan la referencia continua de casos hacia los MASC desde las instancias que continuamente reciben casos.
	1.2. Implementación o ampliación de servicios MASC a nuevas zonas geográficas.
	1.3. Desarrollo e implementación de sistemas de información y divulgación, que informen al usuario final y sus intermediarios sobre las instancias MASC disponibles y la correcta utilización de cada una de estas
	1.4. Desarrollo e incorporación de planes de estudio universitarios para carreras clave que instruyan al profesional sobre los beneficios y la correcta utilización de las instancias MASC relevantes a su práctica
	1.5. Fomento de un mercado rentable de servicios en MASC atractivo a los abogados

	2.1. Modernización de los aspectos clave de la ley 7727 y su reglamento a través de las correspondientes reformas.
	2.2. Sensibilización y capacitación de los legisladores clave sobre la importancia y las características de una adecuada reforma a la ley 7727
	2.3. Sensibilización y capacitación de los operadores judiciales, los operadores de la Procuraduría General de la República y los operadores de la Defensoría de los Habitantes, sobre las opciones MASC con las que cuentan, su adecuada utilización y las reformas que se fueran alcanzando a la ley y su reglamento
	2.4. Desarrollar e integrar los sistemas de recolección y procesamiento de información útiles para la toma de decisiones administrativas por parte de las instituciones instancias envueltas en los MASC.
	2.5. Gestionar a nivel político-institucional y legislativo la asignación de mayores recursos económicos, técnicos y humanos permanentes a las diferentes instancias MASC, lo mismo que fomentar la atracción de mayores recursos de la cooperación internacional para su continuo fortalecimiento
	3.1. Formulación e implementación de estándares modernos para la capacitación de neutrales y para la administración de servicios MASC.
	3.2. Capacitación avanzada para los proveedores de servicios MASC, tanto para los administradores de las instancias como para sus neutrales.
	3.3. Desarrollo e implementación de sistemas de evaluación de la calidad y satisfacción del usuario para los servicios MASC.
	4.1. Desarrollo y fortalecimiento de programas para diálogo colaborativo y el manejo preventivo de conflictos, en el ámbito comunitario y en el ámbito escolar de zonas geográficas clave, implementados y gestionados por los propios miembros de la comunidad, estudiantes y educadores.
	4.2. Desarrollo y producción de materiales como trípticos, posters y volantes para la difusión de los programas comunitarios y escolares que se pongan en funcionamiento o se fortalezcan.
	4.3. Desarrollo y producción de materiales didácticos como manuales y guías, tanto para el facilitador de los cursos para la formación de los operadores comunitarios y escolares, como para el participante de dichos cursos.

d) Según el Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a DINARAC dentro del Ministerio de Justicia y Paz buena parte de las responsabilidades sobre los MASC. DINARAC a su vez persigue una serie de propósitos algunos relacionados con los MASC y otros que se derivan de sus funciones como entidad del Estado. También se ha elaborado una cadena de efectos para los propósitos y acciones de DINARAC que se muestra a continuación:

DINARAC	
Impacto	Acercar la Justicia a las comunidades
Objetivos a medio	Fomentar una justicia más eficaz y sencilla
	Descongestionan el sistema judicial
Objetivo a corto	Brindar acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos

Productos	Impulsar el conocimiento y desarrollo en la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos
	Controlar y fiscalizar a los centros que se encuentran autorizados para la administración institucional de métodos RAC
	Fortalecer el Programa de Casas de Justicia
Acciones	Un conjunto de tareas dirigidas a definir y establecer políticas públicas RAC.
	Llevar a cabo las acciones inherentes a gestión de personal y otros recursos de la dependencia que la Dirección Nacional representa en el propio Ministerio
	Prestar atención a los potenciales usuarios en cuanto a brindarles información y atender sus consultas, relacionadas con la prestación de RAC
	Responsabilizarse de la formación de “operadores” en materia de RAC y difundir e informar de la acción en dicha materia
	Las autorizaciones, apertura y apoyo a la puesta en marcha de Casas de Justicia y entidades privadas
	Su asesoramiento, fiscalización, seguimiento y control
	Toda una serie de tareas relacionadas con la gestión de registros, la gestión estadística del sub –sector y las relaciones con otras dependencias del Ministerio de Justicia y Paz

- e) Finalmente están las Casas de Justicia, que podría considerarse la entidad operativa dependiente de DINARAC desde la que ésta lleva a cabo su mandato en la materia MASC, que también cuentan con una serie de fines. Es probablemente de la estrategia de las Casas de Justicia de lo que menos información hay. En cualquier caso, se podría considerar la siguiente cadena de efectos.

CASAS DE JUSTICIA	
Impacto	Acercar la Justicia a las comunidades
Objetivos a medio	
Objetivo a corto	Brindar acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos
Productos	
Acciones	Mejorar el acceso a la justicia de la población. Orientación, referencia, mediación y en algunos casos atención legal gratuita Divulgar una cultura de Resolución Alternativa de Conflictos (por medio de la negociación y mediación)

Como se indicaba anteriormente, se presentan cadenas de efectos en el sector, que si bien contienen muchos elementos comunes no resultan demasiado útiles a los efectos de la evaluación, por tratarse de ámbitos diferentes: EUROSociAL se refiere a intervenciones en diversos países (lo que excede el alcance de la evaluación pues no se trata de evaluar a EUROSociAL, ni siquiera a una de sus acciones); DINARAC establece entre sus fines las preocupaciones propias de una dependencia ministerial (y no se trata de evaluar el

Ministerio); el Plan Estratégico Nacional se refiere a todo el sector, lo que también excede el alcance de la evaluación pues una evaluación sectorial; y, finalmente, la presentada por las Casas de Justicia es bastante incompleta.

La Comisión Europea establece que en los procedimientos de evaluación si no se identifica una cadena de resultados clara los propios evaluadores deben “reconstruirla”. Tomando la información existente sobre las Casas de Justicia y algunos elementos de las cadenas de resultados de EUROsociAL y de DINARAC, se propone el siguiente esquema para la evaluación:

Figura 8: Cadena de Resultados de Casas de Justicia apoyadas por DINARAC /EUROSociAL

Acciones	Productos	Objetivos		Impactos
		Corto	Medio	
Orientación, referencia, mediación y en algunos casos atención legal gratuita	Mejora de los servicios prestados	Brindar acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos	Descongestionar el sistema judicial	Acercar la Justicia a las comunidades
Mejora de las capacidades de los operadores			Fomentar una justicia más eficaz y sencilla	
Divulgar una cultura de RAC (por medio de la negociación y mediación)	Promoción del conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y de los operadores de justicia de los MASC			
EFICACIA			IMPACTO	

Fuente: elaboración propia

De esta forma, la estrategia de las Casas de Justicia partiría de tres grupos de acciones consistentes en orientar, servir de referencia y llevar a cabo mediación y atención legal gratuita, mejorar la capacidad de los operadores y divulgar una cultura de RAC (sólo por medio de negociación y mediación). La realización de esas tareas debería asegurar una mejora de los servicios prestados y un mayor conocimiento y uso de los MASC por todos los actores. A su vez estos productos garantizarían un acceso gratuito a la resolución de conflictos en su ámbito de influencia, lo que contribuiría a descongestionar el sistema judicial, a fomentar una justicia más eficaz y sencilla y, finalmente, a acercar la justicia a las comunidades.

La indagación sobre el criterio de eficacia y calidad de las Casas de Justicia se debe centrar en la contrastación del alcance de los productos y el objetivo a corto plazo (objetivo específico), mientras que el análisis de la contribución a objetivos generales y otros efectos más allá del objetivo específico correspondería al criterio de impacto.

En este capítulo se trataría, por tanto, de contrastar si se ha producido una mejora de los servicios prestados por las Casas de Justicia, si se ha promovido el conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y los operadores de los MASC y si se puede atribuir a esos productos que supuestamente se esté brindando acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos.

La primera observación al respecto es que no se ha podido acceder a indicadores preestablecidos sobre estas cuestiones, lo que facilitaría la valoración. Tampoco se conoce una línea de base que reflejase el estado de la cuestión con antelación al apoyo de EUROsociAL a las Casas de Justicia (o lo que lo es mismo, que se contase con una cuantificación de los problemas que se enfrentaban), por lo que no se dispone de la situación punto de partida que tendría que ser comparada con situaciones actuales con y sin el apoyo de EUROsociAL.

A pesar de lo anterior, se pueden realizar algunas valoraciones sobre estas cuestiones de la eficacia:

- Sobre la mejora de los servicios de las Casas de Justicia, lo primero que se puede apuntar es que en el periodo de apoyo de EUROsociAL ha tenido lugar un incremento del número de centros de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Obviamente no es posible atribuir este cambio a EUROsociAL, más teniendo en cuenta que entre los instrumentos que utiliza el programa no se encuentra la inversión en esas cuestiones, pero es bastante probable que en alguna medida el programa habrá contribuido a ello.

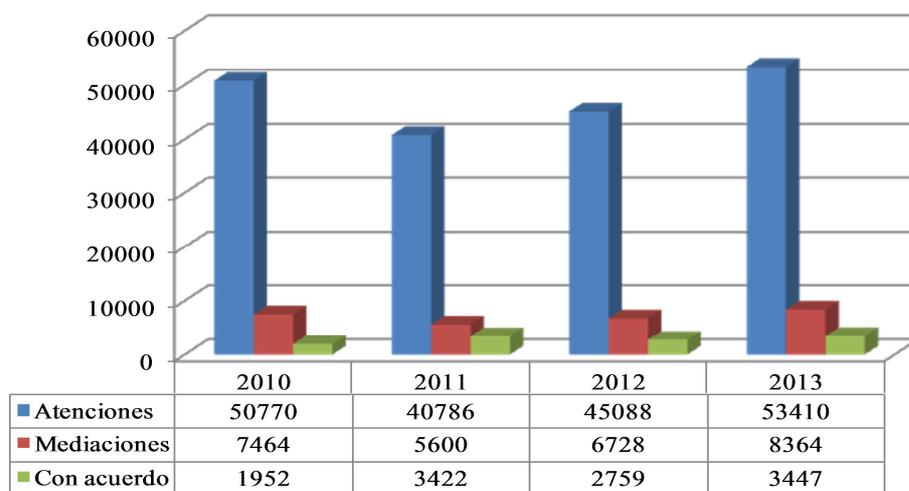
Así, durante 2010 se reportan “atenciones” en diez Casas de Justicia (San Pedro – U Latina, Santa Cruz, Ministerio de Trabajo, Liberia, Mora, Heredia, Ministerio de Economía, San Pedro – UCR, San Ramón y Alajuela); durante 2011 se suman tres más (Limón, Desamparados y San José); en 2012 comienza a reportar otras dos (Palmares y Puriscal); y en 2013 aparecen en los reportes dos más (Curridabat y Pococí), si bien dejan de informar San Ramón y Puriscal al figurar en la estadística como “desautorizadas”; finalmente en 2014 se inaugura otra Casa de Justicia que, lógicamente, aún no reporta datos³¹. De esta forma, en los cuatro últimos años han llegado a operar hasta diecisiete Casas de Justicia, si bien actualmente dos de ellas no presentan actividad. Con estos datos, se puede afirmar que prácticamente se ha cumplido con el indicador del Plan Nacional de Desarrollo que para el periodo 2011 a 2014 tenía prevista la puesta en marcha de siete Casas de Justicia adicionales a las once existentes en el momento.

De acuerdo con los datos anteriores, se puede afirmar que en el periodo se ha ampliado significativamente la prestación de servicios en las Casas de Justicia, al menos en lo que se refiere al número de centros que están prestando dichos servicios y, si bien, esa ampliación no es de ninguna forma atribuible al programa, es probable que éste haya contribuido a ello en alguna medida.

- Respecto al conocimiento y uso de la población de los MASC, es obvio que aquellos los utilizan los conocen. En esa línea, también se puede afirmar que en el periodo no parece haber tenido lugar un incremento significativo del número de atenciones a pesar del incremento en el número de centros que prestan el servicio. En cuanto al número de mediaciones que terminan con acuerdo, no se puede afirmar tampoco que exista una evolución clara hacia un mayor éxito de las tareas.

³¹ Datos facilitados por DINARAC.

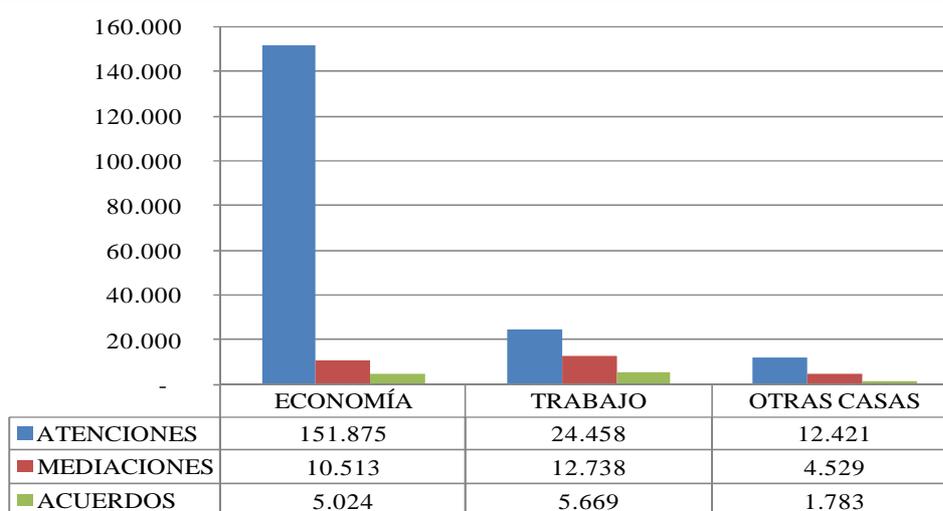
Figura 9: Datos sobre servicios prestados por las Casas de Justicia según año



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de DINARAC

Tal como refleja la tabla incorporada al gráfico anterior, el número de atenciones por las Casas de Justicia ha pasado en el periodo de casi cincuenta y una mil a casi cincuenta y tres mil quinientas, pero en los dos ejercicios intermedios las cifras han resultado menores. Hay que señalar que estos datos están tremendamente condicionados por la actividad del centro establecido en el Ministerio de Economía, pues supone de media para el periodo el 80% de los casos atendidos. Si a esa actividad se le une la del centro del Ministerio de Trabajo, entre ambas entidades suponen cerca del 94% de las atenciones totales de las Casas de Justicia, el 84% de las mediaciones puestas en marcha y casi el 90% de las que llegan a acuerdos.

Figura 10: Datos sobre servicios prestados por Casas de Justicia según tipo de centro (2010 – 2013)

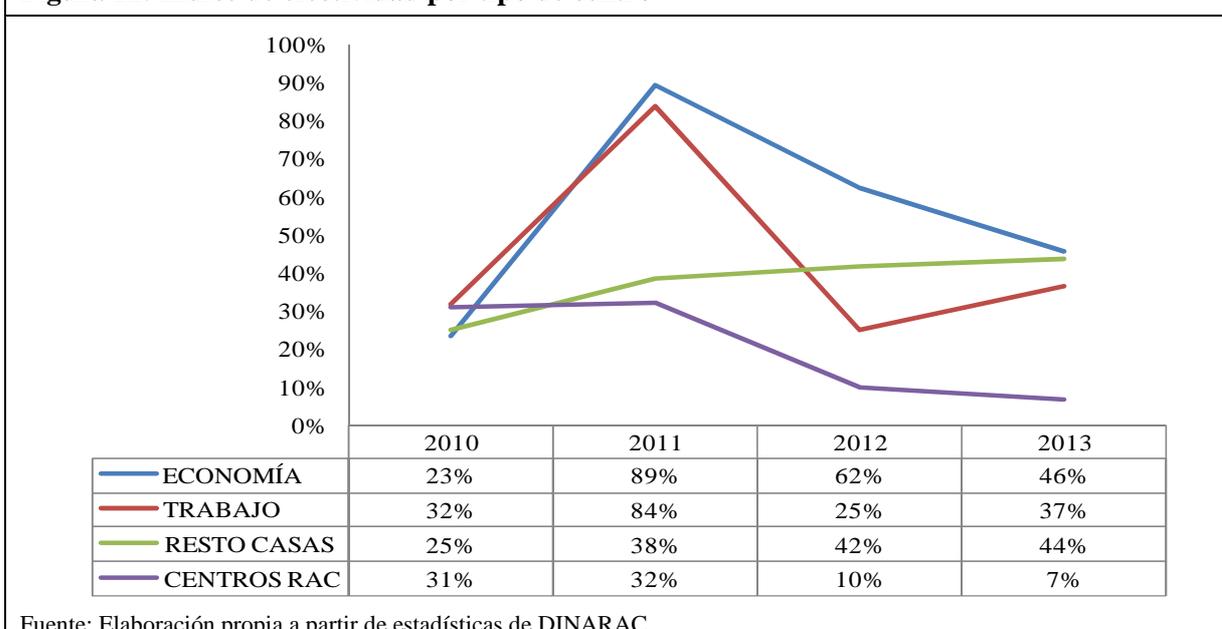


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de DINARAC

En el gráfico anterior se puede observar que para el periodo 2010 – 2014 el centro del Ministerio de Economía realizó más de ciento cincuenta mil atenciones, a partir de las que se desarrollaron más de diez mil procesos de mediación de los cuales cerca de la mitad terminaron en acuerdo. Por su parte, el Ministerio de Trabajo tuvo casi veinticinco mil atenciones, de las cuales aproximadamente la mitad derivaron en procesos de mediación terminando con acuerdo otro cincuenta por ciento. Finalmente, las restantes Casas de Justicia atendieron unas doce mil consultas en el periodo, poniendo en marcha cuatro mil quinientas mediaciones con casi dos mil acuerdos.

Más allá de la diferencia cuantitativa en valores absolutos entre los tres tipos de centros, se puede apuntar que mientras en el Ministerio de Economía se convierten en mediaciones apenas un 7% de las atenciones, en el Ministerio de Trabajo ese porcentaje es de más del 50%. En las Casas de Justicia más de un tercio de las atenciones fructifican en mediaciones. Estas diferencias se pueden deber, entre otras cuestiones, a la diferente naturaleza de los casos que se trabajan en cada una de ellas.

Figura 11: Índice de efectividad por tipo de centro³²



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de DINARAC

DINARAC refleja en sus estadísticas lo que denomina el índice de efectividad, relacionando el número de mediaciones y las que finalizan en acuerdo. Es posible que ese índice se pueda considerar en alguna medida como indicador de calidad, si se asume la hipótesis (bastante débil, en opinión de la evaluación) de que cuantas más mediaciones finalicen en acuerdo mejor será la calidad del servicio. En este sentido no hay una gran diferencia entre los tres tipos de centros si se analizan las cifras totales

³² En este gráfico se ha incorporado también a los Centros RAC privados. En el periodo 2010 a 2013 han estado operando dieciséis de estos centros, que reportan 6.821 atenciones (que en un 90% corresponden a la Cámara de Comercio, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos y la Cámara Norte Americana de Comercio), 2.552 mediaciones y 287 acuerdos.

(48% para el Ministerio de Economía, 45% en el de Trabajo y 39% en las restantes Casas de Justicia), por lo que no cabría hacer comparaciones de calidad desde este punto de vista. Analizando la evolución en los cuatro años contemplados en el análisis tampoco es sencillo extraer conclusiones, probablemente por el escaso periodo para el que se cuenta con datos. Sólo en el caso de las restantes Casas de Justicia parece que podría existir una cierta tendencia al alza en este índice, pero es algo poco significativo debido, como ya se ha dicho, a la brevedad del periodo analizado.

- Para poder pronunciarse sobre el alcance del producto “Promoción del conocimiento y uso por parte de la ciudadanía y de los operadores de justicia de los MASC”, no sería suficiente con lo reflejado en el epígrafe anterior relacionado con la población tratada (“uso por parte de la ciudadanía”), sino que habría que tener en cuenta cuál es el conocimiento de la población potencialmente demandante de los servicios. Como ya se ha indicado, no se conoce cuánta población en el área de influencia de las Casas de Justicia padece los problemas o necesidades que pueden ser atendidas por estos centros, por lo que resulta también imposible pronunciarse sobre si ha aumentado o no su conocimiento sobre la existencia de estos servicios. En definitiva, se ha señalado que no puede extraerse una conclusión clara sobre una posible tendencia creciente en el número de usuarios, es decir de los que conocen y usan los servicios; y mucho menos se puede contar con información sobre los que conociéndolos no los usan, por lo que la evaluación no puede concluir nada mínimamente riguroso al respecto.
- Tampoco puede apuntarse nada muy concluyente en cuanto a una mejora del conocimiento sobre MASC por parte de los operadores de justicia. Es cierto que DINARAC (y por extensión las Casas de Justicia) han realizado grandes esfuerzos en sensibilización y capacitación hacia operadores y futuros operadores, pudiéndose asegurar que es muy probable que se hayan superado ya las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero no se contaba con línea de base sobre el conocimiento de dichos operadores antes de la entrada en el sector de EUROsociAL, ni con una meta establecida en algún tipo de indicador para poder realizar una comparación.

La meta señalada en el Plan Nacional de Desarrollo hacía referencia a la “*capacitación y certificación de mil personas en resolución pacífica de conflictos*”, y sólo para el año 2013 DINARAC reporta en sus estadísticas haber realizado acciones de sensibilización y capacitación para más de doce mil personas (para el periodo 2010 – 2013 se reporta la participación de más de treinta y cinco mil personas. La única información sobre certificación a la que se ha podido acceder se refiere a los aproximadamente doscientos cincuenta mediadores certificadores que actualmente se encuentran adscritos a las Casas de Justicia. Aparentemente el procedimiento consiste en participar en una formación de postgrado cuyo programa debe ser aprobado por DINARAC, que se realizan básicamente en universidades y colegios profesionales y posteriormente lograr una certificación como mediador otorgada por el Ministerio, habitualmente tras cumplir unas horas de prácticas en las Casas de Justicia y otros centros autorizados.

La cuestión de las horas prácticas para la certificación genera algunas controversias, en cuanto a la diferencia de cantidad de horas según cada curso, la rigurosidad en el cumplimiento, las tareas a realizar durante dichas prácticas, etc.

En cuanto a la mejora del conocimiento sobre MASC por parte de otros operadores de justicia diferentes a los mediadores, también se han realizado esfuerzos dirigidos a jueces, abogados, secretarios, fuerzas de seguridad, etc. Los entrevistados señalan que gracias al trabajo conjunto con los colegios de abogados se ha suavizado la resistencia inicial en ese colectivo hacia los MASC, que en algún momento consideraban una competencia que afectaría a su sector de negocio. A pesar de lo anterior, todavía queda mucho trabajo por realizar en este sentido, y cabría intentar un mayor acercamiento entre las Casas de Justicia, las delegaciones de la fuerza pública y los juzgados para construir una imagen conjunta de respuesta a los conflictos de los ciudadanos.

- Finalmente, el otro aspecto importante que podría comentarse sobre la mejora de los servicios prestados por las Casas de Justicia se referiría a la calidad de dichos servicios más allá de la cantidad. Nuevamente la ausencia de indicadores y línea de base supone limitaciones para que la evaluación se pueda pronunciar de forma concluyente. En primer lugar sería necesario definir qué se entiende por calidad, cuál es el “estándar” del servicio para que se considere de calidad. Para ello se podrían construir indicadores, por ejemplo, sobre el tiempo empleado en cada procedimiento, tiempo por caso, el resultado del expediente, la satisfacción del usuario medida en alguna escala, la satisfacción de los mediadores medida con la misma escala para cada operación, etc.

Actualmente DINARAC utiliza unos cuestionarios para la recopilación de información cualitativa y de comportamiento sobre los usuarios para cada caso. El formulario, denominado “Evaluación Proceso de Mediación”, está bien construido y contiene algunas preguntas de las que se podrían obtener indicadores muy interesantes para la valoración de la calidad del servicio prestado, si bien dichas preguntas se dirigen más bien a la valoración de la satisfacción del usuario (la satisfacción del usuario es una parte de la calidad del servicio, pero no lo único) El problema de este instrumento es que la información recopilada en esos cuestionarios por las Casas de Justicia no se está procesando por parte de DINARAC, debido a la falta de tiempo por parte del escaso personal de que dispone. En definitiva, se dispone de un instrumento cuya aplicación resultaría muy útil para poder valorar una parte importante de la calidad del servicio prestado, pero no se está utilizando debido a debilidades del sistema.

A pesar de lo anterior, las personas entrevistadas que han consultado los cuestionarios cumplimentados por los usuarios (si bien no de manera sistemática) comentan que las respuestas obtenidas reflejan una excelente valoración del servicio y que, de algún modo, puede percibirse una línea ascendente en dichas valoraciones.

Resulta muy complicado establecer una conclusión sobre la eficacia de las Casas de Justicia debido a debilidades en el diseño, básicamente en cuanto a indicadores y línea de base, sin embargo hay algunas evidencias que permiten valorar de manera positiva la actuación que se está llevando a cabo; así, se ha ampliado el número de Casas de Justicia hasta alcanzar la meta del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo, al menos no ha descendido el número de casos tratados ni la “efectividad” (número de acuerdos sobre mediaciones emprendidas), se realizan bastantes esfuerzos para difundir las acciones (aunque este aspecto es manifiestamente mejorable), y algunas evidencias muy cualitativas apuntan que se da una elevada satisfacción de los usuarios con los servicios a los que accede.

La publicación sobre metodología de evaluación de la Comisión Europea señala que la **eficiencia** es la “*medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posible (fondos, habilidades técnicas, tiempo, costos administrativos, etc.)*”. La primera constatación a este respecto tiene que referirse a la debilidad institucional del sistema de Casas de Justicia y de DINARAC. A pesar de haber participado en diversas iniciativas dirigidas al fortalecimiento institucional (BID, Fondo ODM, etc.) la situación del sistema todavía es de fragilidad. Si bien no se puede dudar del apoyo político a los MASC por parte de del Estado (al menos hasta el reciente cambio de gobierno), la dotación de recursos con que dichas autoridades proveen al sistema ha venido siendo muy limitada. Obviamente estas debilidades y limitaciones hacen que los efectos deseados sean todavía de escaso alcance; esto es, todo parece indicar que la resolución alternativa de conflictos tiene un alcance muy escaso hacia los potenciales usuarios y demandantes y su crecimiento es excesivamente lento y sujeto a importantes vaivenes por “impulso político” (cierres y aperturas de Casas).

Si las Casas de Justicia fuesen capaces de incidir sobre las autoridades demostrando lo valioso de su propuesta podrían demandar mayores recursos, lo que permitiría difundir mejor sus servicios a la población potencialmente demandante, recibir más usuarios, solucionar más conflictos, llegar a una parte mayor de la sociedad y armarse de nuevos argumentos para volver a incidir sobre las autoridades.

Aparentemente es un problema de medios, y sobre todo escasez de recursos humanos en las Casas de Justicia y en la propia DINARAC. En opinión de los entrevistados, el insuficiente apoyo en cuanto a recursos por parte de las autoridades se debe básicamente a tres cuestiones muy relacionadas: una cierta resistencia “ideológica” por parte de algunos estamentos del sistema de Justicia a la idoneidad de los MASC como instrumento del Estado³³, debilidades entre los operadores de MASC para comunicar adecuadamente su trabajo y logros a las autoridades, y la escasez de recursos general en la administración. Si bien no se incluye entre los instrumentos de EUROsociAL el apoyo o financiación directa a los recursos locales, sí se podrían aplicar algunas medidas para mejorar la situación:

- No constituye un objeto de este trabajo participar en la polémica sobre la idoneidad de los MASC como instrumento del Estado, pero si EUROsociAL cuenta con una postura al respecto dispone de instrumentos para exponer argumentos que traten de vencer la resistencia (seminarios, grupos de discusión, encuentros, pasantías, etc.) En ese sentido, se trataría de no limitar la participación en esos instrumentos a operadores del sistema MASC, sino de incorporar también a los actores que argumentan cierto rechazo o resistencia a que discutan sus posturas.

³³ En un trabajo de Pilar Berges Fantova citado anteriormente, se apuntan algunos temas en los que se puede fundamentar esta resistencia e incluso rechazo; así, entre otras cuestiones señala: dudas por parte de algunos expertos ante la consideración del acuerdo como único criterio de Justicia, minusvaloración del Derecho por algunos estilos de mediación, la mediación en ocasiones da la apariencia de pretender un debilitamiento del Poder judicial y del Derecho, déficit de neutralidad en ciertos estilos de mediación, la percepción de la mediación con un proyecto de ingeniería social puede producir rechazo o desconfianza, confusión entre Derecho y Moral, posible utilización de los MASC para fines dilatorios, inseguridad jurídica de la profesión de mediador, percepción de una posible “competencia desleal” por parte de los abogados, etc.

- EUROSociAL puede a través del apoyo mediante asistencia técnica y otros instrumentos impulsar la puesta en marcha y operación de un sistema de rendición de cuentas sobre el trabajo realizado y los avances de los MASC. Para ello es imprescindible diseñar un sistema de indicadores y un método (procedimiento, responsabilidades y soportes de la información) para la recopilación y el análisis de datos. A lo largo del presente documento ya se han apuntado algunos posibles indicadores: población tratada por materia, “efectividad”, población tratada sobre población potencialmente usuaria (tratados por MASC y tratados por el sistema de justicia), población tratada sobre población potencialmente demandante (tratados por MASC y sistema de justicia sobre estimación de la población que padece las necesidades), recursos aplicados actualmente, recursos por usuarios, recursos por usuarios del sistema de justicia, etc.
- Las dos cuestiones anteriores (reducir las resistencias de parte del sistema de Justicia y rendición de cuentas ante las autoridades) podría incrementar en el medio plazo la cantidad de recursos en DINARAC y las Casas de Justicia (incluyendo incentivos a los mediadores), lo que podría hacer crecer la oferta de servicios de MASC.
- Simultáneamente, como se indicó en capítulos anteriores, sería necesario un apoyo más decidido para la difusión de los servicios MASC hacia la población en general, lo que podría hacer crecer la demanda de este tipo de actuaciones.

Como ya se ha señalado, la evaluación considera que los problemas de eficiencia no tienen que ver con la cantidad de recursos por producto logrado sino más bien con la escasez de recursos para incrementar la oferta y aumentar el alcance del sistema. Es necesario indicar que, si bien no se dispone de datos objetivos, ninguna de las personas entrevistadas por la evaluación consideraba que el coste del sistema de Casas de Justicia fuese elevado, más bien al contrario. Aparentemente, en otros países se han realizado este tipo de estudios que relacionan el coste por cada “operación” MASC con la misma variable para el sistema de justicia, llegando a conclusiones que parece que justificarían el apoyo a los MASC como procedimiento para descongestionar el sistema de justicia a un coste más que aceptable³⁴.

Otra cuestión relacionada con la eficiencia, en la medida en que puede generar retrasos y costes para el proceso, lo constituye la situación de los mediadores. Ya se comentó en capítulos anteriores la forma de acceso a la profesión y el proceso de certificación. A este respecto señalar que en la actualidad las Casas de Justicia cuentan con un listado de unos 250 mediadores certificados que desempeñan sus funciones no sólo de forma gratuita, sino incluso asumiendo sus gastos de desplazamiento, manutención, material de oficina, etc. Estas condiciones de trabajo implican que su disponibilidad para cada asunto esté en función de sus circunstancias profesionales y personales. Dado que la valoración que tanto los usuarios como otros operadores realizan de su trabajo es muy positiva, parece que resulta imprescindible tratar de establecer algunos incentivos a su desempeño. Obvio que

³⁴ Por ejemplo, en una entrevista de diciembre de 2011 en la Revista IURIS a Luis Aurelio González Martín (titular del Juzgado de Primera Instancia número 73 de Madrid) se indica que hay procedimientos en los que el juicio se fija en ocho meses mientras el proceso de mediación puede durar diez días. Asimismo, señala que el coste de un procedimiento judicial puede llegar a los 50.000 Euros para una reclamación de 400 Euros. En otro apartado de la entrevista se comenta que teniendo en cuenta que el coste del equipo de mediación de que dispone del juzgado es de 150.00 Euros anuales, “*el coste de la mediación quedaría amortizado con sólo tres asuntos solucionados al año*”.

EUROSociAL no dispone de instrumentos para incentivar pecuniariamente a los mediadores, pero parece que sí podría emplear otros instrumentos para favorecer sus tareas. La principal demanda de los mediadores, más allá de contar con algún tipo de remuneración, consiste en el reconocimiento profesional de su labor, estableciendo algún tipo de sistema de carrera profesional. También se podrían establecer otros incentivos no materiales por medio del apoyo a reuniones, intercambios, pasantías, formación, etc.

Si los mediadores y otros operadores no resultasen suficientes ante un hipotético incremento de la demanda, podrían pensarse en otras medidas; por ejemplo conseguir algún tipo de incentivo fiscal para que los profesionales del derecho pudieran dedicar trabajo al sistema a cambio de bonificaciones.

Cuestión adicional lo constituye la situación de los denominados funcionarios en las Casas de Justicia y en DINARAC. En las Casas de Justicia se pueden encontrar tres categorías laborales: los mediadores (cuya situación ya se ha comentado), los facilitadores y los coordinadores. Estas dos últimas categorías suelen corresponderse con funcionarios de diversa procedencia, siendo más común los que pertenecen a la plantilla del Ministerio de Justicia y Paz. Sin embargo, en no pocas ocasiones, se ha informado que algunas de estas personas están en calidad de “asignados” a las Casas de Justicia por las entidades socias (colegios de abogados, municipios, universidades y otras entidades) En principio, la cualificación para cada uno de los puestos y las funciones de cada categoría están bien delimitadas, pero la escasez de personal hace que en la práctica puedan encontrarse facilitadores realizando tareas de coordinador. Incluso existe una cierta polémica sobre la posibilidad de que los coordinadores realicen labores de mediación. Aparentemente, al final “todos hacen de todo”, pues es rara la Casa de Justicia que cuenta con más de dos funcionarios de manera estable, incluso en alguna sólo hay un funcionario y en situación de “media jornada” (si bien comentan que pueden llegar a realizar más de la jornada completa) Nuevamente, parece que el establecimiento de algún tipo de incentivos por parte del programa para mejorar la percepción de su trabajo podría resultar una medida necesaria aunque no suficiente para mantener el servicio.

La situación en la DINARAC no era mucho mejor en la fecha de la visita. La Dirección contaba con cinco personas para desarrollar sus labores, y ya se ha indicado que en la actualidad no están procesando la información que se recopila por escasez de tiempo. Para obtener información sobre el procedimiento se están empleando en la actualidad más de diez formularios; entre otros:

- Boleta de atención de usuarios
- Información de contacto
- Acta apertura y acuerdo de confidencialidad
- Audiencia de Mediación
- Evaluación del proceso de mediación
- Bitácora de actividad
- Perfil de Usuario
- Formulario informe estadístico
- Acta de cierre de proceso de mediación
- Seguimiento del acuerdo de mediación

Si bien las Casas de Justicia cumplimentan estos formularios en la medida de sus posibilidades, resulta imprescindible apoyar a la DINARAC en el procesamiento de la información si se desea contar con cualquier tipo de sistema de indicadores que permita rendir cuentas a las autoridades y público en general.

3.3. Algunas consideraciones sobre impacto y viabilidad

La guía de evaluación de intervenciones de desarrollo de la Comisión Europea define la **sostenibilidad** o viabilidad como la “*medida en la que las ventajas de la intervención perduran una vez finalizada la intervención exterior, o bien la probabilidad de que dichas ventajas perduren a largo plazo resistiendo a los riesgos*”. A este respecto hay que señalar que ya se ha indicado en numerosas ocasiones en el presente informe que la intervención de apoyo a las Casas de Justicia no cumple las condiciones de un proyecto de desarrollo tratándose más bien de la colaboración con la prestación de un servicio. A este respecto no se debe plantear la sostenibilidad como uno de los criterios de éxito de la intervención, pues los servicios pretenden estar operativos siempre que alguno de sus potenciales usuarios sufran el problema que en ellos se trata de solucionar. Así, los servicios a diferencia de los proyectos actúan desde la oferta y no desde la demanda de determinado colectivo, pretendiendo solucionar necesidades puntuales y no resolver problemas de una comunidad, tienen alcance habitualmente nacional (frente a exigencia de un área más concreta de los proyectos) y aspiran a ser perdurables.

A pesar de lo anterior, siguiendo de alguna manera los denominados “factores e desarrollo o factores de viabilidad” de la Comisión Europea, se pueden hacer algunos comentarios al respecto:

- Ya se señaló la positiva apropiación por parte de DINARAC y de las Casas de Justicia del apoyo prestado por EUROsociAL, por lo que no es de esperar ninguna dificultad en cuanto a la aceptación de los beneficios generados.
- Al no contar EUROsociAL con instrumentos centrados en la inversión no se espera que surjan dificultades en cuanto a la transferencia de activos generados por la inversión, pues no se ha generado ninguno.
- Tampoco se esperan dificultades con la transferencia de tecnología (entendida en sentido amplio, incluyendo *know how*), pues hay una buena aceptación de las actividades realizadas y de los nuevos procedimientos apoyados.
- Obviamente no se trata de una intervención con efectos ambientales, si bien no hay duda de que se trata de un país que intenta ser modelo en estos aspectos. En cuanto a las consideraciones de género, lo único que se puede señalar es estas cuestiones deben ser consideradas en todas las fases de actuación³⁵.
- En cuanto a las consideraciones económicas y financieras, es de esperar que el Estado en sus diferentes ámbitos asuma, al menos, el mantenimiento de las Casas de Justicia en sus condiciones actuales. Sería importante que el apoyo aumentase, pero el mantenimiento aseguraría de alguna manera la sostenibilidad.
- Por lo que se refiere al apoyo político y a los aspectos institucionales, se ha insistido anteriormente en la necesidad de rendir cuentas para incrementar la participación del Estado y poder continuar fortaleciendo a las Casas de Justicia y a la DINARAC.

³⁵ En este sentido, es destacable que todos los formularios que utilizan las Casas de Justicia, y que han sido comentados en el capítulo anterior, incorporan información que diferencia entre hombres y mujeres, lo que facilitaría la elaboración de indicadores sensibles a cuestiones de género.

La Comisión Europea en sus manuales de evaluación entiende por **impactos** “*efectos a largo plazo, ya sean positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no*”. El primer lugar en que se contrastan los impactos de una intervención es en su contribución a los objetivos generales. Se trataría de seguir indagando en la cadena de resultados desde el objetivo a corto plazo hacia los efectos a más largo plazo. En el caso que nos ocupa, de acuerdo con la cadena de resultados “reconstruida” por la evaluación, se trataría de comprobar en qué medida “brindar acceso gratuito a la resolución de conflictos a través de métodos alternos” contribuye a “descongestionar el sistema judicial” y a “fomentar una justicia más eficaz y sencilla”. Dos observaciones al respecto:

- Obviamente las dificultades comentadas en cuanto a la valoración de la eficacia se repiten en este nivel: no se dispone ni de indicadores ni de línea de base. No se sabe qué cantidad de servicios se espera brindar ni cuántos se brindaban con anterioridad, por lo que resulta imposible no ya conocer si esto ha contribuido a descongestionar el sistema judicial y a fomentar una justicia más eficaz y sencilla, sino saber incluso si ahora se brindan más servicios y mejores que antes, y si ese hipotético incremento de servicios brindados se puede atribuir a la intervención o a otras variables (por ejemplo a que este aumentado la cantidad de conflictos por causas exógenas; o lo que es lo mismo, hay más demanda por lo que se prestan más servicios sin que la intervención tenga nada que ver con ello) En cualquier caso, ya se ha comentado que el número de servicios prestados no se ha incrementado significativamente en los cuatro últimos ejercicios³⁶.
- Si bien no sería excesivamente complicado poner en marcha un sistema de recopilación y análisis de datos que permitiese establecer algunas conclusiones respecto a la contribución de las Casas de Justicia a cuestiones como si se brindan más servicios y si eso conlleva, en alguna medida, efectos sobre la descongestión del sistema judicial y el fomento de una justicia más eficaz y sencilla, eso no resolvería el problema de la atribución; es decir, esos sistemas “sencillos” no permitirían concluir con un grado de certeza aceptable si dichos cambios se pueden atribuir a la acción de EUROsociAL. No es que resulte imposible resolver el problema de la atribución, pero hacerlo requeriría la aplicación de una serie de recursos que escapan totalmente de las posibilidades. Se trataría de poner en marcha un sistema que permitiese comparar los cambios en grupos de tratados y de no tratados; comparar el cambio en la situación entre personas cuyo conflicto ha sido tratado por las Casas de Justicia con personas en la misma situación que no han sido tratadas por los MASC. Esto conllevaría la necesidad de identificar grupos lo suficientemente grandes de personas que padecen la necesidad y reciben el “tratamiento” y, lo que es mucho más difícil, grupos que teniendo la necesidad no han sido tratados para de esta forma poder resolver el llamado “problema del contrafactual”.

Si se puede decir poco sobre la contribución de los servicios prestados por las Casas de Justicia a objetivos a corto y medio plazo, ir más allá en la cadena resulta casi imposible. En cualquier caso, la evaluación no ha identificado ningún efecto no esperado.

³⁶ También puede estar ocurriendo la situación inversa al ejemplo: la intervención puede estar consiguiendo incrementar la capacidad de atención, pero hay menos conflictos por cualquier causa exógena, por lo que no se aprecia finalmente un aumento de casos tratados.

4. Conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones y recomendaciones constituyen la parte fundamental de cualquier proceso de evaluación, ya que éste se lleva a cabo, precisamente, para justificar de la manera más sólida que sea posible, una serie de juicios de valor que constituyen el propósito final del ejercicio. Esos juicios de valor se realizan para rendir cuentas de lo alcanzado a través de una determinada estrategia de actuación y para generar enseñanzas que permitan tomar decisiones que redunden en una mejor gestión de la intervención o en un incremento de la capacidad para gestionar futuras iniciativas.

Las conclusiones y las recomendaciones que se presentan a continuación aparecen enunciadas de forma concisa y sin apenas justificaciones, ya que éstas aparecen en el capítulo anterior. Se ha tratado de redactarlas de manera clara y operativa y constituyen los hallazgos principales de todo este ejercicio de evaluación.

4.1. Conclusiones.

1. Es muy probable que la solución propuesta por el sistema de Casas de Justicia resulte adecuada para resolver puntualmente las necesidades de sus potenciales usuarios (aunque no se conocen con detalle las características de ese colectivo), y dicha solución apoyada por EUROsociAL está perfectamente alineada con las estrategias nacionales de desarrollo, al tiempo que las autoridades responsables se han apropiado de los esfuerzos realizados.
2. Aunque la coordinación de las autoridades nacionales con EUROsociAL es suficiente, los socios en el desarrollo no actúan de forma armonizada y la visibilidad del programa es escasa.
3. La principal debilidad en cuanto a la pertinencia se corresponde con la accesibilidad de la cobertura (entendida como el grado de conocimiento del servicio por parte de la población potencialmente usuaria), pues la difusión de los servicios realizada hasta el momento se muestra insuficiente y se ignora qué cantidad y características podría tener el colectivo de potenciales demandantes. Esto a su vez dificulta la obtención de indicadores que podrían facilitar la rendición de cuentas a las autoridades y al público en general sobre el alcance y calidad del servicio.
4. Dadas las características de la intervención, con elementos más propios del apoyo a la prestación de un servicio público que de un proyecto de desarrollo, no resulta sencillo establecer claramente la cadena de efectos que describiría la colaboración del programa EUROsociAL con el propio devenir de DINARAC y las Casas de Justicia. Aparecen varios niveles de objetivos y propósitos sobre los que no es fácil establecer una jerarquía clara.

Si bien la evaluación ha tratado de “reconstruir” una cadena de resultados, la ausencia de indicadores (con sus correspondientes bases y metas) no facilita esta tarea.

5. Sin embargo, se han identificados varios indicios que permiten valorar de manera positiva la eficacia de la actuación que se está llevando a cabo; así: (i) se ha ampliado el número de Casas de Justicia hasta alcanzar la meta del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo; (ii) no se puede constatar un aumento pero tampoco un claro descenso en el

- número de casos tratados en las Casas de Justicia ni en la “efectividad” (número de acuerdos sobre mediaciones emprendidas); (iii) se realizan bastantes esfuerzos para difundir las acciones (aunque este aspecto es manifiestamente mejorable) incluyendo la denominada sensibilización y las capacitaciones de operadores en diferentes niveles del sistema; y (iv) algunas evidencias de carácter excesivamente cualitativo (lo manifestado por la práctica totalidad de las personas entrevistadas por la evaluación) apuntan que se da una elevada satisfacción de los usuarios con los servicios a los que accede, lo que resulta un más que aceptable indicador de buena calidad del servicio.
6. Si bien no se puede dudar del apoyo político a los MASC por parte del Estado (al menos así ha sido hasta el reciente cambio de gobierno), la dotación de recursos con que las autoridades proveen al sistema ha venido siendo excesivamente limitada. En opinión de los entrevistados, este hecho se debe fundamentalmente a tres cuestiones:
 - (a) una cierta resistencia “ideológica” por parte de algunos estamentos del sistema de Justicia a la idoneidad de los MASC como instrumento del Estado;
 - (b) las debilidades entre los operadores de MASC para comunicar adecuadamente su trabajo y logros a las autoridades para que aumenten su dotación de recursos; y
 - (c) un factor fuera del alcance de los implicados como es la escasez de recursos que se da en la actualidad en casi todos los ámbitos de la administración pública costarricense.
 7. El primer efecto de esas limitaciones se refleja en la situación de los denominados funcionarios en las Casas de Justicia (mediadores, facilitadores y coordinadores) y en el personal de DINARAC; y uno de los síntomas más preocupantes de dicha situación lo constituye la actual incapacidad para procesar y analizar los datos recopilados en los diversos formularios utilizados durante y después de la prestación de los servicios, que podrían facilitar información muy útil para rendir cuentas a autoridades y público en general.
 8. Plantear la sostenibilidad de un apoyo a la prestación de servicios públicos como criterio de éxito de la intervención no resulta adecuado, pues este tipo de servicios pretenden estar operativos siempre que alguno de sus potenciales usuarios sufra la necesidad que se trata de solucionar.

En cualquier caso, es de esperar que el Estado en sus diferentes ámbitos asuma, al menos, el mantenimiento de las Casas de Justicia en sus condiciones actuales. Sería importante que el apoyo aumentase, pero el mantenimiento aseguraría de alguna manera la sostenibilidad.
 9. Las dificultades comentadas en cuanto a la valoración de la eficacia se repiten en el ámbito de los impactos. Así, contando con la información a la actualmente se puede acceder, no se sabe qué cantidad de servicios de mediación se espera ofrecer en el sistema de Casas de Justicia ni cuántos se brindaban con anterioridad, por lo que resulta imposible no ya conocer si un hipotético incremento de dichos servicios ha contribuido a descongestionar el sistema judicial y a fomentar una justicia más eficaz y sencilla, sino que ni siquiera se sabe si ahora se brindan más servicios y mejores que antes, y si ese supuesto incremento de servicios brindados se puede atribuir a la intervención apoyada por EUROSOCIAL o a otras variables del contexto.

4.2. Recomendaciones³⁷.

- I. Con la finalidad de poder establecer cualquier medición de cantidad y calidad del servicio y rendir cuentas en el futuro resultaría importante **mejorar el conocimiento sobre la población potencialmente usuaria y potencialmente demandante**.
 - Para la primera de las cuestiones (población potencialmente usuaria) hay que identificar a los usuarios del sistema judicial implicados en el mismo tipo de asuntos, lo que permitiría algún tipo de comparación (asumiendo que se comparan dos cosas diferentes porque obviamente casos judiciales y MASC no son exactamente la misma cosa) que facilitase información sobre eficacia y eficiencia.
 - Para conocer la población que potencialmente podría demandar ambos tipos de servicios (judicial, MASC, y la que padeciendo las necesidades no acude a ningún tipo de método de solución), habría que establecer una serie de hipótesis sobre estudios de caso que, partiendo de ámbitos geográficos similares para Casas de Justicia y juzgados, investigara por medio de sondeos la cantidad de población que padece cada una de las problemáticas tratadas. Estos modelos serían útiles para pronunciarse en el futuro sobre los criterios de cobertura e impacto.

Resultaría bastante sencillo poner en marcha las medidas dirigidas a conocer la población potencialmente usuaria (los que padeciendo la necesidad acuden y son atendidos, bien en Casas de Justicia bien en el sistema judicial). Sin embargo, tener información sobre la población potencialmente demandante (los anteriores más los que padeciendo la necesidad no acuden a su tratamiento) requeriría poner en marcha importantes esfuerzos en recursos e investigación. En este sentido, EUROsociAL dispone de instrumentos dirigidos a brindar asistencia técnica de calidad, pudiendo plantear una colaboración con las universidades costarricenses ya implicadas en la intervención para elaborar un modelo que facilite la gestión del conocimiento.
- II. Para mejorar la pertinencia de la intervención una medida sencilla, aunque de bajo impacto, consistiría en **avanzar en la armonización** de las agencias de desarrollo presentes en el sector. EUROsociAL, los bancos supranacionales, las agencias del sistema de NNUU y las agencias bilaterales deben coordinar sus esfuerzos en el sector. La Delegación de la CE podría impulsar acciones en este sentido, y plantear de forma simultánea algún cauce para mejorar la visibilidad de los esfuerzos de EUROsociAL.
- III. Si se desea mejorar el alcance del servicio hacia la población meta potencial resulta imprescindible **fortalecer las iniciativas de difusión** de la cartera de servicios prestados. EUROsociAL no dispone de instrumentos que puedan financiar directamente las campañas de comunicación y difusión, pero si puede incidir sobre las autoridades estatales y otras agencias de desarrollo para que asuman la iniciativa en la financiación de dichas campañas mediante la organización de encuentros, congresos, seminarios,

³⁷ En este capítulo se optó por no dirigir cada una de las recomendaciones a actores concretos por no complicar la lectura del texto. Sin embargo, es necesario indicar que cuando se señala a EUROsociAL, si no se señala lo contrario, se refieren tanto al programa como al adjudicatario, el socio coordinador y los correspondientes socios operativos. De la misma forma, si no se indica lo contrario, cuando se hace referencia al Estado se trata de señalar a la administración costarricense en sus diferentes niveles.

donde se pongan de manifiesto las carencias en cuanto a comunicación y difusión y sus posibles soluciones. No hay que descartar el análisis de **otras posibles formas de incrementar la demanda** (asuntos en los que la mediación pudiese ser obligatoria, derivación desde secretarías judiciales, policía, consultorios, etc.), e incidir en nuevas formas de acción y de organización (centros cívicos, círculos de paz, municipios)

- IV. Para poder pronunciarse sobre eficacia, calidad e impacto en el futuro, EUROsociAL y DINARAC deberían **consensuar una cadena de efectos** que refleje los medios y los fines de su colaboración. Tanto medios como fines deben estar recogidos en las diferentes estrategias de desarrollo que han sido aprobadas (planes nacionales, estrategias EUROsociAL, funciones de DINARAC, etc.) Como punto de partida a la elaboración de la cadena de resultados la evaluación sugiere que se podría emplear el esquema que se ha incorporado en la página 33 (Figura 8) del presente informe. Como es obvio el producto final del consenso debe **incluir indicadores con bases y metas** para cada uno de los niveles de la cadena. Los técnicos que colaboraron en la realización del Plan Estratégico Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos podrían resultar muy útiles para esas tareas; tanto por su conocimiento del sector como por su capacidad para que dicho esquema se enmarque en el citado Plan.
- V. Los instrumentos disponibles por EUROsociAL no contemplan la financiación directa para incrementar los recursos financieros en el sistema, pero para el **fortalecimiento de DINARAC y las Casas de Justicia** se podría incidir en las siguientes cuestiones:
- Exponer argumentos que traten de **vencer la resistencia de algunos actores del sistema de justicia** respecto a la idoneidad de los MASC como instrumento del Estado, a través de seminarios, grupos de discusión, encuentros, pasantías, etc., en los que la participación no se limite a operadores del sistema MASC, sino incorporando también a los actores que argumentan cierto rechazo o resistencia para que discutan sus posturas. En este sentido puede sugerirse como argumento de apoyo a los MASC el papel de Costa Rica como país que tiene la vocación de ser un referente internacional en el tratamiento y resolución de los conflictos.
 - Mediante asistencia técnica y otros procedimientos, EUROsociAL puede **impulsar la puesta en marcha y operación de un sistema de rendición de cuentas** sobre el trabajo realizado y los avances de los MASC, que a su vez contribuya a que las autoridades nacionales tomen conciencia de la importancia del sector y lo apoyen con mayores recursos. Para ello es imprescindible diseñar un sistema de indicadores, un método para la recopilación y el análisis de datos y contar con personal capaz de procesar y analizar los datos.
- VI. Incluso para mantener el sistema en sus niveles de actividad actuales resulta imprescindible diseñar y poner en marcha algún tipo de **incentivos para los tres niveles de profesionales en las Casas de Justicia** (coordinadores, facilitadores y mediadores) En ese sentido se sugiere que EUROsociAL y el Viceministerio de Justicia y Paz analicen (con la necesaria participación de los colectivos citados) la situación y las posibles medidas de apoyo que se puedan tomar. Probablemente sea necesario priorizar, entre otras cuestiones, la profesionalización de los mediadores y la asignación de personal administrativo a las Casas de Justicia (para lo que podría contarse con estudiantes en prácticas obligatorias, y con un mínimo de continuidad de varios meses)