

Programa EUROsocial II
Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)
en América Latina

Contrato de Arrendamiento de Servicios de

ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS LABORES DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL, EN EL MARCO DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE CONCILIACIÓN

Consultor:

Apolinar Madrid Escobar

Lima, 28 de marzo de 2014

Producto 2:

LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS LABORES DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL, EN EL MARCO DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE CONCILIACIÓN

INDICE

I. Introducción.-	4
II. Situación actual de los sistemas de recolección de información.-	6
III. Conceptos clave.-	9
IV. Lineamientos del modelo	14
a) ¿Quiénes necesitan la información?	15
b) ¿Qué se quiere conocer?.....	16
c) ¿Dónde se obtendrá la información requerida?	16
d) ¿Cómo se recolectará la información requerida y qué alcances tendrá?	18
e) ¿Cuáles son las áreas responsables de procesar la información?	19
V. Lista de referencias	20

I. Introducción.-

El desarrollo de cualquier modelo de monitoreo de actividades, ya sea en el campo público como en el privado, exige una reflexión previa: ¿cuál es el propósito del monitoreo?. Responder a esta simple interrogante lleva al inevitable reconocimiento sobre la importancia de poder contar con información cuantitativa o cualitativa que nos permita conocer, en forma oportuna, si aquello que estamos haciendo es lo importante y si vamos en la dirección deseada.

En el ámbito público, la necesidad de contar con esa información cobra mayor importancia cuando el ciudadano o receptor de los servicios públicos exige la rendición de cuentas de las actividades que desarrollan las instituciones, especialmente aquellas que administran justicia o las que han sido creadas para resolver conflictos en procura de la paz social. En este contexto, los sistemas de monitoreo - junto con otras herramientas que en las últimas décadas la administración pública ha asimilado de la privada (gestión por procesos; gestión por resultados; balanced scorecard; sistemas de gestión de calidad ISO, etc.) - se han constituido en un medio fundamental para asegurar que los planes, objetivos y metas se cumplan, y no queden como meras declaraciones de buena voluntad.

Partiendo de estas reflexiones y con el encargo de EUROsociAL para desarrollar un modelo de monitoreo, seguimiento y control de las labores de la conciliación extrajudicial, en el marco del Plan Estratégico Nacional de Conciliación, en esta oportunidad ponemos a consideración de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (DCMA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y la Oficina Nacional de Justicia de Paz y de Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial (PJ) la propuesta de lineamientos a tener en cuenta para el desarrollo de dicho modelo. El contenido del presente informe

(segunda entrega de la consultoría) es el resultado de las reuniones sostenidas con funcionarios y personal de las mencionadas Instituciones los días 24 y 27 de marzo del 2014.

Esta entrega se ajusta a los requerimientos establecidos en el contrato suscrito con la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, como parte del programa EUROsociAL II e incluye, en la segunda sección, una breve descripción de los sistemas de recolección de información estadística de las actividades de los centros de conciliación y juzgados de paz, actualmente existentes. En la tercera sección se desarrollan los conceptos clave que serán empleados para el desarrollo del modelo; estas acepciones se complementan con los lineamientos para el desarrollo del mismo, abordados en la sección cuarta y que responden a las preguntas ¿quiénes necesitan la información? ¿qué se quiere conocer? ¿dónde se obtendrá información requerida? ¿cómo se obtendrá la información requerida y qué alcance tendrá? y finalmente ¿cuáles son las áreas dentro de la DCMA y la ONAJUP responsables de procesar la información?.

Ciertamente, en esta fase de la consultoría no se pretende resolver a plenitud todas estas interrogantes; lo que se espera es compartir con las Instituciones beneficiarias la visualización del marco dentro del cual se construirá el modelo que será propuesto, el cual además tendrá en cuenta las posibilidades de los órganos que harán uso del mismo.

Finalmente, en relación al diseño de los formatos, encuestas y demás documentos que la DCMA y el Poder Judicial requieran para obtener la información necesaria para el modelo, se propone que éstos sean presentados una vez que ambas Instituciones hayan validado los indicadores que serán como parte de la consultoría y que corresponden a la tercera fase de la misma.

II. Situación actual de los sistemas de recolección de información.-

La DCMA y la ONAJUP son órganos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Poder Judicial, respectivamente. La DCMA tiene a su cargo la organización, supervisión y control del funcionamiento de los centros de conciliación en el país, en tanto que la ONAJUP planifica, gestiona y evalúa las actividades de fortalecimiento y consolidación de la Justicia de Paz en el país.

No obstante los esfuerzos que los funcionarios y personal de ambas Instituciones despliegan, en la actualidad los dos órganos tienen una serie de limitaciones que no les permite contar con información estadística confiable y actualizada de las actividades que realizan las mencionadas unidades operativas.

Por el lado de la DCMA, se verifica que por mandato de la Ley de Conciliación – Ley No. 26872, modificada por el Decreto Legislativo No. 1070, los centros de conciliación están en la obligación de elaborar trimestralmente los resultados estadísticos de sus actividades y remitirlos al Ministerio de Justicia para conocimiento del público. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el Plan Estratégico Nacional de Conciliación¹; debido a la falta de un sistema informático específico para el desarrollo de esta tarea, la información que los centros de conciliación remiten a la

¹ PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA CONCILIACION EN EL PERÚ. Documento desarrollado como parte de Programa EUROsocial II, Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en América Latina.

Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y control de las labores de la conciliación extrajudicial, en el marco del Plan Estratégico Nacional de Conciliación

DCMA es procesada en hojas electrónicas del programa Excel, poco funcionales y que no ayudan a contar con información en tiempo real, además de dificultar el trabajo al reducido personal asignado a esta tarea.

Con relación a la ONAJUP, el Plan refiere que no existe un sistema que le permita a este órgano contar con información sobre carga procesal y producción de los juzgados de paz a su cargo. Asimismo, la dispersión y lejanía de los referidos órganos jurisdiccionales dificulta cualquier intento de recolección de datos, situación que se suma a las restricciones físicas y presupuestales que la ONAJUP enfrenta para efectuar sus labores. Debido a ello, las decisiones tomadas en esta Oficina Nacional son intuitivas, basadas en la experiencia diaria y sólo cuando es posible se recoge información de los jueces de paz en los eventos de capacitación que se organizan a nivel nacional, así como en las coordinaciones que éstos tienen con las Oficinas Distritales de Justicia de Paz existentes en cada Corte Superior del país.

Salvo un estudio realizado el año 2008 por la organización Manuela Ramos² para la ONAJUP, no se cuenta con una línea de base con información estadística de las labores que realizan los juzgados de paz en el país; tampoco se cuenta con información sobre las expectativas que tienen los usuarios respecto a los servicios ofrecidos por los aludidos órganos jurisdiccionales. En lo que toca a la DCMA únicamente se ha podido verificar la existencia de un estudio, realizado el mismo año por la consultora INNOVAPUC³, que analiza el impacto de la conciliación

² MOVIMIENTO MANUELA RAMOS (2008). Informe final de la consultoría “Diagnóstico del Servicio de Justicia de Paz Letrada y de Justicia de Paz” para el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú - JUSPER.

³ INNOVAPUCP (2008). Informes de “Evaluación de la Conciliación Extrajudicial en los procesos comerciales y de familia” para el Proyecto Competitividad – asociado al Contrato de Préstamo N ° 1503/OC- PE “Programa de Reforma de Competitividad” del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

extrajudicial, en los procesos comerciales y de familia, en los distritos conciliatorios de Arequipa, Trujillo y Lima – Callao.

De acuerdo a información recientemente proporcionada en las reuniones de trabajo sostenidas con funcionarios y personal de ambas instituciones, la situación antes descrita no ha variado significativamente para ninguna de las Instituciones mencionadas, con la única diferencia que la DCMA ya cuenta con un sistema informático denominado SISCON (Sistema de Seguimiento de Procesos de Conciliación Extrajudicial) que permite recoger datos básicos sobre los procesos conciliatorios iniciados. Este aplicativo está disponible únicamente en los centros de conciliación gratuitos de Lima los que acceden al mismo vía plataforma web.

Según cifras recogidas del Plan Estratégico Nacional de Conciliación, al 2013⁴, a nivel nacional existían 902 centros de conciliación privados; 68 centros gratuitos y 5775 juzgados de paz.

⁴ Datos del mes de julio del año 2013

III. Conceptos clave.-

A continuación presentamos los conceptos más importantes que serán utilizados a lo largo del presente trabajo y que nos ayudarán a entender los alcances del modelo a desarrollar:

a) MMSCC.-

Es el conjunto de actividades y procedimientos mediante los cuales se aplican instrumentos de diferente naturaleza para medir el desempeño de los centros de conciliación y juzgados de paz, con el propósito de aplicar correctivos para su mejoramiento y para identificar el avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos que les atañen y que se encuentran contenidos en el Plan Estratégico Nacional de Conciliación.

b) Objetivos Estratégicos.-

Citando a Luis Cámara y a Juan Ramón Cañadas⁵, podemos señalar que los objetivos estratégicos son declaraciones que tienen como misión guiar el actuar de todos los actores involucrados y sirven de referencia para diseñar y gestionar todos los programas y acciones que deberán llevarse a cabo, en el marco del Plan Estratégico Nacional de Conciliación.

Para efectos del MMSCC, el objetivo tomado del Plan citado y que sirve de marco para el desarrollo del modelo, es el OE2 que señala:

“Promover una mayor calidad de los servicios a cargo de los centros de conciliación extrajudicial y juzgados de paz”

⁵ CÁMARA, LUIS y JUAN RAMÓN CAÑADAS – CIDEAL. Guía Metodológica “Elaboración de Planes Estratégicos Nacionales en materia de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC)”

c) Indicador

Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del nivel de logro alcanzado por una unidad operativa, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de estos logros. Así, concordando con la definición que, a este respecto nos da ILPES CEPAL⁶, un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).

Los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.

Tipos de indicadores.- Los indicadores de desempeño que serán parte del MMSCC se clasifican de la siguiente manera:

- Indicadores de Eficacia.- Ofrecen información sobre cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, o qué porcentaje corresponde del total de usuarios.
- Indicadores de Eficiencia.- Nos indican cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio.

⁶ JUAN CRISTÓBAL BONNEFO y MARIANELA ARMIJO Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Santiago de Chile, noviembre del 2005

- Indicadores de Economía.- Señalan si son adecuadamente administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- Indicadores de Calidad.- Brindan información sobre cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.

Características de los indicadores.- Los indicadores, entendidos como herramienta de gestión, deben ser de pronta elaboración y rápida utilización. Por esta razón, siguiendo la metodología establecida por ILPES CEPAL los que se propongan como parte del MMSCC deberán tener las siguientes características:

- Simples.- Claros en contenido, sencillos de construir y fáciles de entender.
- Medibles.- Estadísticamente verificables con datos confiables y completos. Cada término (numerador y/o denominador) debe estar claramente definido de forma que no haya mala interpretación respecto al contenido del indicador. Los datos recolectados por diferentes personas en diferentes periodos de tiempo deben ser consistentes y comparables.
- Alcanzables.- Se definen en relación a metas factibles. Los indicadores deben ser realistas en términos de la factibilidad de recolectar la información a partir de fuentes disponibles.
- Relevantes.- La información debe reflejar lo que es útil para las Instituciones y estar relacionada al objetivo estratégico cuyo avance deseamos monitorear.
- Temporales.- En un horizonte temporal determinado reflejan el avance del logro de las metas. Asimismo, deben ser oportunos y brindar información en el momento que se los necesita; en ese sentido se debe

considerar el tiempo invertido en recolectar la información; el periodo en que se recopiló la información; y el lapso de tiempo transcurrido entre la entrega de un bien o servicio y el resultado esperado.

d) Unidades operativas a cargo de la conciliación

Son los órganos desconcentrados, dependientes de la DCMA y la ONAJUP, que desarrollan los servicios de conciliación en todo el territorio del país. Específicamente, son los centros de conciliación (gratuitos y privados) y los juzgados de paz.

e) Usuarios del servicio de conciliación

Son las personas (naturales o jurídicas) que acuden a los centros de conciliación y juzgados de paz con la expectativa que, a través de estos órganos, puedan resolver sus conflictos con otras personas (igualmente naturales o jurídicas), de manera oportuna y a un costo razonable.

f) Calidad en los servicios de conciliación

Este aspecto puede encontrar muchas definiciones, por lo que para alcanzar consenso sobre lo que entendemos por calidad emplearemos la definición que, sobre este atributo, hace ISO 9001 2008 que es la norma internacional del Sistema de Gestión de Calidad: *Una organización ofrece calidad si tiene a sus clientes satisfechos.* Concordando con la definición señalada en el literal e), los clientes serán los usuarios del servicio de conciliación.

Resulta útil indicar que, en los diagnósticos que hasta el momento se han efectuado sobre el funcionamiento de los servicios de conciliación y de la justicia de paz en el Perú, escasamente se ha desarrollado la cuestión referente a la calidad en dichos servicios; más aun, no existen parámetros oficiales que nos indiquen si los servicios ofrecidos gozan del atributo de la calidad.

No obstante ello, el estudio realizado por la organización Manuela Ramos ofrece una interesante definición que será útil tomar en cuenta: *“...consideramos que la calidad de atención es aquella que promueve, facilita y garantiza los mayores niveles de bienestar posible a quien demanda apoyo, en este caso, a quien demanda justicia”* y más adelante señala: *“En general cuando la calidad de atención es medida desde la perspectiva de los usuarios/as se aprecia que sus opiniones tienen una fuerte influencia de las cuestiones socioculturales y dan bastante peso al aspecto humano de la atención, al respeto a su cultura, el uso del idioma, así como la infraestructura”*. Respecto a los operadores del servicio se afirma: *“Cuando la calidad de atención se evalúa desde la perspectiva de quienes brindan el servicio, se aprecia que ellos dan mayor peso a asuntos relacionados con la capacitación, la infraestructura y el apoyo logístico así como a los parámetros legales relacionados con su función”*.

IV. Lineamientos del modelo

Junto con la metodología propuesta para la presente consultoría⁷, los lineamientos son guías o caminos que nos indican cómo se va a realizar determinada actividad o tomar alguna decisión; están basados en políticas, principios y fundamentos normativos. Para nuestro MMSCC, esos lineamientos se decantan de las respuestas a las siguientes interrogantes o preguntas fundamentales:

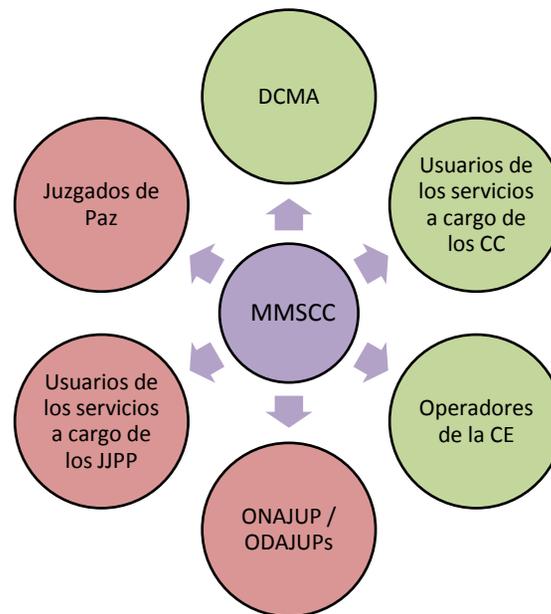
⁷ La metodología para el diseño del modelo fue expuesta como parte del punto 3 del Producto 1 “Marco Conceptual y Metodología” donde se indica que se tomará como referencia la metodología establecida por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES para la formulación de indicadores de desempeño.

a) ¿Quiénes necesitan la información?

La información que se genere en aplicación del MMSCC será de utilidad para la DCMA; la ONAJUP; los operadores de la conciliación (conciliadores extrajudiciales, capacitadores, centros de conciliación extrajudicial y centros de formación y capacitación) los juzgados de paz y los usuarios de los servicios de conciliación.

Siguiendo con la terminología que nos brinda el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 2008, los primeros son los proveedores, directos e indirectos, de los servicios de conciliación y los últimos de los nombrados (usuarios) son los clientes receptores del servicio.

Gráfico: Usuarios del MMSCC



b) ¿Qué se quiere conocer?

El MMSCC permitirá conocer qué actividades o servicios a cargo de las unidades operativas a cargo de la conciliación se encuentran alineadas con el objetivo estratégico que busca promover mayor calidad de los servicios de conciliación. Asimismo, mediante el uso de indicadores de desempeño, nos indicará cómo medir esas actividades o servicios. Los resultados de esas mediciones - que serán periódicas - brindarán información principalmente a la DCMA y la ONAJUP sobre el nivel de avance de las unidades operativas en el cumplimiento del (o los) objetivo(s) estratégico(s) que les atañen.

c) ¿Dónde se obtendrá la información requerida?

La información que alimente el sistema de monitoreo podrá ser encontrada en las unidades operativas a cargo de la conciliación y tomada también de los usuarios de dichos servicios. En ese sentido, se tendrá en cuenta que las principales actividades que desarrollan dichas unidades son:

Centros de Conciliación:

- Recepcionar las solicitudes de conciliación.
- Designar al conciliador a cargo, dentro del plazo señalado en la Ley.
- Notificar las invitaciones para conciliar.
- Velar para que los conciliadores observen los plazos establecidos en la Ley y su Reglamento para el procedimiento conciliatorio.

Diseño de un modelo de monitoreo, seguimiento y control de las labores de la conciliación extrajudicial, en el marco del Plan Estratégico Nacional de Conciliación

- Verificar que los conciliadores lleven a cabo la audiencia de conciliación identificando correctamente a las partes y supervisando el cumplimiento del plazo de duración de la audiencia única.

Juzgados de Paz (en materia de conciliación):

- Solucionar conflictos mediante la conciliación.

Complementariamente, en el desarrollo del MMSCC y dentro de las posibilidades de las Instituciones usuarias del Modelo, deberá evaluarse la posibilidad de explorar otras fuentes de carácter secundario, tales como los órganos jurisdiccionales a cargo de la justicia ordinaria, que son instancias superiores a las que eventualmente pueden llegar acuerdos conciliatorios no ejecutados; en las oficinas de defensa pública, que son órganos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que brindan defensa legal gratuita y a donde puede acudir alguna de las partes no satisfecha con un acuerdo conciliatorio; las Oficinas Distritales de Justicia de Paz (ODAJUPs), que desde las Cortes Superiores del Poder Judicial supervisan y apoyan el funcionamiento de los juzgados de paz, y otros.

d) ¿Cómo se recolectará la información requerida y qué alcances tendrá?

Los mecanismos y procedimientos de recolección de la información que alimente el sistema de monitoreo deberán tener en cuenta dos aspectos de indiscutible relevancia:

- la existencia de mandatos legales, que hagan viable y aseguren la entrega periódica de información por parte de las unidades operativas, y
- las posibilidades presupuestales de cada Institución, que garanticen que tanto la DCMA como la ONAJUP estén en condiciones de acopiar la información y procesarla con la oportunidad que se requiera para una adecuada toma de decisiones.

Son estos dos elementos los que determinarán la forma en que la información será recogida, transmitida o remitida desde las unidades operativas a cargo de la conciliación a la DCMA y la ONAJUP.

Los elementos antes descritos también permitirán establecer el alcance que, en una primera etapa, vaya a tener el MMSCC, definiendo si se tomará información del universo de unidades operativas a cargo de la conciliación (la totalidad de distritos conciliatorios y distritos judiciales) o si, dadas las limitaciones existentes, esta tarea se hará sobre una muestra representativa, de acuerdo a las posibilidades reales de cada Institución.

e) ¿Cuáles son las áreas responsables de procesar la información?

En línea con la pregunta anteriormente desarrollada, el MMSCC deberá explicitar qué área dentro de la DCMA y la ONAJUP será la responsable del manejo del sistema de monitoreo. Abordar este aspecto significará señalar los supuestos y condiciones mínimas bajo los cuales el Modelo funcione, dimensionando los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para ello.

V. Lista de referencias

Documentos consultados:

- PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA CONCILIACION EN EL PERÚ. Documento desarrollado por Armando Plazolles Portugal como parte de Programa EUROsocial II, Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en América Latina.
- CÁMARA, LUIS y JUAN RAMÓN CAÑADAS – CIDEAL. Guía Metodológica “Elaboración de Planes Estratégicos Nacionales en materia de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC)”.
- JUAN CRISTÓBAL BONNEFO y MARIANELA ARMIJO Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES CEPAL Santiago de Chile, noviembre del 2005
- MOVIMIENTO MANUELA RAMOS (2008). Informe final de la consultoría “Diagnóstico del Servicio de Justicia de Paz Letrada y de Justicia de Paz” para el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú - JUSPER.
- INNOVAPUCP (2008). Informes de “Evaluación de la Conciliación Extrajudicial en los procesos comerciales y de familia” para el Proyecto Competitividad – asociado al Contrato de Préstamo N ° 1503/OC- PE del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- ROYAL SYSTEMS S.A.C (2013). Informe final de la consultoría para el “Rediseño de procesos para la optimización de los servicios para la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflictos del MINJUS”.

Principales normas consultadas:

- Ley No. 26872 - Ley de Conciliación
- Decreto Legislativo No. 1070, que modifica la Ley 26872 Ley de Conciliación.
- Decreto Supremo No. 014-2008-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley de Conciliación modificada por el Decreto Legislativo N° 1070.
- Decreto Supremo No. 006-2010-JUS, que modifica el Reglamento de la Ley de Conciliación.
- Ley No. 29824 – Ley de Justicia de Paz.
- Decreto Supremo No. 007-2013, que aprueba del Reglamento de la Ley No. 29824 – Ley de Justicia de Paz.
- Ley No. 29809 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Resolución Administrativa No. 227-2012-P-PJ, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.