

7MO CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA - ALACIP
BOGOTÁ 2013

Implementando la Justicia
Un análisis del nivel de coordinación al interior de los juzgados de
paz letrados en comisarías de Lima Metropolitana

Oliva Castillo, Raúl Enrique Angelino

Lima, Perú

INTRODUCCIÓN

En el mundo académico y político, existe un cierto consenso en el hecho de que una de las funciones básicas que todo Estado debe desarrollar y que está obligado a brindar a la ciudadanía es el Servicio de Justicia, la cual es administrada por una serie de instancias que componen la amplísima estructura estatal. Si bien esta idea puede ser considerada como un supuesto, es imposible negar que, en el Perú, el nivel de calidad de los servicios de justicia que brinda la autoridad estatal resulta en la mayoría de casos deplorable, ya sea por razones jurídicas, administrativas, financieras, culturales, políticas, entre otras.

Es en este contexto que ha surgido, durante las últimas décadas, la justicia de paz letrada como manera de afrontar con mayor efectividad la creciente sensación de inseguridad así como los índices de delincuencia en la sociedad en casos de “faltas”, es decir, delitos catalogados como de menor grado por el Derecho Penal y que por ende merecen una sanción acorde al grado de la falta cometida. Con el correr de los años, los gobiernos llevaron a cabo una serie de reformas que incluían la instalación de dichos juzgados dentro de comisarías como forma de acelerar el servicio público del proceso judicial por faltas al contar con la presencia de todos los actores implicados en un solo espacio de trabajo, permitiéndoles laborar de forma mucho más coordinada y sin mayores costos administrativos.

Sin embargo, a pesar de los avances, estudios realizados durante los últimos años reportan una seria deficiencia en lo que respecta a la resolución de procesos judiciales debido a la alta carga procesal que éstas registran en comparación de la cantidad de sentencias que emiten.

1. Identificando el problema

Según investigaciones realizadas, las cuales presentaremos a lo largo de este documento, si bien la existencia de los juzgados de paz letrados ha logrado agilizar el desarrollo de los procesos judiciales sobre delitos menores, existen significativas falencias en lo que respecta al desarrollo de los procesos penales, ya que muchos de éstos no llegan a concluirse o son archivados por prescripción, siendo menos frecuentes los casos que concluyen con sentencias.

De esta manera la pregunta de investigación que se pretende responder es **¿Cuál es el rol que desempeña la coordinación de los actores en la gestión de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías de Lima Metropolitana?** La hipótesis que aquí se propone para responder a la interrogante planteada es que ***el nivel de coordinación entre los diferentes actores que componen la estructura organizacional al interior de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías de Lima Metropolitana es un factor que incide en la poca efectividad del servicio que brindan a la ciudadanía plasmada en los altos índices de carga procesal.*** Y es que lo

interesante de un juzgado de paz letrado en comisaría es que se trata de una organización cuyos miembros integrantes provienen de diferentes órganos del Estado vinculados al sistema penal por faltas los cuales intervienen en diferentes fases del proceso de atención de denuncias con su propia lógica de gestión y cultura organizacional; evidenciando la necesidad de construir canales de coordinación que contribuyan a la efectividad del servicio.

Con esto se busca demostrar si es que la organización en sí, es decir, la manera cómo se estructuran las relaciones entre individuos al interior de dichas entidades, constituye un determinante que afecta la calidad del servicio que se brinda, tanto en el proceso de elaboración como en el resultado del mismo. Por esta razón, el marco teórico que aquí se presenta hace también referencia a la cultura organizacional, la cual engloba la dinámica entre actores y que constituye un factor determinante para el nivel de coordinación de la estructura organizacional.

2. Objetivos de la investigación

Debido al aislamiento de las demás disciplinas respecto del tema, el propósito del presente documento consiste en desarrollar, entonces, una propuesta metodológica diferente por medio de la cual estudiar un caso específico relacionado con la administración de justicia pero enfocado desde una perspectiva mucho más organizacional que permita analizar las estructuras de poder que pudiesen existir entre individuos que forman parte de una misma institución y que interactúan entre sí con el objetivo de producir un servicio de suma importancia para la ciudadanía, en este caso, la administración de justicia de paz letrada.

Por esta razón, el presente trabajo pretende estudiar, desde un enfoque organizacional centrado en los procesos de implementación de una política pública, un caso particular de la administración de justicia a partir del cual esbozar algunas conclusiones que pudiesen contribuir a la mejora de dicho servicio. Por esta razón, se ha escogido centrar la investigación en el caso de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías de Lima y llevar a cabo un trabajo que contribuya al estudio de la administración de justicia en el Perú en dichas instancias, pero desde una perspectiva de gestión pública centrada en la dinámica organizacional y la coordinación de los funcionarios públicos que forman parte de la institución. De esta manera, **se busca examinar el nivel de coordinación al interior de dichas instituciones públicas**, las cuales presentan una serie de características que las convierten en un campo interesante para la investigación organizacional.

3. Justificación

Los Juzgados de paz letrados en comisarías responden a una necesidad de reforma del servicio de justicia producto del ascenso en el registro del

número de faltas registradas durante los últimos años¹ por la PNP. Debido a que la sociedad peruana se encuentra en un contexto cambiante donde la percepción de inseguridad en la capital limeña se mantiene en niveles muy altos, los ciudadanos tienen derecho a un debido proceso y a recibir un servicio de calidad en la administración de justicia; lo cual resulta un aspecto elemental para el desarrollo humano debido a los conflictos que surgen en la sociedad y que ponen en riesgo la libertad individual y colectiva.

Como se ha mencionado anteriormente, el interés por ahondar en el contenido organizacional proviene del hecho de que son pocas las investigaciones realizadas bajo un enfoque no jurídico sobre el caso en cuestión y porque además las Ciencias Sociales pueden explicar el desarrollo de ciertos fenómenos que a simple vista no son observables si es que se limita el estudio del desempeño de la organización en base a las normas que la rigen.

¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.16.

CAPÍTULO I

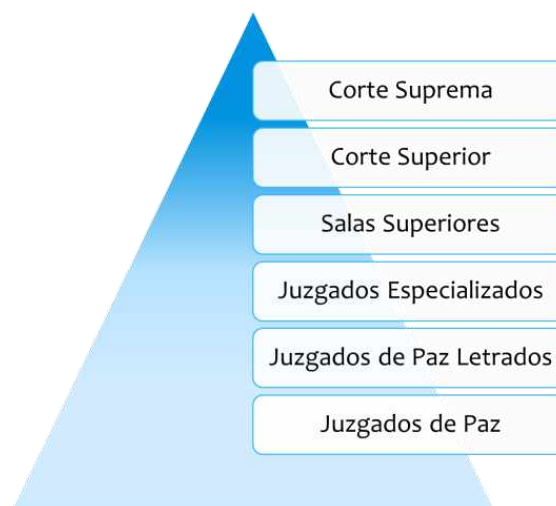
LA REFORMA DEL SERVICIO DE JUSTICIA: LOS JUZGADOS DE PAZ LETRADOS EN COMISARIÁS (JPLC)

1. Los juzgados de paz letrados en comisarías

En breves términos, los JPLC son órganos jurisdiccionales cuya función consiste en investigar y sancionar delitos que estén bajo su competencia, haciendo frente a las demandas de respuestas efectivas de seguridad, justicia y eliminación de la impunidad en materia de delincuencia menor². Es regido por el Poder Judicial y es uno de los niveles inferiores dentro de la jerarquía jurídica debido a que sólo tiene injerencia en delitos menores, es decir, aquellas infracciones penales tipificadas como menos graves en el Código Penal y conminadas con penas de prestación de servicios a la comunidad o multa³.

Dentro de la jerarquía de órganos judiciales se encuentra en la base de la pirámide después de los juzgados de paz, razón por la cual sólo puede resolver casos de faltas más no de delitos especializados.

La Ley N°27939 es aquella que reforma el procedimiento penal en materia de faltas y que a la vez incorpora la creación de Juzgados de Paz Letrados dentro de Comisarías⁴. En ella se propone la instalación de dichos juzgados con el objetivo de atender los procesos por faltas de manera especializada en un horario mucho más extendido (de lunes a sábado de 8am a 10pm) diferente del horario de trabajo del Poder Judicial (de lunes a viernes de 8am a 4:45pm).



Por estas razones, debido a lo contemplado por dicha ley, además de las normas contenidas en el Libro Tercero del Código Penal, se establece un procedimiento especial para casos de faltas, así como los órganos vinculados a la represión y prevención de este tipo de infracciones⁵: el Poder Judicial (PJ) por medio de los jueces de paz letrados; la Policía Nacional del Perú (PNP) a

² DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.23.

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.23.

⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.22.

⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.133.

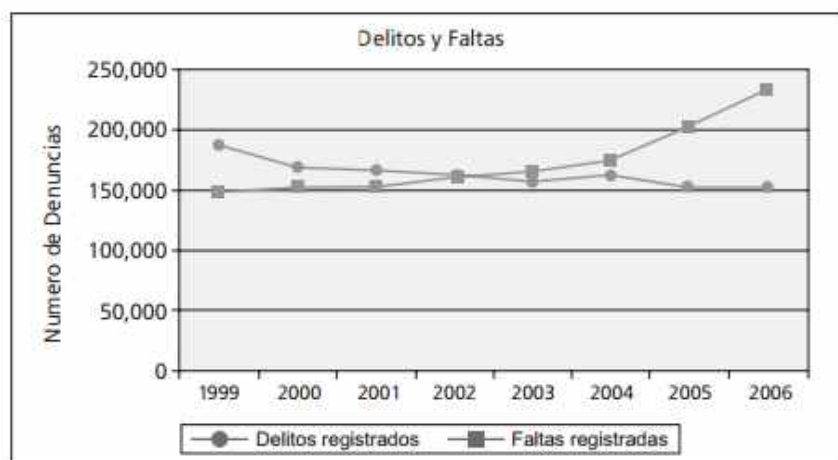
través de las comisarías; y el Ministerio de Justicia a través del Instituto Nacional Penitenciario y los abogados defensores de oficio asignados a los juzgados.

1.1. Contexto y justificación

El Perú ha tenido cambios drásticos en su sistema judicial en un periodo muy breve, desde la destitución de magistrados operada bajo la dictadura del General Velasco hasta la implementación progresiva del nuevo código procesal penal durante la última década años; estos cambios han delineado un modelo diferente en muy pocos años y se han debido a cambios referidos al diseño legal-institucional, pero no de orden cultural⁶.

Fue el incremento de la percepción sobre delito e inseguridad en el país uno de los factores que motivó a la creación de los JLPC, además del progresivo aumento de denuncias por faltas, lo cual se contradecía con el hecho de que en la última década haya disminuido progresivamente el número de delitos registrados⁷. Como se observa en el cuadro, la curva entre los años 1999 y 2006 respecto de los delitos registrados, que fue el contexto dentro del cual se originaron los JPLC, presenta una tendencia decreciente, a diferencia de las faltas registradas, las cuales sí iban en aumento.

Delitos y Faltas



Fuente: Tomado de Muñoz (2008).

Si bien el número de delitos registrados por la PNP en los últimos años no parece corresponder con la creciente percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, sí se relaciona con el ascenso en el registro del número de

⁶ JIMÉNEZ, Juan (2007) "Reforma en la organización y gestión judicial: El reto pendiente del Perú" En: *Reforma del Estado Peruano*. Lima: PUCP, P.438.

⁷ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías*. P.47.

faltas registradas durante los últimos años⁸, siendo las faltas contra el patrimonio (hurtos y daños) y contra la persona (lesiones o maltratos) las que registran las cifras más elevadas de este tipo de infracciones⁹.

1.2. Descripción del servicio público

1.2.1. Composición de los JPLC: actores involucrados y sus competencias

La tarea por la cual fueron creadas estas instituciones requería la constitución de un espacio físico al interior de las comisarías dentro del cual confluyeran los distintos actores que generalmente forman parte del sistema penal y que intervienen durante todo el proceso por faltas: el juez representante del Poder Judicial, la defensa pública, la PNP y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Al permanecer los representantes de cada una de las tres instancias juntas en un mismo espacio, iba a contribuir a la aceleración de los trámites e investigaciones de los casos atendidos.

En lo que a la **policía** respecta, sus competencias son las de registrar e investigar las denuncias; y detener a los acusados de cometer falta. El rol principal de la policía consiste en brindar los insumos necesarios para que el juez pueda evaluar los casos de faltas y dictaminar una sentencia.

Por otro lado, el **juez** tiene la función de ser el principal tomador de decisiones durante el desarrollo del proceso para poder dictaminar la sentencia. Para ello, se ha dispuesto que existan **dos turnos de atención al ciudadano** de tal manera que el horario de recepción de denuncias en el juzgado abarque la mayor parte del día: de 8:00 a.m. a 10:00 p.m. Cada turno dura siete horas y es administrado por un juez.

En tercer lugar, la **defensa de oficio** consiste en un servicio gratuito que es brindado por el mismo juzgado para aquellas personas acusadas de falta que no cuentan con las condiciones económicas suficientes para poder costear un abogado privado.

Finalmente, la función principal del INPE en los JPLC es la de administrar, supervisar y controlar las penas propias de cada una de las faltas. La **representante del INPE** del JPLC de Alfonso Ugarte en el Cercado de Lima ilustra la responsabilidad del INPE de encargarse la ejecución de las sentencias de la siguiente manera:

Asimismo, además de los actores que intervienen al interior de los JPLC, está establecido según ley que para el desarrollo de las actividades desarrolladas es necesaria la coordinación de las respectivas instituciones estatales desde las cuales cada uno proviene:

⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.16.

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2006) *Perú: Compendio estadístico 2005*. Lima: INEI. P.323

ACTOR	INSTITUCION
Juez de paz letrado	Poder Judicial
Policía Nacional del Perú	Ministerio del Interior
INPE	Ministerio de Justicia
Defensa de oficio	Ministerio de Justicia

De esta manera, la tarea de dichas instituciones consiste en la designación, supervisión y capacitación de los actores que interactúan al interior de la organización de lo JPLC.

1.2.2. El procedimiento por faltas

El proceso por faltas se rige principalmente por el Código Procesal Penal y la Ley 27939 que da origen a los juzgados de paz letrados en comisarías. Este, el procedimiento por faltas se caracteriza por ser rápido y sin mayores complejidades en términos jurídicos.

En el libro tercero del Código Penal Peruano¹⁰ se establecen trece tipos penales de faltas, las cuales son agrupadas en cinco títulos los cuales son¹¹:

- Faltas contra la persona
- Faltas contra el patrimonio
- Faltas contra las buenas costumbres
- Faltas contra la seguridad pública
- Faltas contra la tranquilidad pública

Las faltas que registradas en los JPLC, suelen ser aquellas tipificadas como hurto simple y lesiones físicas. Estas se encuentran tipificadas en los artículos 441° y 444° del Libro Tercero del Código Penal, siendo las penas que pueden imponerse a este tipo de faltas las jornadas de prestación de servicios comunitarios y los días-multa¹². De esta forma, se puede afirmar que una gran diferencia entre los procesos por falta y los procesos por delito es que la pena, en los casos de falta, no implica privación de la libertad.

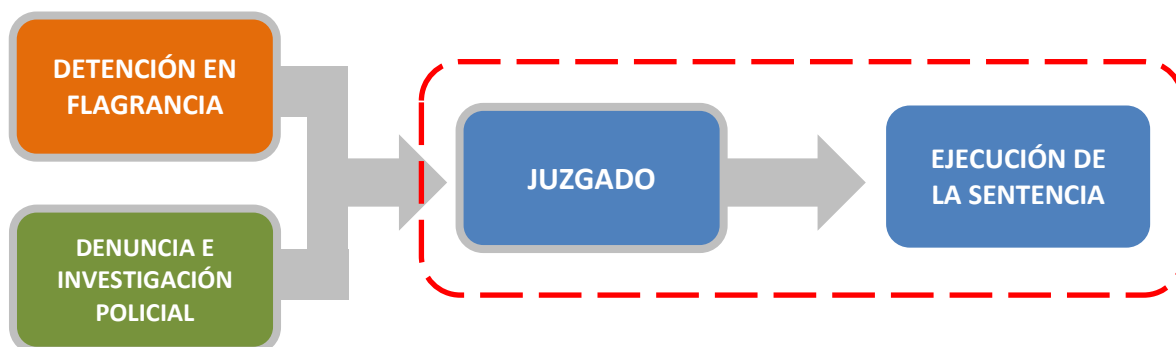
A continuación, se presenta un esquema general¹³ del proceso por faltas, el cual involucra 4 procedimientos concretos:

¹⁰ Aprobado por medio del Decreto Legislativo 635, vigente desde el 9 de abril de 1991.

¹¹ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías*. Pág.55.

¹² DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007) *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, Primera edición, P.133.

¹³ Cuadro construido a partir de la investigación realizada.



Es necesario resaltar que para efectos del presente trabajo, solo se abordarán las dos últimas partes del proceso; es decir, los procedimientos de juicio y ejecución de la sentencia, ya que son dichos casos los que demandan una coordinación entre actores para hacer efectivo el servicio público. Es necesario dejar en claro que no se pretende estudiar todo el proceso, sino analizar la coordinación entre actores desde que la persona es y/o denuncia policial son conducidas hacia el juez como insumo principal para que éste pueda decidir si iniciar juicio o no. Asimismo, se abordarán aspectos de coordinación propios de la fase de ejecución de la pena dictada por el juez por parte del acusado.

1.2.3. Modalidades de detención

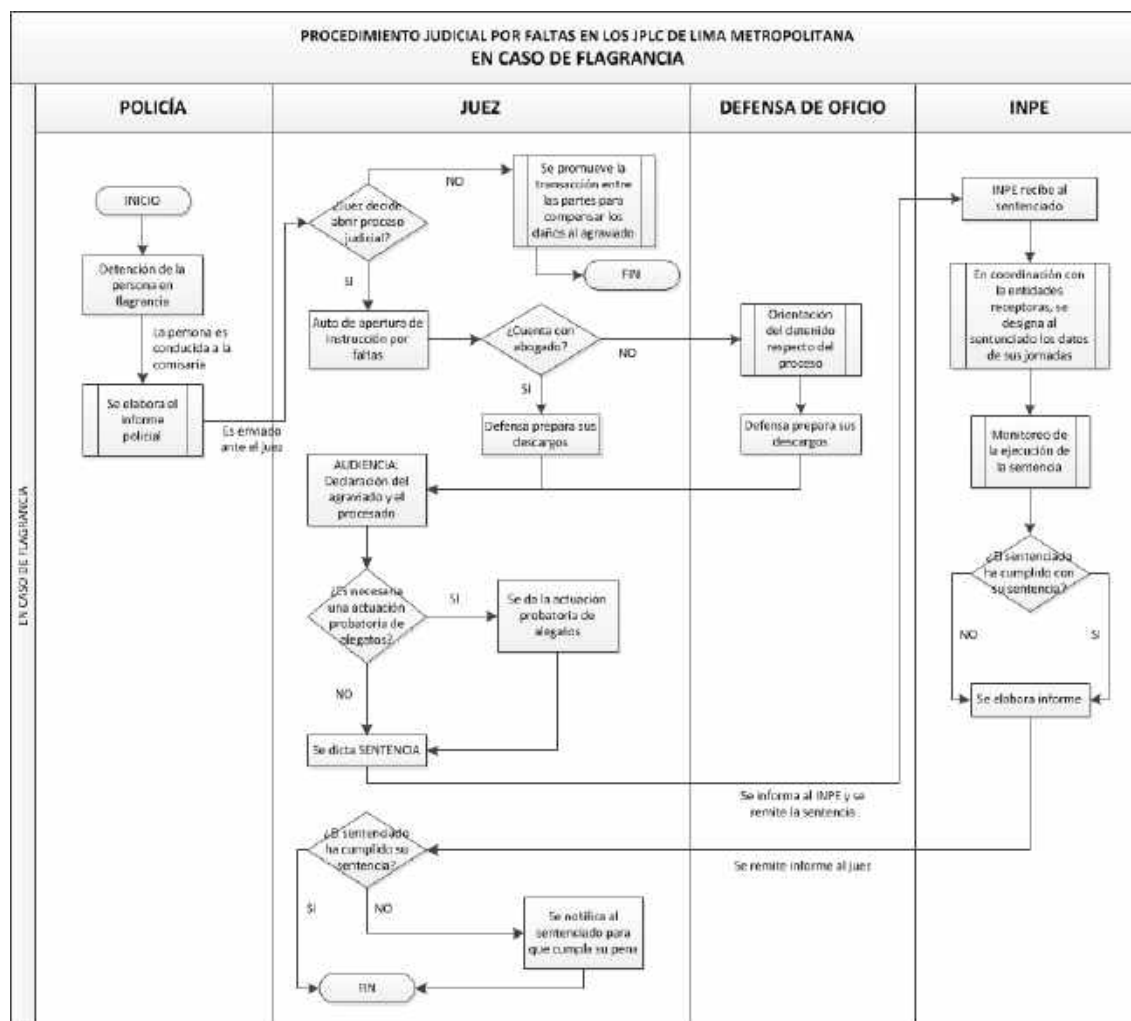
Una persona puede ser detenida por la justicia solamente de dos formas: cuando es encontrada en flagrante delito o por orden del juez a partir de la presentación de una denuncia escrita por parte de un ciudadano. Ambas modalidades se encuentran normadas en el inciso 24 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Ambos casos cuentan con su propio procedimiento al inicio del proceso por faltas. Sin embargo, ambos casos coinciden en las siguientes etapas del proceso desde que el detenido es interrogado por el juez de paz letrado hasta la culminación del proceso mediante la ejecución de la sentencia. A continuación se explica con mayor detalle cada una de estas modalidades.

1.2.3.1. La flagrancia

La flagrancia ocurre cuando la policía o la ciudadanía intervienen a una persona en el momento preciso en el que está cometiendo falta. En los casos de hurtos, se suele conducir al acusado flagrante con la especie robada como prueba. La razón fundamental por la cual fueron instalados los juzgados de paz letrados en comisarías se debe a la necesidad de que se resuelvan con celeridad casos de faltas contra la persona y el patrimonio apostando por procesos en su mayoría orales; ello requiere que los detenidos sean encontrados en flagrancia con el objetivo de tener mayores argumentos que permitan sentenciar con mayor celeridad a la persona acusada de cometer falta.

Las flagrancias pasan directamente al juzgado mediante un parte policial¹⁴ con el objetivo de que el juez decida si es conveniente abrir proceso judicial o si es que podría resolverse el caso mediante una transacción entre las partes en conflicto



¹⁴ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarias*. P.99.

Para efectos del presente trabajo se entrevistó a los principales actores involucrados en el proceso por faltas de dos juzgados de paz letrados de Lima Metropolitana¹⁵, los cuales coincidieron en el hecho de que el principal problema del servicio que brindan los JPLC es que no se está cumpliendo con la flagrancia, la cual corre en parte por cuenta de la Policía Nacional del Perú.

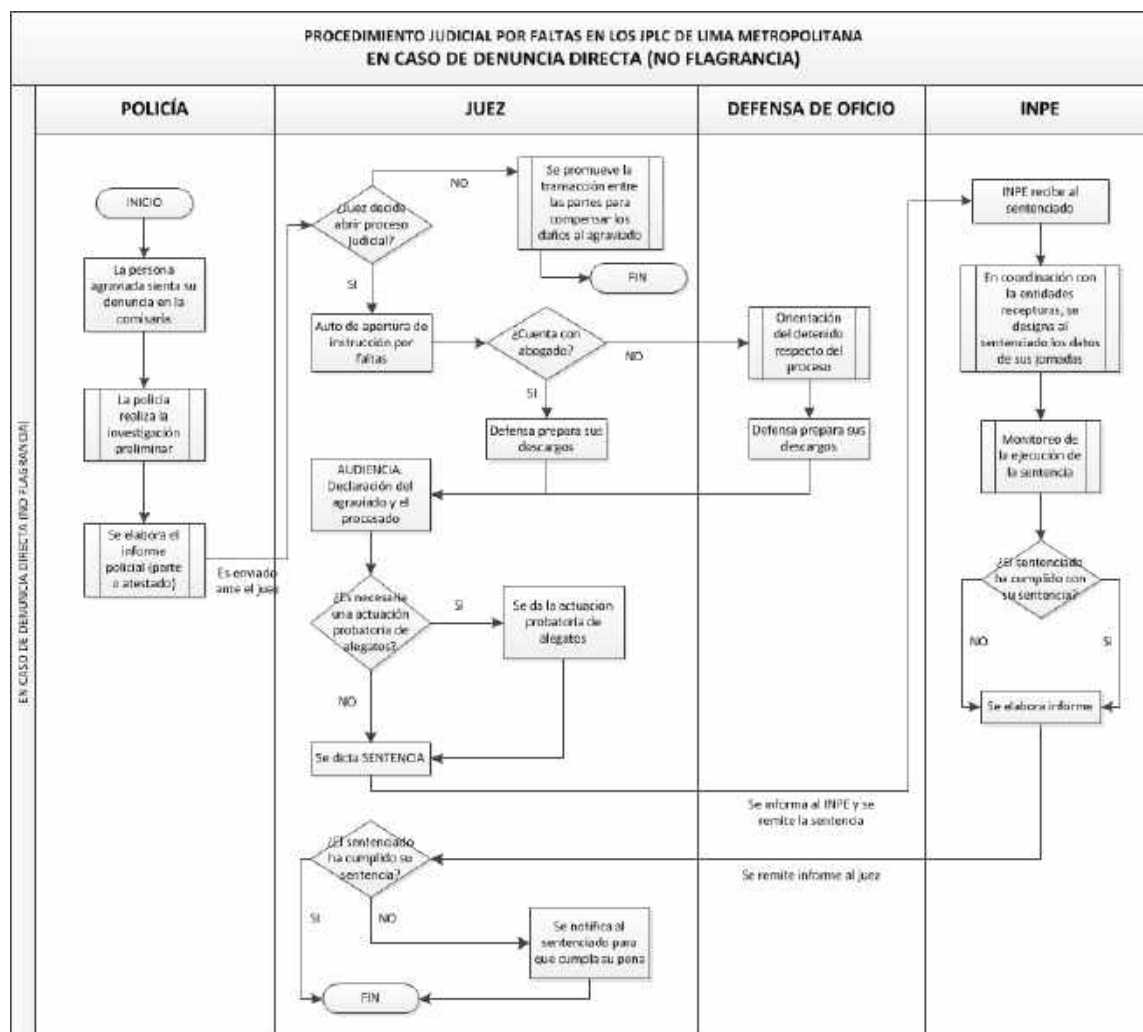
La desventaja principal de no poder detener a un acusado en flagrancia es que no se tienen argumentos más evidentes para la denuncia, por lo que la Policía se ve en la obligación de investigar los hechos. De acuerdo a la información recogida, dicha investigación puede demorar meses, ya sea por los recursos limitados con los que cuenta la policía, como la formalidad engorrosa que implica la elaboración del informe policial así como por dificultades generadas por la falta de colaboración de las partes implicadas en el proceso.

1.2.3.2. *Denuncia*

A diferencia de las denuncias recibidas en flagrancia, es decir, aquellas que llegan mediante una intervención policial, los casos de denuncia requieren de una investigación policial, la cual incluye, en casos de agresión física, un reconocimiento del médico legista, identificación del acusado, esclarecimiento de los hechos mediante declaración y citaciones con el objetivo de poder elaborar un informe policial que luego será remitido al juez para que éste abra el proceso judicial respectivo en caso éste último lo crea necesario.

Como es de suponer, esta modalidad del procedimiento resulta mucho más larga y compleja que la modalidad de flagrancia, ya que es necesaria la realización de una investigación por parte de la policía con el objetivo de conseguir pruebas, la cual puede llegar a demorar muchas semanas dependiendo del caso.

¹⁵ Esta investigación, tal como se explica en el capítulo III, ha recogido información a partir de las entrevistas realizadas al personal de los JPLC de los distritos de Independencia y Cercado de Lima.



1.3. Rendimiento general

A pesar de la gran importancia del servicio dentro de la gestión judicial, algunas evaluaciones realizadas por diferentes instituciones académicas y la Defensoría del Pueblo muestran que a pesar del avance que significan los JPLC en la mejora del servicio de justicia existen algunos problemas en lo que respecta a la calidad del servicio.

A continuación se presentan algunos problemas encontrados por las evaluaciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Defensa Legal¹⁶:

- En la actualidad no hay un ente de dirección coordinada entre las instituciones que participan en la JPCL, lo cual se refleja en cada uno de los juzgados donde no existe una gestión integrada:

¹⁶ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías*. Pág. 323-328.

- Los días de trabajo entre los actores no coinciden y las condiciones materiales con la que cuentan son disparejas
- El nivel de rotación laboral de los actores es muy elevado
- Deficiencias en lo que ha infraestructura se refiere: falta de espacio, incomodidad y poca privacidad. Asimismo, ausencia de recursos tecnológicos adecuados.
- Existe controversia respecto de quién tiene la función de investigar los hechos denunciados. En muchos casos los mismos jueces reciben las denuncias, las investigan y las resuelven, estableciendo una fuerte concentración de poder en lo que al procedimiento se refiere, generando conflictos con la PNP, quienes también pueden investigar los hechos.
- Los actores policiales no llegan a involucrarse en la dinámica de esta experiencia ya que se privilegia la función de la PNP solamente como garante del orden interno y la seguridad, más no a su función como actor determinante del sistema de justicia.
- Un número importante de denuncias termina archivado por prescripción, siendo pocas las que terminan con sentencia.

Sin embargo, el principal problema que presentan los JPLC se refiere, según los jueces entrevistados, a la alta carga procesal que existe, más aún por el hecho de que las faltas se refieren a hechos que acontecen a diario: agresiones físicas, hurtos, etc.

El número de sentencias incumplidas o con dificultades en el cumplimiento es elevado por lo que el número de sentencias a prestación de servicios es escaso. Según el Instituto de Defensa Legal, este resultado se debe a la deficiente coordinación entre los actores del INPE y Poder Judicial.

Por lo tanto, es por estas razones que el análisis de la presente investigación se centrará solamente en estudiar las causas organizacionales que determinarían la alta carga procesal registrada en los JPLC de Lima Metropolitana; para lo cual, es necesario construir un marco teórico que incluya los aspectos más relevantes respecto de la coordinación entre actores al interior de una estructura organizacional y que se encuentra regida por una cultura organizacional.

CAPÍTULO II

LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Echevarría define la coordinación como “el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido¹⁷”. La importancia de dicho proceso está en que se conforma, como afirma Chisholm, en un mecanismo que sirve para **reducir la incertidumbre** asociada a la interdependencia entre actores, grupos u organizaciones¹⁸.

La coordinación puede llevarse a cabo en y entre organizaciones, es decir, se puede hablar de actores pertenecientes a una misma estructura organizativa que coordinan entre sí con el propósito de llevar a cabo las tareas por las cuales existe dicha organización, o de un conjunto de organizaciones diferentes que interactúan entre sí de manera coordinada para llevar a cabo actividades que demandan mayores costos; por ejemplo, un programa social del Estado que implica la colaboración del Ministerio de Economía, el Ministerio de Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

1. Las políticas públicas y su implementación

El Valor Público es el objetivo final de toda estrategia en el sector público¹⁹ ya que involucra la satisfacción de los intereses de los individuos que requieren de la intervención estatal para solucionar un problema que los afecta y la legitimidad del Estado como ente que vela por la seguridad y los derechos de la ciudadanía. La generación de valor público implica la creación de estrategias que permitan llevar a cabo dicha tarea. Una de dichas estrategias es la coordinación de actores.

La implementación de políticas públicas involucra una serie de **actores** con los cuales interactuar para poder llevar a cabo una serie de operaciones con las cuales llevar a la realidad ideas propuestas en el diseño.

Es así entonces que la intervención de diversos actores en la implementación de políticas públicas hace necesario llevar acciones de **coordinación y negociación** con el objetivo de poder generar el valor público buscado, ya que implementar una política pública involucra efectuar una serie de servicios por medio de los cuales generar el valor público buscado.

¹⁷ ECHEVARRÍA, Koldo (2001) *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la Gestión Pública*. Buenos Aires: BID. Introducción. Sección VI.

¹⁸ CHISHOLM, Donald W. (1989) *Coordination without hierarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press. P.189.

¹⁹ CORTÁZAR, Juan Carlos (2007) “Introducción” EN: *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Pág. IX

Desde el punto de vista del diseño de organizaciones, la **creación de valor** a través de las organizaciones recurre a dos mecanismos fundamentales y complementarios²⁰:

- **Especialización**: la división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos
- **Integración**: los aportes especializados deben articularse de tal modo que generen un producto o servicio final, valioso para el usuario

Ambos mecanismos justifican la razón por la cual es necesaria la coordinación en y entre organizaciones. A diferencia de la negociación, la cual se entiende como una transacción por medio de la cual dos partes con intereses propios llegan a un acuerdo mutuo, la coordinación involucra la capacidad y hasta voluntad de los individuos pertenecientes a un mismo grupo establecido para colaborar con los demás para conseguir una meta propuesta.

2. El Rol de las organizaciones

Una organización es una **estructura dinámica** que está en un estado de flujo continuo y que realiza una tarea principal para sobrevivir²¹. Ello no quiere decir que las reglas no sean cambiantes en el tiempo, sin embargo, su evolución depende mucho de los cómo los cambios en el entorno afecten a los individuos o las actividades que éstos lleven a cabo, ya que las organizaciones son al fin y al cabo grupos humanos que por naturaleza se adaptan al entorno.

2.1. Sobre las reglas formales e informales

La corriente teórica del Neoinstitucionalismo propone como unidad de análisis el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, es decir, el *Marco Institucional*²². De esta manera, en lo que a tipo de normas se refiere, este marco institucional contiene dos tipos de reglas: formales e informales, las cuales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual²³.

Las reglas formales son aquellas escritas en algún acuerdo o en los reglamentos de las organizaciones, mientras que las reglas informales se

²⁰ CORTÁZAR, Juan Carlos (2009) *Sesión 10: Coordinación Interinstitucional* [diapositivas]. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Diapositiva 5.

²¹ DE LOACH, Stan (1990) "El modelo Tavistock de organizaciones: Los conceptos de la tarea principal y las fronteras". Artículo publicado en *Management Today en español*. Abril de 1990. P.21-22.

²² VERGARA, Rodolfo (1997) "El redescubrimiento de las instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencias Política" En: *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. P. 9-10.

²³ VERGARA, Rodolfo (1997) "El redescubrimiento de las instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencias Política" En: *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. P. 19.

refieren a las rutinas ya establecidas de trabajo y que son aprendidas por lo individuos mediante un proceso de socialización²⁴.

2.2. ¿Cómo se estructuran las organizaciones?

La estructura y el diseño organizacional cuenta con tres elementos: en primer lugar, una **jerarquía** de niveles; la **agrupación** de personas en departamentos; y el diseño de **sistemas** capaces de garantizar la comunicación y coordinación entre departamentos²⁵. Estos tres elementos son transversales a toda la estructura organizativa y al combinarse determinan que existan funciones y áreas diferenciadas en las cuales los individuos suelen especializarse de diferente manera. De esta manera, una vez establecidas, es posible identificar seis partes básicas dentro de la organización²⁶:

- **El Núcleo de operaciones:** Son los operadores que desempeñan el trabajo básico de fabricar productos y proveer servicios.
- **El Ápice estratégico:** Administrador o conjunto de administradores que vigilan la totalidad del sistema. El tamaño del ápice estratégico va a depender del tamaño de la organización.
- **Línea Intermedia:** Es la jerarquía de autoridad entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico. Los órganos de línea media conforman la parte de la organización donde se busca hacer efectiva la tarea principal de la organización, es decir, se genera el valor que la institución persigue. A diferencia del ápice estratégico donde se toman las decisiones más cruciales y de índole general para la organización, es en los órganos de línea media donde se monitorea el desarrollo de las operaciones que, mediante una cadena productiva, genera los bienes y servicios que brinda la institución.
- **Tecnoestructura:** grupo de analistas ubicados fuera de la línea de autoridad que planean y controlan de manera formal el trabajo de otros, desempeñando, además, tareas administrativas.
- **Personal de apoyo:** unidades administrativas que proveen servicios internos de diversos tipos, sirviendo de apoyo administrativo.
- **La Ideología:** es el halo que encierra todo el sistema abarcando las tradiciones y creencias que distinguen a una organización de las demás.

2.3. La gestión de operaciones y el desarrollo de rutinas

²⁴ *Ibíd.* P. 26.

²⁵ MINTZBERG, QUINN y VOYER (1997) “Administración de la estructura y los sistemas” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. P. 147.

²⁶ MINTZBERG, Henry (1979) “Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Cap. 6; P. 160.

Tal como lo dicen Waterman, Peters y Phillips, si bien la estructura es importante, un cambio productivo en una organización va más allá de la estructura. Se puede afirmar que la efectividad de una organización depende de la interacción de distintos factores, entre los cuales se encuentran²⁷:

- La estrategia, planteada como conjunto de acciones que una organización lleva a cabo en respuesta a los cambios en su ambiente externo.
- Los sistemas, cuyos procedimientos formales e informales permiten el funcionamiento de la organización y cuyos cambios pueden reforzar la efectividad
- La calidad del personal, el cual debe considerársele como una fuente de recursos que debe ser nutrido, desarrollado, protegido y debidamente ubicado.
- Las metas superiores, es decir, el conjunto de valores y aspiraciones, no siempre escritos, que van más allá de la declaración convencional de los objetivos corporativos. Es entorno a estas ideas que se desarrolla el trabajo y que, por ende, proporcionan estabilidad al mantener a los miembros de la organización unidos.

El núcleo de operaciones tiene la capacidad de elaborar el aspecto medular de la institución y razón de ser de la misma: el producto²⁸. No existe organización sin producto (bienes o servicios), ya que son el reflejo de la organización, por lo que su calidad va a estar siempre determinada por el desempeño de la gestión de procesos. El **proceso** puede definirse como “el conjunto de actividades que transforman recursos en productos con valor agregado por medio de un conjunto de activos y personas”²⁹.

Por otro lado, los procesos administrativos involucran una serie de actividades llamadas rutinas, las cuales son una característica central de las organizaciones humanas y un mecanismo que permite que las burocracias organicen el conocimiento y ejerzan el poder eficientemente³⁰. En términos sencillos una **rutina** es un patrón básico de acciones interdependientes que se repite dentro de una organización suponiendo la participación colectiva de múltiples actores.

Si bien las rutinas pueden ser consideradas como una fuente de inercia y rigidez, en muchos casos también pueden ser una fuente importante de flexibilidad y cambio³¹, debido a que son intrínsecamente capaces de cambios

²⁷ WATERMAN Robert, Thomas PETERS y Julien PHILLIPS (1980) “El esquema de las siete ESES” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. P. 153-158.

²⁸ D’ALESSIO, Fernando (2004) *Administración y dirección de la producción: enfoque estratégico y de calidad*. México D.F.: Pearson Education. Cap.1; P.6.

²⁹ *Ibíd.* Cap.1; P.16.

³⁰ FELDMAN, Martha y Brian PENTLAND (2003) “Reconceptualización de las rutinas organizacionales como fuente de cambio y flexibilidad” En: *Administrative Science Quarterly*.

³¹ *Ibíd.*

endógenos por ser **patrones reconocibles de acciones interdependientes, repetitivas y realizadas por múltiples actores**³². No son inmutables ni estáticas, sino que están en constante evolución de acuerdo a la continuidad con la que son desarrolladas, comprendiendo distintos actores, los cuales presentan diferentes intereses además de una relación con la organización, lo cual se manifiesta en la cultura organizacional, un aspecto del cual hablaremos más adelante.

La complejidad en las rutinas y procesos organizacionales radica en el hecho de que todo el colectivo debe llevar a cabo funciones determinadas para poder concretar una cadena de producción adecuada, lo cual implica cooperación entre unos y otros. Es en esta etapa donde entra a tallar la coordinación.

3. Los mecanismos de coordinación

3.1. Coordinación vertical y horizontal

Las personas y unidades se tienen que comunicar unas con otras a causa de la especialización de las funciones de trabajo, por lo que se establecen vínculos que permiten integrar esfuerzos. Estos vínculos pueden ser **verticales**, facilitando la coordinación ascendente y descendente en la jerarquía; u **horizontales**, los cuales propician la coordinación entre unidades del mismo nivel jerárquico³³. Estos vínculos pueden ser los siguientes:

VÍNCULOS PARA LA COORDINACIÓN	
Coordinación Vertical	Coordinación Horizontal
<ul style="list-style-type: none"> • La referencia jerárquica entre niveles • Reglas y planes elaborados para atacar los problemas de coordinación • Sumar puestos o niveles a la jerarquía, reduciendo el tramo de control de la alta dirección • Sistemas verticales de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Papeleo • El contacto directo (reuniones personales) entre individuos • Establecer roles vinculantes entre departamentos que los obligue a trabajar juntos • Establecer equipos de trabajo

³² *Ibíd.*

³³ MINTZBERG, Henry (1979) "Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces" En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Cap. 6; P. 148.

La coordinación vertical implica una elevada **formalización**, es decir, que las reglas predominan sobre las decisiones de los individuos. Asimismo, la formalización implica la existencia de una **jerarquía** que centraliza la toma de decisiones en los niveles más altos de la estructura organizacional. Por otro lado, la coordinación horizontal implica mecanismos **informales** de colaboración, es decir, mayor flexibilidad y menores costos políticos e institucionales³⁴.

3.2. Los seis mecanismos de coordinación³⁵

Mintzberg explica que la estructura de una organización puede definirse como la suma de las distintas maneras en las que el trabajo ha sido dividido en diferentes labores para luego poder coordinar entre dichas tareas. Es así que partiendo de esta premisa se presentan 6 mecanismos básicos de coordinación, los cuales pueden presentarse en distinto grado dentro de una organización:

- 1) **La adaptación mutua:** Consiste en la comunicación informal en su expresión más sencilla, ya que parte de la disponibilidad y libre voluntad de cada individuo para coordinar.
- 2) **La supervisión directa:** A diferencia de la anterior forma de coordinar dentro de una organización, la supervisión consiste en que una persona coordina por obediencia a una orden proveniente de un nivel jerárquico superior en la institución.

Además de los dos mecanismos de coordinación mencionados, también existe un nivel intermedio, la *estandarización*, donde el accionar de los individuos está predeterminado por los estándares o patrones que sirven de guía para llevar a cabo las tareas. Puede decirse que se trata de un mecanismo intermedio a los dos anteriores debido a que involucra un poco de ambos: los individuos trabajan en equipo para obtener resultados favorables a la institución pero siguiendo determinados esquemas ya establecidos.

- 3) **La estandarización del proceso de trabajo:** Consiste en la especificación y programación de los procedimientos a seguir en el trabajo.
- 4) **La estandarización de los resultados:** A diferencia del anterior, aquí no se programa lo que se debe hacer, sino se especifican los resultados que se busca obtener de las tareas.
- 5) **La estandarización de las habilidades:** En este caso lo que se estandariza es el trabajador, ya que el mismo adquiere determinados

³⁴ CHISHOLM, Donald W. (1989) *Coordination without hierarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.

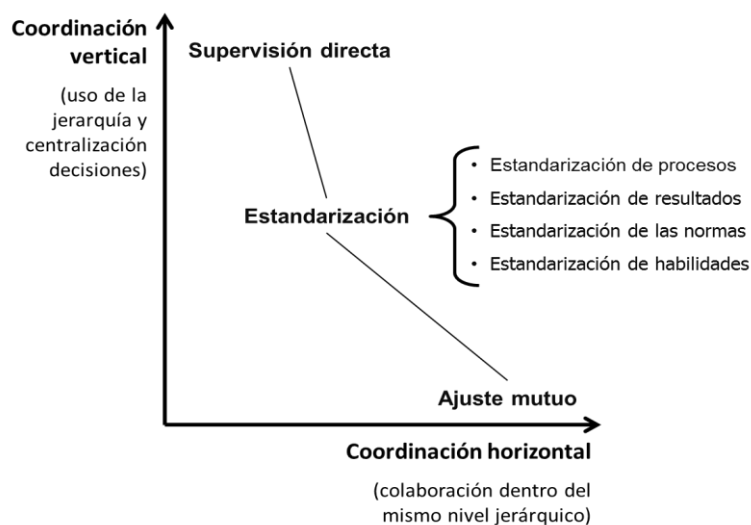
³⁵ Los contenidos de esta sección han sido extraídos de la famosa teoría de Henry Mintzberg sobre los Seis mecanismos básicos de coordinación de las organizaciones eficientes: MINTZBERG, Henry (1979) "Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces" En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Cap. 6; P. 161-162.

conocimientos y habilidades fuera de los límites de la organización (generalmente antes de ocupar su puesto en la organización) y que son aplicados en su trabajo.

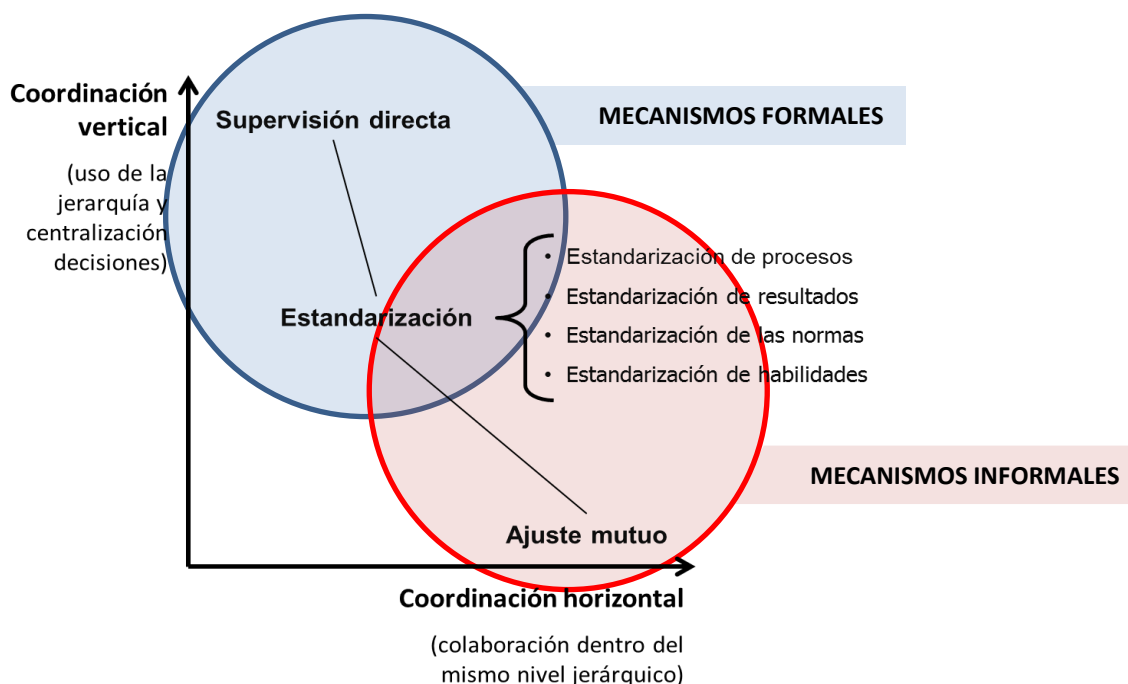
- 6) **La estandarización de las normas:** La estandarización de las normas significa que los trabajadores coordinan debido a que comparten una serie de creencias comunes.

3.3. Esquema general: los mecanismos de coordinación formales e informales

Los seis mecanismos de coordinación explicados por Mintzberg dependen de las coordinaciones vertical y horizontal anteriormente mencionadas, ya que mientras la adaptación mutua presenta mayor coordinación horizontal que vertical, la supervisión directa implica una elevada formalización de los procesos, de tal manera que las tareas llevadas a cabo van a ceñirse a las normas establecidas. Por esta razón, es posible y resulta conveniente sistematizar los seis mecanismos de coordinación en correlación a la coordinación vertical y horizontal.



De esta manera, al considerar el alto grado de formalización de la coordinación vertical y la informalidad de la coordinación horizontal, es posible segmentar el cuadro anterior en tres partes: una primera en la cual se concentran los **mecanismos formales de coordinación**, el cual se caracteriza por la predominancia de las reglas formales sobre la flexibilidad y la libre voluntad de los individuos a colaborar unos con otros; y, por el contrario, los **mecanismos informales de coordinación**, los cuales permiten la libertad de decisión y colaboración por iniciativa propia. En lo que respecta a los 4 mecanismos de estandarización, éstos se encuentran en la **intersección** entre la formalidad y la informalidad, ya que comprenden características de ambos extremos.



4. La cultura organizacional

La cultura consta de una serie de elementos intangibles que comparten los miembros de una organización: sus valores, las creencias que guían sus acciones, los sobreentendidos e, incluso, las formas de pensar³⁶. La cultura resulta ser una variable capaz de influir poderosamente en el comportamiento de la organización.

Una fuerte cultura organizacional proporciona a sus miembros un entendimiento claro de lo que podría llamarse “la manera de hacer las cosas”³⁷, lo cual, si es interiorizado por todos los individuos, genera estabilidad en las relaciones de trabajo. Asimismo, es aquella en la que los valores fuertes se sostienen con intensidad y se comparten ampliamente, lo cual requiere que tanto las normas como las condiciones laborales sean factores que influyan en ello

Si bien la cultura organizacional consiste en un sistema de significado compartido, lo cual podría llevarnos a pensar que dentro de una misma organización no puede existir más de una cultura, es necesario resaltar que percepción es falsa, ya que en realidad existen, además de una cultura predominante, subculturas.

4.1. La ideología

³⁶ MINTZBERG, QUINN y VOYER (1997) “La cultura y la estrategia organizacional” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Cap.7; P. 184.

³⁷ *Ibíd.* P.594.

La ideología “ayuda a equilibrar las formas y las fuerzas de diferentes maneras. Es la fuerza motora para la cooperación en la organización³⁸”. De esta forma, permite conciliar los intereses de los miembros de una organización entorno a una determinada visión y misión. Sin embargo, al ser difíciles de crear o de conservar, pueden convertirse en obstáculo para cambios significativos en el tiempo. Los cambios organizacionales son en su mayoría paulatinos y se producen a raíz de una fuerza que propicia la competencia, el conflicto y la confrontación en las instituciones: la política³⁹.

4.2. Dimensiones de la cultura organizacional

Christopher Hood, en su libro *The Art of the State*, afirma que el aspecto cultural de las organizaciones implica dos dimensiones⁴⁰:

- *Grid*: denota el grado en el cual la vida de los individuos está limitada por las convenciones y reglas, reduciendo su oportunidad de libre negociación.
- *Group*: denota el grado en el que se ve limitada la elección individual por la elección de grupo debido a la pertenencia de un sujeto a un colectivo.

Según Hood, ambas dimensiones coexisten en toda organización, por lo que al cruzarse generan distintas maneras de administrar una entidad. Específicamente, Hood encuentra 4 estilos en la gestión pública generadas por la combinación del Grip y el Group⁴¹:

1. *El estilo fatalista (fatalist)*: consiste en un ambiente apático que rechaza la cooperación; donde todo corre por el simple hecho de seguir las reglas. No existe la innovación y los individuos quedan relegados a sus responsabilidades.
2. *El estilo jerárquico (hierarchist)*: se refiere a organizaciones socialmente cohesionadas donde todos los individuos tienen bien en claro las reglas, razón por la cual deben cumplirlas a cabalidad por existir un compromiso con la organización. Por ejemplo: las tradicionales organizaciones militares y religiosas; y los sistemas judiciales.
3. *El estilo igualitario (egalitarian)*: si bien el sentido de pertenencia al colectivo es fuerte en este caso, existe espacio para la negociación individual, por lo que se trata de individuos que tienen la libertad de aceptar participar o no de las actividades en favor del colectivo.

³⁸ MINTZBERG, Henry (1979) “Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Cap. 6; P. 151.

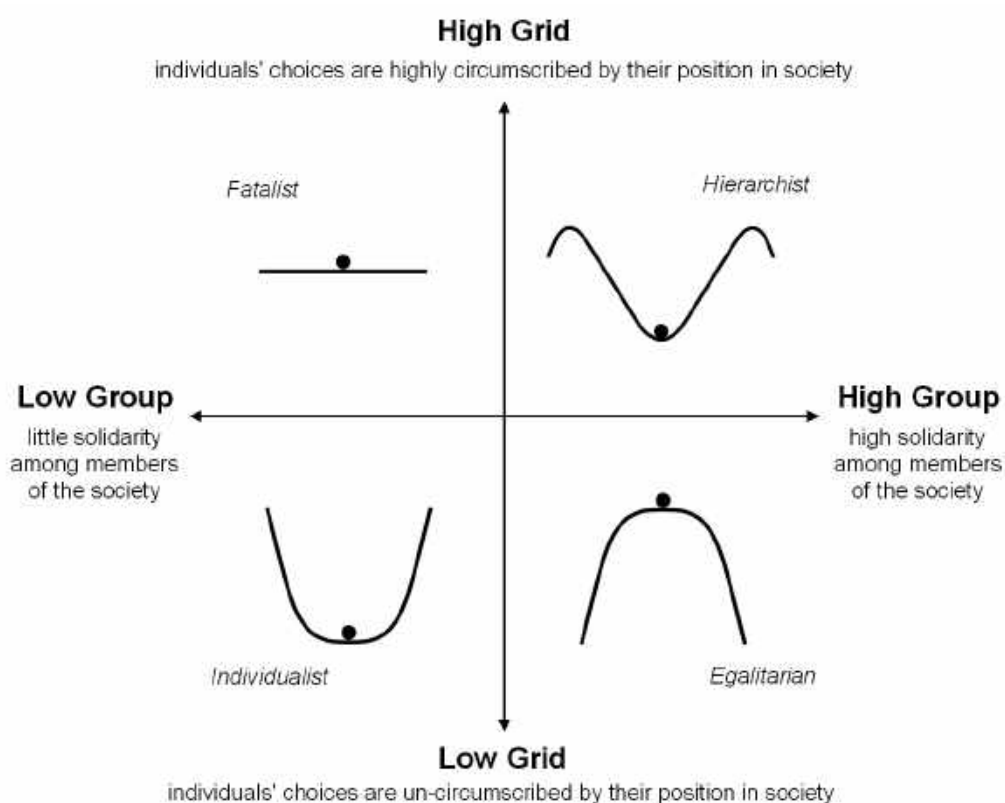
³⁹ *Ibíd.* Cap. 6; P. 152.

⁴⁰ HOOD, Christopher (1998) *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford: Oxford University Press. Cap. I; P.8.

⁴¹ HOOD, Christopher (1998) *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford: Oxford University Press. Cap. I; P.9-10.

4. *El estilo individualista (individualist)*: antipatía por el colectivismo y donde las transacciones se prefieren resolver mediante la negociación antes que por las reglas. Por ejemplo: un ejemplo típico del Teorema de Coase en Economía, cuando los individuos tienen la capacidad de resolver sus diferencias mediante la negociación sin intervención del Estado.

Como se observa en el siguiente gráfico, estas 4 formas de cultura organizacional que propone Hood en la gestión pública son construidas a partir del nivel de Grid y Group que exista en el conjunto de creencias y actitudes de la organización.



Fuente: eaves.ca/2008/11/24/cultural-theories-of-risk/

CAPÍTULO III

LA COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LOS JUZGADOS DE PAZ LETRADOS EN COMISARIAS: UN ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO A LA LUZ DE 2 CASOS EN LIMA METROPOLITANA

1. Presentación de los casos estudiados

Con el objetivo de poder determinar si es que el nivel de coordinación de los actores involucrados al interior de los JPLC afecta la calidad del servicio que brindan a la ciudadanía, a continuación se presentan 2 casos que han sido seleccionados para poder comprender cómo es que son utilizados los mecanismos de coordinación en dichas entidades y si es que estos mecanismos estarían afectando el desempeño de cada juzgado.

1.1. CASO 1: 11vo Juzgado de Paz Letrado de la Comisaría de Alfonso Ugarte

El JPL de la Comisaría de Alfonso Ugarte, ubicado en la avenida Alfonso Ugarte en el Cercado de Lima, está en el ambiente de investigación de Faltas y Delitos que se encuentra en el patio principal de la comisaría⁴². Como se muestra en el siguiente gráfico elaborado por el Poder Judicial, a diferencia de los demás juzgados de paz letrados, el de la Comisaría de Alfonso Ugarte presenta la mayor cara procesal al nivel del Cercado de Lima (Lima centro)

**CANTIDAD TOTAL DE FALTAS DE EXPEDIENTES PENDIENTES PRINCIPALES DE LOS JUZGADOS DE PAZ LETRADO DE LIMA PERMANENTES Y TRANSITORIOS
A SEPTIEMBRE DEL 2011**

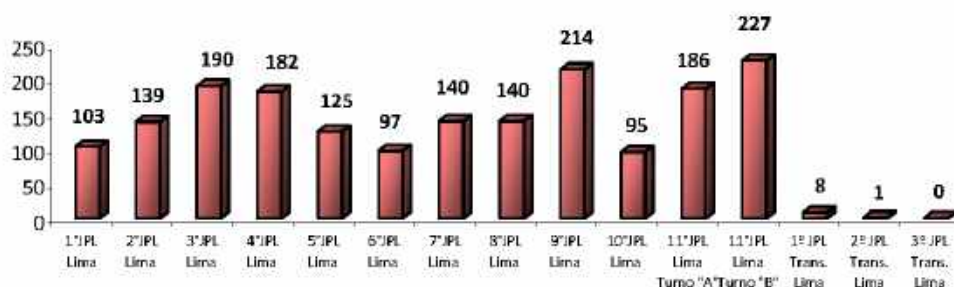
DEPENDENCIA	TRÁMITE	EJECUCIÓN	TRÁNSITO	RESERVA	TOTAL	%
1° JPL Lima	97	0	6	0	103	5,58
2° JPL Lima	39	12	88	0	139	7,53
3° JPL Lima	124	35	31	0	190	10,29
4° JPL Lima	141	0	41	0	182	9,85
5° JPL Lima	81	3	41	0	125	6,77
6° JPL Lima	24	4	69	0	97	5,25
7° JPL Lima	31	79	30	0	140	7,58
8° JPL Lima	60	40	40	0	140	7,58
9° JPL Lima	110	94	10	0	214	11,59
10° JPL Lima	47	4	44	0	95	5,14
11° JPL Lima Turno "A"	76	68	12	30	186	10,07
11° JPL Lima Turno "B"	147	78	2	0	227	12,29
1º JPL Trans. Lima	8	0	0	0	8	0,43
2º JPL Trans. Lima	0	1	0	0	1	0,05
3º JPL Trans. Lima	0	0	0	0	0	0,00
TOTAL	985	418	414	30	1847	100,00
PROMEDIO	66	28	28	2	123	

Fuente: CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA (2011) *Juzgados de paz letrados de la CSJ Lima*. Lima: Poder Judicial.

⁴² INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarias*. P.73.

En el cuadro se observa que si incluso se divide la carga procesal de los dos turnos del JPLC de Alfonso Ugarte como si fuesen dos casos distintos, presentan los mayores porcentajes de carga procesal.

CANTIDAD TOTAL DE FALTAS DE EXPEDIENTES PENDIENTES PRINCIPALES DE LOS JUZGADOS DE PAZ LETRADO DE LIMA PERMANENTES Y TRANSITORIOS A SEPTIEMBRE DEL 2011



Fuente: CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA (2011) *Juzgados de paz letrados de la CSJ Lima*. Lima: Poder Judicial.

Es decir, que si sumamos ambas cifras para poder tener una idea de la carga procesal neta de dicho juzgado, obtenemos una cifra que duplica la carga procesal de los demás juzgados, lo cual sólo puede darse en dicho juzgado del distrito porque cuenta con dos turnos de atención al público.

1.2.CASO 2: 3er Juzgado de Paz Letrado de la Comisaría de Independencia

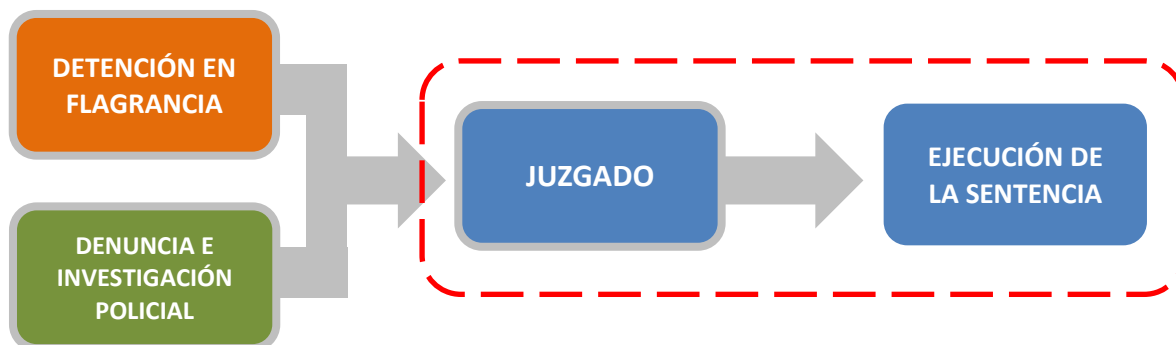
Está ubicado en el segundo piso de la Comisaría del distrito, la cual se encuentra al costado de la Municipalidad Distrital de Independencia en la Avenida Túpac Amaru. Según el estudio realizado por IDL, es el juzgado más grande y el que cuenta con mayor área de atención al público⁴³. Asimismo, cuenta con tres ambientes divididos: un espacio dentro del cual se encuentra el juez y sus secretarías; un segundo ambiente dentro del cual se encuentra la defensa de oficio; y un tercer ambiente ocupado por tres trabajadoras del INPE.

2. Sobre la metodología empleada

Debido a los límites de tiempo y recursos de esta investigación para poder profundizar empíricamente en lo que a cultura organizacional se refiere, el estudio va a estar centrado, principalmente, en realizar un trabajo de observación de la parte principal del proceso que se llevan a cabo dentro de dos (2) JLPC de Lima Metropolitana, los cuales han sido seleccionados bajo una serie de criterios con el objetivo de poder describir las relaciones que se dan entre los diferentes actores, así como los conflictos por competencia que tuviesen lugar y los mecanismos de coordinación que se llevan a cabo dentro de la organización.

⁴³ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP (2008) *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías*. P.72.

Para ello, se ha seguido una metodología cualitativa basada en entrevistas a los principales actores involucrados en el proceso y la observación de las condiciones laborales que condicionen la coordinación.



2.1. Criterios de selección de los casos

A continuación se presentan los criterios mediante los cuales han sido seleccionados los dos JPLC de Lima Metropolitana presentados anteriormente:

- Se han seleccionado 2 juzgados de paz letrados
- Los casos elegidos están ubicados en 2 distritos diferentes de Lima Metropolitana
- Están ubicados al interior de 2 comisarías de la ciudad c/u, ya que no todos los JPLC están ubicados necesariamente al interior de una comisaría.
- Los casos de estudio cuentan con todos los actores que según ley intervienen al interior de los JPLC y que provienen de diferentes instituciones cada uno: el juez, un representante del INPE, el defensor de oficio y la Policía Nacional del Perú.
- Por otro lado, se considera el tiempo de existencia de cada juzgado de paz letrado, de tal manera que no existen diferencias significativas en lo que ha tiempo de gestión de servicio respecta.
- Asimismo, es importante señalar que los casos a estudiar presentan una carga procesal relativamente similar, lo cual está relacionado con el tiempo de existencia de la institución.

2.2. Análisis cualitativo

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos a partir de una serie de entrevistas realizadas en dos juzgados de paz letrados en comisarías de Lima Metropolitana (Independencia y Cercado). En ambos casos se buscó recopilar información respecto del grado de coordinación que los actores realizan al interior de dichas instituciones.

Para ello, es necesario resaltar primero que en el caso de los JPLC, **la organización está conformada por 4 actores claves**: la PNP, los jueces de paz letrados, los representantes del INPE y la defensa de oficio; sin embargo,

sólo se entrevistó a los tres últimos por dos motivos: no fue posible entrevistar a algún agente policial para el desarrollo del presente documento y porque el papel que desempeña la policía en nuestro análisis se centra solamente en el momento que ésta brinda los insumos que el juzgado necesita para resolver los casos judiciales por faltas ya que es el único momento en el cual existe una interacción entre la policía y los demás actores del juzgado. Para efectos del presente estudio se ha preferido no involucrarse en el procedimiento de elaboración de las investigaciones policiales ni de detención de un acusado por falta o de una persona encontrada en flagrancia ya que ello resulta ser una actividad que no implica una coordinación con otra instancia pública sino que consiste en un trabajo propio de la institución policial.

Asimismo, las visitas realizadas a los juzgados para llevar a cabo las entrevistas requeridas, ha servido también para poder realizar una observación de las instalaciones para poder analizar si la **infraestructura** juega un papel relevante en la coordinación de los actores, la cual es una pregunta que también se ha planteado de alguna manera a los entrevistados.

3. Hallazgos sobre la coordinación de los actores

A continuación se presentan los hallazgos del trabajo de campo realizado, los cuales han sido ordenados de acuerdo a la información encontrada sobre cada uno de los actores ya señalados. En cada caso se mencionan los datos más resaltantes referidos al tema en cuestión, así como las comparaciones hechas entre los casos de estudio. Asimismo, cada apartado incluye una descripción de las relaciones de cada uno de los actores con el resto de la organización.

3.1. La cultura organizacional de los JPLC

El sector justicia en general presenta una cultura organizacional de tipo jerárquica, en términos de Hood, debido a su naturaleza normativa y porque su labor principal se centra en velar por el cumplimiento de las normas que rigen el Estado de Derecho.

3.2. FACTORES INTERNOS: DESENTERRANDO LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

3.2.1. Organización del trabajo

El primer aspecto relevante para poder encontrar y analizar mecanismos de coordinación en los JPLC es la organización del trabajo, la cual se manifiesta en 4 tópicos que han sido seleccionados para este trabajo: horarios, titularidad, rotación del personal y capacitación.

3.2.2. Cuellos de botella

Durante las entrevistas pudo identificarse dos cuellos de botella resaltantes en el desarrollo del procedimiento. El primero y más grave corresponde a la Policía Nacional, encargada de brindar al juez los atestados policiales así como conducir al detenido ante su persona. En segundo lugar, se ha reconocido un actor que no se le da la importancia debida en la bibliografía existente, pero que resulta determinante en el desarrollo del trámite.

El trabajo de campo permitió identificar algunos actores que no figuran en la bibliografía existente pero que sin embargo, resultan trascendentales para el desarrollo de los procesos dentro del juzgado, especialmente en lo que respecta a las formalidades.

3.2.3. Mecanismos de coordinación Vertical

Debido a que se trata de una cultura organizacional jerárquica, puede decirse que existen mecanismos de coordinación ya establecidos desde la fundación de la organización. Tanto las normas como la forma de trabajo, las competencias y campo de acción de los actores determinan que la toma de decisiones se encuentre concentrada en la figura del juez, quien tiene la función de dirigir el proceso según como lo indican las normas.

Por otro lado, prácticamente todas las coordinaciones que competen al INPE se desarrollan con los jueces más no con la defensa de oficio; esto debido a que las tareas de ambas dependencias resulta muy distinta dentro del proceso de implementación del servicio.

Sin embargo, en el JPLC de Alfonso Ugarte encontramos que existe una notoria relación de ajuste mutuo entre la defensora pública del turno A con la titular del INPE.

Dicha relación no se observó en el juzgado de Independencia, ya que, a diferencia del caso de Alfonso Ugarte, se encontró que ambas dependencias están ubicadas en diferentes ambientes, aislando a la defensora de oficio de los demás actores. Por el contrario, en el JPLC de Alfonso Ugarte se encontró que la Defensora de oficio y la representante del INPE comparten una misma área, la cual es muy reducida pero que hace posible una comunicación informal (cordial) entre ambas dependencias⁴⁴.

3.2.4. Mecanismos de coordinación Horizontal

El principal hallazgo del presente trabajo se encuentra en este apartado, ya que se logró determinar la existencia de diferentes mecanismos de coordinación horizontal, a pesar de la hegemonía de una cultura organizacional jerárquica. A continuación se presentan los hallazgos referidos a la coordinación horizontal entre los actores estudiados y que han sido desarrollados a través del tiempo en cada uno de los casos.

⁴⁴ El rol de la infraestructura en la coordinación de los JPLC es revisado con más detalle en punto 5 del presente capítulo.

En los JPLC estudiados se ha encontrado que, a pesar de existir la obligatoriedad de documentar todo proceso y transacción como mecanismo de control de las tareas desarrolladas, se ha logrado establecer mecanismos de coordinación que han logrado acoplarse a dicho marco normativo. En el caso de Alfonso Ugarte, como ya se ha mencionado anteriormente, los requisitos normativos no han impedido que se desarrollen mecanismos de colaboración mutua, fortalecidos por una infraestructura que, si bien es deficiente, propicia la libre interrelación entre los agentes.

Por otro lado, es importante señalar que, si bien en Alfonso Ugarte pudo desarrollarse una relación de ajuste mutuo entre el juez y la defensa de oficio, en Independencia se evidencia una fuerte reticencia de parte de la defensora de oficio entrevistada para establecer una relación de colaboración más informal con el juez, debido a que debe mantener una imagen de **neutralidad** frente a los demás agentes, aminorando así una oralidad que podría contribuir a la agilización del proceso o la posibilidad de plantear mecanismos de mejora continua de la organización.

Por el contrario, las relaciones entre el INPE y los jueces del JPLC de Independencia, además de haber podido establecer mecanismos de estandarización de procesos de trabajo, demuestran que ha sido posible romper con el paradigma “escritural” del antiguo código procesal penal y que rige la mayor parte del sistema judicial.

Por otro lado, resulta interesante resaltar un hallazgo encontrado en el JPLC de Independencia, el cual consiste en que los jueces y el INPE han logrado encontrar los mecanismos adecuados para solucionar ciertas dificultades que se presentan durante la ejecución de la sentencia o en el momento que el detenido ha sido sentenciado y es puesto a disposición del INPE.

Los jueces y el INPE del JPLC de Independencia han logrado establecer un mecanismo de coordinación estandarizado con el INPE con el objetivo de poder solucionar las dificultades que surgen en la ejecución de sentencias, las cuales, según los abogados no suelen cumplirse debido a la desidia y poco interés de las partes durante el proceso.

Por otro lado, el caso de los defensores públicos es muy diferente, ya que, debido a la función que cumplen dentro del servicio, tienen la obligación de mantener una posición neutral en el proceso.

Los casos estudiados presentan, cada uno, una estructura muy distinta, la cual ha influido en el desarrollo de los mecanismos de coordinación en cada juzgado.

En el caso del JPLC de Alfonso Ugarte, se hizo una división de madera de tres ambientes: el primero es ocupado por las secretarías del juzgado, el siguiente ambiente es compartido por la defensa de oficio, la cual ocupa un escritorio en forma de L que se encuentra en muy buenas condiciones además de su computadora. Por el contrario, el INPE, que se encuentra en la posición más crítica en términos de infraestructura, sólo cuenta con un escritorio, el cual

le es útil solamente a una persona, cuando en realidad son dos funcionarias las que allí trabajan. Ambas dependencias (INPE y defensa de oficio) ocupan una misma sala la cual es relativamente pequeña.

Por el contrario, el JPLC de Independencia presenta una estructura totalmente diferente: cada dependencia se encuentra ubicada en un ambiente distinto, es decir, están separados por paredes y no por divisiones de madera como en Alfonso Ugarte. Es importante resaltar, además, que en ambos juzgados los jueces de ambos turnos comparten un mismo escritorio, el cual utilizan de acuerdo al horario que les corresponde. Asimismo, a diferencia del JPLC de Alfonso Ugarte, en Independencia resulta importante resaltar la existencia de dos escritorios en el salón donde se ubica la defensa de oficio, perteneciendo cada uno a un defensor respectivamente.

3.3. FACTORES EXTERNOS: Problemas estructurales

Tanto los jueces como las defensoras públicas nos expresaron su preocupación respecto de la inasistencia de las partes a las audiencias convocadas por el juez para solucionar los conflictos judiciales. Esta inasistencia de las partes puede evidenciar la existencia de una cultura displicente y hasta poco identificada con el sistema judicial en la ciudadanía, razón por la cual estamos frente a un tema estructural que involucraría a varios sectores de la sociedad y del Estado; por ejemplo, la educación. Asimismo, la gravedad del asunto está en el hecho que dichas inasistencias traen como principal consecuencia la dilatación de los procesos y por ende, la acumulación de los mismos, ya que nunca dejan de llegar casos a los juzgados, constituyéndose así un cuello de botella que genera una creciente carga procesal.

Al anterior factor se le suma el hecho de que existe bastante reincidencia por parte de los detenidos. Las razones de ello, según las entrevistas realizadas, podrían estar en el hecho de que se trata de un servicio que por lo general no implica penas privativas de la libertad, por lo que no existe un incentivo que disminuya su deseo por seguir hurtando o agrediendo.

Finalmente, una tercera causa de la alta carga procesal recae en la irresponsabilidad de los sentenciados para cumplir con su pena. Frente a esto, se debe resaltar la iniciativa de los juzgados, en especial del de Independencia, para encontrar mecanismos que incentiven a los sentenciados a cumplir sus jornadas de prestación de servicios.

CONCLUSIONES

1. En primer lugar, la conclusión general del presente trabajo es que se cumple parcialmente la hipótesis planteada al inicio del documento, ya que si bien se comprueba que la coordinación entre los agentes es un factor que incide en la manera como se implementa el servicio público de los juzgados de paz letrados en comisarías debido a que cada actor involucrado desempeña una tarea específica y fundamental a lo largo del proceso; no puede confirmarse tajantemente que un bajo nivel de coordinación sea el determinante de la alta carga procesal que soportan dichas entidades, debido a que existen factores estructurales externos al juzgado que afectan significativamente a la existencia de una alta carga procesal en dichos juzgados.
2. Respecto de la **organización del trabajo**, la evidencia muestra que tanto la existencia de dos turnos de trabajo, así como la titularidad de los jueces, las capacitaciones y la baja rotación del personal en general, contribuye a un mayor grado de coordinación entre los actores involucrados que prestan el servicio, ya que propicia la creación de canales de interacción a partir de las rutinas cotidianas. Asimismo, empodera a los actores en la toma de decisiones debido a que cuentan con la capacidad para poder hacer frente a situaciones complejas que involucren mejorar el servicio. La **existencia de dos turnos** de trabajo permite que tanto los jueces como los defensores de oficio abarquen un mayor campo de acción al contar con un horario de trabajo similar al de la comisaría.
3. En tercer lugar, se han identificado dos **potenciales cuellos de botella**; siendo el más grande la labor que tiene los agentes policiales de brindar los atestados policiales y a los detenidos en flagrancia al juez. Se ha encontrado que la policía no logra cumplir eficientemente con su tarea de elaborar los insumos requeridos por el juez para llevar a cabo los procesos, habiendo informes policiales que demoran meses en ser elaborados y derivados al juez. Asimismo, actores como el INPE y la defensa de oficio no suelen identificar a los agentes policiales como actores involucrados en el trabajo desempeñado por el juzgado, ya que se limita el campo de acción de la policía a la producción del insumo principal necesario para el flujo del procedimiento.
4. Respecto de los **mecanismos de coordinación vertical** se evidencia una **centralización de la toma de decisiones** en el juez debido a una cultura jerárquica típica del sistema de justicia, la cual se ve plasmada en la forma de trabajar de los agentes y por las competencias que la norma le atribuye a los jueces. Sin embargo, es importante resaltar que a pesar de dicha autoridad heredada de una cultura organizacional jerárquica del sistema judicial, se respeta la **autonomía** de cada instancia, las cuales, a pesar de ser autónomas se sienten comprometidas con una misión común. Por otro lado, en términos de coordinación de actores también se concluye que existe un cierto aislamiento de los defensores de oficio del resto de la organización debido a una supuesta

neutralidad que están obligados a mantener porque la ley así lo dictamina. Sin embargo, dicha neutralidad genera un malestar en los jueces debido a que la defensa limita su accionar a aminorar las penas de sus patrocinados o a demostrar su inocencia, sin involucrarse en el procedimiento de la ejecución de su pena porque se trata de un tema que no es de su competencia.

5. Por otro lado, uno de los hallazgos más importantes del presente trabajo consiste en el hecho de que, a pesar de la predominancia de una cultura organizacional jerárquica evidenciada en las funciones y centralización de la toma de decisiones en la institución, los casos de estudio evidencian haber desarrollado **mecanismos de coordinación horizontal** diferentes. En el caso del 3er JPL de la Comisaría del Distrito de Independencia en el Cono Norte, los jueces y representantes del INPE han logrado estandarizar procesos de trabajo que les permiten simplificar la resolución de los casos, así como el monitoreo de la ejecución de las penas, generando como consecuencia mejoras en lo que al cumplimiento de las jornadas laborales de refiere. Por otro lado, en el caso del JPLC de Alfonso Ugarte en Cercado de Lima, los individuos que conforman la organización han desarrollado mecanismos de ajuste mutuo para mantener un clima laboral que permita la agilización de los procesos,

6. *Por otro lado, se encuentra que la infraestructura desempeña un rol sumamente relevante debido a que condiciona la coordinación de los actores.*

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁZAR, Lorena

- 2007 “¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma” En: Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. Lima: GRADE. P.185-234.

ARÉVALO RIVAS, Pedro Pablo

- 2010 “Los juzgados de paz letrados en comisarías” *En: El Regional de Piura* (web)
<http://www.elregionalpiura.com.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=972:los-juzgados-de-paz-letrados-en-comisarias&catid=103:otros&Itemid=501>

CORTÁZAR, Juan Carlos

- 2002 *Coordinación Interinstitucional* [diapositivas]. Santiago de Chile: Universidad de Chile - Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Consulta: 14 de julio de 2012.
<juancarloscortazar.com/.../Sesion-10-Gestión-Interorganizacional.pps>

CORTÁZAR, Juan Carlos Ed.

- 2007 “Introducción” EN: *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID.

CHISHOLM, Donald W.

- 1989 *Coordination without hierarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.

D’ALESSIO, Fernando

- 2004 *Administración y dirección de la producción: enfoque estratégico y de calidad*. México D.F.: Pearson Education. Cap.1.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2007 *Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo del Perú.

DE LOACH, Stan.

- 1990 “El modelo Tavistock de organizaciones: Los conceptos de la tarea principal y las fronteras”. Artículo publicado en *Management Today en español*. Abril de 1990.

DUNCAN, Jack

- 1989 “La cultura de la organización: “una probadita” de un concepto elusivo” En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Cap. 7.

EASTON, David

- 1969 Esquema para el análisis político.

ECHEVARRÍA, Koldo

- 2001 *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la Gestión Pública*. Buenos Aires: BID. Introducción.

FELDMAN, Martha y Brian PENTLAND

- 2003 “Reconceptualización de las rutinas organizacionales como fuente de cambio y flexibilidad” En: *Administrative Science Quarterly*.

HOOD, Christopher

- 1998 *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo I.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL y FACULTAD DE DERECHO PUCP

- 2008 *Acceso a la Justicia y seguridad ciudadana: un balance de los Juzgados de Paz Letrados en comisarías*. Lima.

LANDA, César y Ana VELASCO

- 2010 *Constitución Política del Perú 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP. Octava Edición.

MINTZBERG, Henry

- 1979 "Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces" En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana. Capítulo 6.

MINTZBERG, Henry; James Brian QUINN y John VOYER

- 1997 "Administración de la estructura y los sistemas" En: *El Proceso Estratégico*. México: Prentice Hall. Capítulo 6.
- 1997 "La cultura y la estrategia organizacional" En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana.

NORTH, Douglas

- 1990 "Introducción a las instituciones" En: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

ROBBINS, Stephen

- 1999 "La cultura organizacional" En: *Comportamiento organizacional*. México D.F.: Prentice Hall. Cap. 16.

STIGLITZ, Joseph

- 2000 "Producción pública y burocracia" En: *La economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch; 3ra Edición. Cap.8.

WATERMAN Robert, Thomas PETERS y Julien PHILLIPS

- 1980 "El esquema de las siete ESES" En: *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana.