

MATERIALES DE TRABAJO



# MANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



MATERIALES DE TRABAJO



# **MANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA**

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
One United Nations Plaza  
New York, NY  
Estados Unidos de América

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Ciudad del Saber, Clayton  
calle Muir, Edificio N° 155  
Apartado Postal 6314, Zona 5  
Ciudad de Panamá, República de Panamá

Publicado por Ediciones del Instituto  
Talcahuano 256 1° Piso (C1013AAF)  
Ciudad de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: (54-11) 4372-0570  
ediciones@inecip.org  
www.inecip.org/ediciones

Impreso en:  
Verlap S.A. Producciones Gráficas  
Cte. Spurr 653 - Avellaneda  
Buenos Aires - Argentina

Preimpresión: Duotono

Impreso en Octubre de 2005

Impreso en Argentina

# INDICE

Presentaciones.....	3
Introducción .....	7
Capítulo 1.	
El derecho de acceso a la justicia .....	11
Capítulo 2.	
Herramienta de diagnóstico .....	25
Capítulo 3.	
Áreas de incidencia para la elaboración de políticas .....	37
Capítulo 4.	
Planificación, monitoreo y evaluación .....	57
Anexos .....	65

## ( PRESENTACIONES )

América Latina ha disfrutado de elecciones por más de dos décadas. Pero la democracia es más que elecciones, como lo ha señalado el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, auspiciado por PNUD. A pesar de la conquista de las libertades civiles que durante estos años hemos logrado los latinoamericanos, estamos lejos todavía de poder afirmar que la democracia ha contribuido a reducir la inequidad, la exclusión y la pobreza, lo que llamamos déficit de ciudadanía. El informe nos presenta un panorama del que cabe destacar una preocupación ciudadana sobre la capacidad de las democracias de sus países de generar las condiciones de desarrollo necesarias para combatir la pobreza, el desempleo, la inequidad y la inseguridad ciudadana.

Los años noventa fueron particularmente activos en materia de reforma judicial en América Latina y han contribuido de forma importante a la construcción de ciudadanía civil. Las reformas más importantes se concentraron en dotar a los países de la región de un sistema más transparente y meritocrático para seleccionar jueces y magistrados, reformas profundas al sistema de enjuiciamiento penal y nuevas leyes penales para menores de edad. Las reformas en cuestión han dotado a la región de una justicia más profesionalizada y con procedimientos más adecuados a los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, estas reformas todavía no han logrado revertir la pobre imagen que los ciudadanos tienen de los sistemas de justicia, como tampoco revertir el hecho de que los más pobres y vulnerables enfrentan obstáculos estructurales para acceder, en condiciones razonables, al sistema de justicia. En otras palabras, las reformas judiciales no han contribuido a reducir el déficit de ciudadanía social.

Por esta razón el PNUD ha privilegiado focalizar su asistencia y colaboración en el área de reforma de la justicia, en fortalecer las políticas dirigidas a mejorar el acceso a la justicia de los más pobres y de las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables. De esta forma esperamos contribuir a que estas personas estén en mejores condiciones para superar su situación de pobreza y desigualdad. Se trata de reestablecer la confianza ciudadana en el funcionamiento del Estado democrático de Derecho y mediante la creación de mecanismos articulados y cohesionados que incorporen todas las facetas de la institucionalidad normativo-cultural implicada.

La región latinoamericana cuenta con un sinnúmero de experiencias exitosas en materia de acceso a la justicia, aunque en la mayoría de los casos se trata de experiencias puntuales que no han sido traducidas en políticas públicas. El PNUD ha querido relevar y sistematizar estas experiencias, en el entendido de

que América Latina debe capitalizar al máximo el esfuerzo de sus gobiernos y sus sociedades civiles, compartir las experiencias y construir políticas públicas con base en lo que resulta probadamente más adecuado para nuestra región. Asimismo, es preciso que estas experiencias sean sistematizadas y ordenadas de forma tal que puedan ser de utilidad a aquellas personas que deben diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en materia de acceso a la justicia, sean éstos funcionarios de los Poderes Ejecutivos o de los Poderes Judiciales de la región.

En el presente *Manual de políticas públicas en acceso a la justicia* para América Latina y el Caribe, el lector encontrará un marco conceptual basado en el paradigma del desarrollo humano que promueve el PNUD, una guía para elaborar un diagnóstico de las necesidades de acceso a la justicia y un conjunto de posibilidades de políticas, fundadas en experiencias concretas en la región, dirigidas a mejorar el acceso a la justicia de los más pobres y desaventajados. Esta contribución debe considerarse como documento inicial que se continuará alimentando del debate en la región y en cada uno de los países. Esperamos así contribuir con las autoridades de los países de la región a encontrar respuestas concretas y mecanismos adecuados de promoción del acceso a la justicia.

**Elena Martínez**

Directora

Buró Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

---

Para poder alcanzar la meta de reducción de la pobreza que constituye el objetivo prioritario orientador de la actividad del PNUD, los procesos de reforma institucional en América Latina deben garantizar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. La gobernabilidad democrática es una de las dimensiones centrales para la consecución de un desarrollo humano sustentable. Debemos establecer entramados institucionales de participación política en los que los sectores de menores recursos vean representados sus intereses para lograr que se conviertan en beneficiarios y propulsores de los procesos de generación y gestión de la riqueza de los que se han visto relegados hasta el momento. Hoy por hoy, la desigualdad y las falencias institucionales no subsanadas en América Latina provocan el alejamiento de grandes sectores de la población de la institucionalidad formal estatal. Si pretendemos que los procesos económicos desemboquen en una efectiva redistribución de los recursos, capaz de disminuir la brecha de la desigualdad que sigue caracterizando a nuestra región, hay que ir mucho más allá del establecimiento de democracias representativas formales y construir cauces de efectiva gobernabilidad democrática que garanticen la protección jurídica de los grupos vulnerables. Debemos lograr que se instituyan como sujetos jurídicos activos aquellos que, en la actualidad, se ven relegados de los procesos de toma de decisiones y condenados a subsistir inmersos en un sector informal, aislados de los cauces jurídicos, presenciando cómo se les niega cualquier posibilidad de realización de unos derechos de los que son titulares únicamente en teoría.

Este es el reto al que se enfrenta el PNUD en materia de acceso a la justicia y al que está respondiendo a través de un amplio elenco de acciones de naturaleza heterogénea, pero complementaria, que comprende intervenciones en los siguientes ámbitos: empoderamiento en derechos de la población, simplificación de los procedimientos jurídicos, fortalecimiento de la red de información intra-institucional, potenciación de la participación de la sociedad civil en las reformas del sector de justicia, promoción de los instrumentos internacionales de derechos humanos, desjudicialización de determinados problemas jurídicos a través de la ampliación del ámbito de actuación de mecanismos tradicionales de resolución de conflictos e incorporación de determinados mecanismos alternativos de resolución de conflictos al ámbito judicial.

Es nuestra responsabilidad transmitir a los actores políticos y sociales el conocimiento que en estas materias hemos acumulado y tratar de poner a su alcance instrumentos que superen el discurso teórico y proporcionen mecanismos de intervención acordes con sus realidades socioeconómicas. Lo que el presente

documento pretende, es visibilizar las vertientes fundamentales de la problemática en materia de acceso a la justicia para facilitar un abordaje coherente e integrado de todas ellas desde un enfoque basado en derechos humanos. Pero el tratamiento institucional de las mismas dependerá siempre de las condiciones y necesidades particulares de cada población. En las próximas páginas se propone una pauta para la identificación de dichas necesidades, una enumeración de mecanismos eficaces en funcionamiento en la región latinoamericana y una propuesta de ensamblaje de las acciones a emprender que posibilite la integración y participación de todos los actores sociales.

Agradezco el esfuerzo conjunto de mis colegas del buró de América Latina del PNUD (RBLAC), del programa Hurist, del LAC SURF y, especialmente, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), nuestro socio principal en la elaboración de este valioso aporte para el tratamiento de este problema de infinita complejidad. Ya que si bien este manual no pretende configurarse como respuesta a los problemas de acceso a la justicia que padece la región, identifica los puntos de partida de unas reformas que necesariamente deberán ser definidas por cada una de nuestras sociedades.

**Gita Welch**

Jefa de Equipo del Grupo de Gobernabilidad Democrática  
Oficina de Políticas para el Desarrollo (PNUD)

---



## ( INTRODUCCIÓN )

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Su ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.

No existe controversia en torno a la obligatoriedad de que el Estado provea políticas públicas orientadas a facilitar el acceso a la justicia. Lo que plantea problemas es la naturaleza y extensión de la obligación de la actividad estatal encaminada a ello, el ámbito jurídico y material implicado en su instrumentalización y la tipología de las necesidades a las que tendrá que dar respuesta el sistema reformado. La valoración del espectro de actuaciones públicas comprendidas en esta obligación varía desde la más reduccionista concepción institucionalista hasta la visión integral del acceso a la justicia adoptada por el PNUD.

La corriente institucionalista se centra en la maquinaria del ámbito público de la administración de justicia. En esta concepción el tratamiento, así como el diagnóstico, se circunscribe al sistema preexistente de cortes y tribunales abordando reformas de cara a su mayor capacitación, a su reorganización y a una mayor dotación de recursos materiales y humanos para mejorar su rendimiento, y de esta manera ampliar su alcance y aumentar su eficacia.

Por el contrario, el enfoque del acceso a la justicia que promueve el PNUD no se agota en la contemplación de aspectos cuantitativos o cualitativos de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.

El acceso a la justicia engloba materias tan diversas como: existencia de una adecuada protección normativa de los derechos ciudadanos, información ciudadana sobre los derechos de los que es titular, asesoramiento en el tráfico jurídico cotidiano en materias que abarcan todas las jurisdicciones jurídicas y mecanismos accesibles y eficaces de resolución de conflictos, sean o no de titularidad estatal.

Estas materias, a su vez, pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado tenemos el análisis de la idoneidad del contenido del ordenamiento normativo, mientras que por otro, nos encontramos con todos los demás aspectos que pueden tratarse de manera conjunta, ya que las carencias en el resto de los ámbitos pueden ser analizadas desde la óptica de las necesidades jurídicas de la población, entendiendo por tales a los mecanismos necesarios para la efectiva realización de los derechos. En el presente manual atenderemos al segundo gran grupo de cuestiones. Nos ocuparemos de identificar los mecanismos que están ausentes en el sistema para la realización de las previsiones normativas. La creación del derecho es un antecedente necesario que se rige por procesos y condicionantes diametralmente diferentes a los involucrados en el establecimiento y gestión de mecanismos de garantía de los derechos. No sólo son de naturaleza diferente sino que dependen para su legitimidad de la intervención de múltiples actores en procesos complejos de sujeción plural e interdependencias institucionales e internacionales. Es por ello que no pueden contemplarse bajo una metodología común ni responden a los mismos paradigmas instrumentales que pueden utilizarse para la creación de espacios de exigibilidad de los derechos.

La segunda cuestión que hay que establecer para clarificar el alcance del tratamiento que se da a la materia en este documento, es que no se estudian las cuestiones procedimentales a lo largo del texto. Es un análisis que se centra en la identificación de la naturaleza de los distintos servicios jurídicos que deben ser puestos a disposición de la ciudadanía, las materias de las que se ocupan y la identificación de sus operadores. No se trata de valorar, en este momento, los requisitos procedimentales que tales mecanismos incorporen para la salvaguarda de las garantías ciudadanas. En este sentido, no analizamos los aspectos procesales del funcionamiento de las cortes y tribunales, así como tampoco se entra en detalladas descripciones de la metodología empleada en el resto de los servicios jurídicos a los que hacemos alusión. Es evidente que en cualquiera de los servicios que se mencionan a continuación es necesario establecer unos adecuados sistemas de control que garanticen al usuario un tratamiento igualitario, de calidad y que responda a los estándares de un juicio justo (para el caso de que el servicio jurídico del que se trate sea un mecanismo de resolución de conflictos).

Establecidos en estos términos los límites al contenido del análisis que desarrollaremos en los próximos capítulos, entendemos que resulta conveniente dibujar la lógica que impulsa nuestro discurso. Cuál es el espíritu que integra cada uno de los campos de análisis y los nexos que convierten espacios de una aparente independencia funcional e incluso orgánica en perspectivas interdependientes de una unidad de sentido.

La transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal, incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.

Estas tres políticas se relacionan de tal manera que constituyen una unidad de actuación lógica que requiere de estas tres dimensiones para hacer factible la reforma propuesta. No estamos, por lo tanto, exponiendo políticas aisladas de

intervención alternativa. La puesta en marcha de los mecanismos necesarios para el correcto funcionamiento de cada una de ellas favorece y genera los espacios que las demás requieren para reequilibrar el sistema. Individual y exclusivamente consideradas, sin embargo, no abren opciones practicables diferentes a los planteamientos actuales y se corre el riesgo de que incluso agraven los desequilibrios que padecen los sistemas de justicia y, por lo tanto, la situación de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Esto es así por razón de la complementariedad que relaciona las tres vertientes integrantes de nuestra propuesta y que describiremos a continuación con la intención de dibujar la manera en que encajan los elementos propuestos para nuestra política, así como la manera en que se piensa dotarlos de contenido a través de la realización de un diagnóstico de las necesidades jurídicas de la población.

La propuesta consiste en plantear la emergencia de políticas públicas de acceso a la justicia provenientes de una construcción institucional basada en las necesidades jurídicas de la población. Crear una oferta de servicios de justicia que se adapte a las necesidades presentes en la sociedad tanto cuantitativa como cualitativamente. Por lo tanto, se trata de configurar un mecanismo de diagnóstico capaz de identificar tanto los niveles de incidencia de una problemática jurídica determinada como las características específicas que presenta o los condicionantes socioeconómicos que la rodean.

El diagnóstico se plantea como un proceso único que se desarrolla en dos fases consecutivas en el tiempo. La primera de ellas se consagra a la identificación de las necesidades jurídicas de la población, mientras que la segunda trata de valorar cuáles de esas necesidades sociales son, en la práctica, resueltas por el sistema de justicia instaurado. En este segundo momento del proceso de diagnóstico se realiza un estudio de los mecanismos formales e informales de prestación de servicios jurídicos. Las necesidades jurídicas identificadas en el diagnóstico que no pueden ser absorbidas y tratadas por los mecanismos jurídicos vigentes, es decir, las necesidades jurídicas insatisfechas de la población, se configuran como indicadores del vacío institucional que debe ser cubierto.

Sobre las carencias identificadas se trata de impulsar reformas capaces de aumentar la oferta de servicios jurídicos en la medida necesaria para hacer frente a este déficit, lo que implica aprovechar e incorporar a los actores no estatales que, de hecho, desempeñan labores en materias de acceso a la justicia.

La presente propuesta contempla la necesidad de creación de un sistema central, estatal, encargado no sólo de la elaboración de políticas públicas en materia de acceso a la justicia sino de que dichas políticas encuentren un respaldo y cauces de colaboración con aquellas que rigen e impulsan la actividad de los actores del sector de justicia, tales como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, etc. Lo que también resulta aplicable respecto de la sociedad civil o al sector privado nacional e internacional con presencia y capacidad de prestación de servicios jurídicos. Meta que requiere el establecimiento de un diálogo entre los sujetos externos y los pertenecientes al esquema institucional público y la elaboración de planes y estrategias de colaboración y coordinación de actividades y objetivos para proporcionar una oferta integrada y establecer mecanismos de control del desempeño de estas funciones.

Una vez identificada la oferta total de servicios, habría que garantizar la existencia de instancias de información al alcance de los ciudadanos a las que éstos pudieran dirigirse y desde donde se les indicara qué servicio es el más apto para el tratamiento de su necesidad específica. Lo que permitiría desjudicializar el tratamiento de determinados conflictos que pueden obtener un mejor tratamiento en otras instancias.

La descongestión del sistema judicial y la liberación de recursos, consecuencia de la desjudicialización, permiten ampliar el alcance de la cobertura estatal en materias tales como la defensa pública. Es imprescindible que las personas sin recursos puedan obtener tanto asesoramiento como defensa letrada en materias de derecho civil y derecho administrativo. En la actualidad nos encontramos con una absoluta ausencia de cobertura pública en este campo en la gran mayoría de los países de América Latina.

Todas estas reformulaciones deben encaminarse a dar cobertura a las necesidades de los grupos más desfavorecidos de la población. Por lo tanto, desde el diagnóstico hasta la implantación de los mecanismos específicos, el conjunto del proceso debe construirse en función de la existencia de estos grupos de población para tratar de conseguir que el sistema de justicia se convierta en un mecanismo eficaz de realización de sus derechos que coadyuve a eliminar las situaciones de discriminación y sujeción en las que se encuentran.

Respondiendo a esta estructura discursiva, el primer capítulo de este manual está dedicado a describir el contexto conceptual del que emana esta comprensión, a delimitar los significados y connotaciones de las afirmaciones que subyacen y fundamentan el resto de la propuesta, así como a determinar los principios orientadores del conjunto del sistema propuesto enfatizando la responsabilidad estatal no electiva que subyace a su establecimiento. El segundo capítulo trata de establecer unas pautas orientadoras del proceso de identificación e interpretación de las necesidades jurídicas y de los niveles de respuesta que encuentran en los operadores. El tercer capítulo expone las tres directivas de la política pública de acceso a la justicia a la vez que enumera una serie de prácticas que deben ser contempladas como ejemplos de la viabilidad y versatilidad del enfoque propuesto. El capítulo cuarto, que cierra el documento, se enfoca en los mecanismos de centralización de la información y de coordinación de sus diferentes elementos. Se abordan las características que debe reunir y el papel que desempeña la instancia estatal garante y articuladora del funcionamiento del sistema y del disfrute de los derechos.

Este planteamiento que podría resultar ambicioso parte, sin embargo, del conocimiento de sus limitaciones y deficiencias. La materia del acceso a la justicia contemplada en toda su magnitud es un tema prácticamente inexplorado por el debate doctrinal y político de nuestra región y una deuda pendiente de los sectores de justicia. La integración orgánico funcional de las facetas que componen el acceso a la justicia y que han venido tratándose, en el mejor de los casos, de manera aislada, se constituye como una meta necesaria que debe provenir de la maduración conjunta de sus implicaciones y posibilidades. Por ello, este material pretende actuar a modo de catalizador y reorientar un debate que debería ser recogido por los responsables de la elaboración de las políticas públicas, ahondado por la doctrina y enriquecido por la visión de los usuarios de la justicia.

---

# 1) EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

## Introducción

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.

No existe controversia en torno a la obligatoriedad de que el Estado provea políticas públicas orientadas a facilitar el acceso a la justicia. Lo que plantea problemas es la naturaleza y extensión de la obligación de la actividad estatal orientada a ello, el ámbito jurídico y material implicado en su instrumentalización y la tipología de las necesidades a las que tendrá que dar respuesta el sistema reformado. La valoración del espectro de actuaciones públicas incardinables en esta obligación varía desde la más reduccionista concepción institucionalista hasta la visión integral del acceso a la justicia adoptada por el PNUD.

La corriente institucionalista se centra en la maquinaria del ámbito público de la administración de justicia. En esta concepción, el tratamiento, así como el diagnóstico, se circunscribe al sistema preexistente de cortes y tribunales abordando reformas de cara a su mayor capacitación, a su reorganización y a una mayor dotación de recursos materiales y humanos

para mejorar su rendimiento y de esta manera ampliar su alcance y aumentar su eficacia.

Por el contrario, el enfoque del acceso a la justicia que comparte el PNUD no se agota en la contemplación del aspecto cuantitativo o cualitativo de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia al mismo tiempo como un objetivo y como un medio. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la dependencia de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, trabajadores, etc.

Esta visión, que constituye la justificación y la razón impulsora de la actividad del PNUD en este ámbito, es fruto de incorporar de la evolución de la concepción de los derechos humanos a la noción de acceso a la justicia, y convierte a las políticas de acceso a la justicia en elementos fundamentales para garantizar el desarrollo.

## 1. Evolución del derecho de acceso a la justicia, los derechos humanos y los distintos movimientos de reforma de los sistemas de justicia.

No cabe un posicionamiento en cuanto al significado y alcance de la noción de acceso a la justicia sin hacer una referencia a la evolución que la concepción de la misma sufrió simultáneamente a la que sufrieron los derechos humanos y la plasmación que todo este proceso tuvo en los enfoques de las reformas de los sistemas de justicia de América Latina.

Las diferentes etapas de producción de instrumentos positivos en materia de derechos humanos desembocaron en la comprensión de la interdependencia entre la posibilidad del individuo de vivir dignamente a través de un efectivo disfrute de los derechos que le permitan desarrollar sus capacidades, y las condiciones socio-económicas en que su vida se desarrolla. Las limitaciones del acceso a bienes y servicios indispensables, las discriminaciones de hecho provenientes de barreras estructurales y la falta de procesos de integración y adecuación de las diferentes políticas a las realidades de los sectores más desprotegidos, se traducen en quebrantos de los derechos humanos. Y estos quebrantos, a su vez, impiden el desarrollo de las sociedades.

Con la conceptualización del derecho al desarrollo humano todo el acervo normativo internacional sobre derechos humanos se imbrica en términos teleológicos hacia la consecución de la justicia social necesaria para garantizar una posibilidad de vida digna para todos los miembros de una sociedad de manera sostenida en el tiempo. Este objetivo sólo es alcanzable con la visión de que la sociedad es más que un entorno del ser humano. Es su condición de existencia. Con lo que no caben políticas sectoriales que no prevean la compensación de los obstáculos estructurales de naturaleza tanto económica como social o cultural a los que los grupos más desfavorecidos de la población se enfrentan. El respeto del conjunto de los derechos humanos fundamentales es premisa indispensable para el logro de un desarrollo que una el crecimiento económico con una justa distribución de bienes y servicios que establezca como un elemento central la participación organizada de los individuos como motor social. La puesta al alcance de los grupos desfavorecidos de prestaciones públicas que inviertan las dinámicas de exclusión a las que las políticas de crecimiento económico condenan a estos sectores, resulta en este contexto, absolutamente imprescindible.

Esto que hoy puede parecer obvio, es el fruto de un proceso en el que se partía de una concepción individualista de los derechos y que fue gradualmente incorporando la visión de los derechos colectivos para desembocar en la unidad de sentido que hoy sabemos que conforman los derechos humanos. Como no podía ser de otra manera, este proceso de lo parcial a lo integral se desarrolló paralelamente en el ámbito del acceso a la justicia.

La evolución del acceso a la justicia fue explicada por parte de la doctrina mediante un modelo de tres etapas, también llamadas olas de acceso a la justicia, que deben ser analizadas en el contexto de la evolución de la comprensión de los derechos humanos y de los diferentes movimientos de reforma de los sistemas de justicia.

La primera ola de asesoramiento legal buscaba el establecimiento de mecanismos gratuitos de asistencia y representación ante los tribunales para las personas por debajo de un determinado nivel de ingresos. Este movimiento ha de entenderse en el contexto más amplio del movimiento de reforma del sistema de justicia en el que se pedía que éste actuara como garante de la igualdad ante la ley viendo en la realización de este derecho un instrumento afianzador de la estabilidad democrática que a su vez se configuraría como presupuesto para un adecuado funcionamiento de las economías de mercado. La primacía del factor económico en la percepción del desarrollo la encontramos, en este momento, en la naturaleza de las acciones positivas encaminadas a la supresión de los obstáculos para la obtención de la igualdad que en este periodo no va más allá de la puesta en marcha de sistemas gratuitos o subsidiados de asistencia letrada en juicio.

La segunda ola del acceso a la justicia está enmarcada por las reformas del sistema de justicia en las que se buscaba la optimización del funcionamiento de las cortes y los tribunales. La preocupación por la mejora del sistema dimana de la percepción emergente de que el correcto funcionamiento de la maquinaria de justicia actuaba, en sí misma, a modo de acelerador del desarrollo económico y no sólo indirectamente por ser garantía de un sistema democrático estabilizador del entorno de mercado. Los sectores más críticos dentro de este movimiento

recondujeron la búsqueda de la eficacia del sistema hacia las demandas sociales de protección de los intereses colectivos (a las que los sistemas de representación individual en juicio no podían dar respuesta) y sentaron las bases de la tercera ola de acceso a la justicia mediante la creación de mecanismos procesales tales como las acciones de clase o la litigación de interés público.

Así es como, tras esta maduración conceptual que desemboca en el enfoque de acceso a la justicia, la

evaluación de las obstrucciones a la realización de los derechos han de ser analizadas, hoy por hoy, desde la certidumbre de la naturaleza causal de las relaciones de las dinámicas internas del sistema que se plasman en procesos en los que un obstáculo estructural hace nacer una indefensión particular que, a su vez, genera obstáculos lesivos a nivel supraindividual. Pasando así de lo privado a lo comunitario y viceversa, en un círculo vicioso de retroalimentación de la pobreza y el acceso a la justicia que se instituye en claro óbice al desarrollo.

## 2. PNUD y el acceso a la justicia

Este manual tiene el objetivo de establecer líneas directrices para la reforma del sector de justicia mediante intervenciones de tratamiento de las necesidades de los sectores desprotegidos mediante el tratamiento integral de las necesidades del sector y la acometida de cuestiones de índole estructural. Es decir, afrontando las carencias que los sistemas de nuestra región presentan en las necesidades asociadas a la pobreza y la exclusión social. Esta es la óptica en la que han de encuadrarse tanto la justificación de la actuación del PNUD como la conceptualización del acceso a la justicia que a continuación se exponen.

### A. JUSTIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PNUD EN ESTE ÁMBITO: ACCESO A LA JUSTICIA Y POBREZA

El objetivo prioritario del PNUD consiste en la potenciación del desarrollo mediante la eliminación de la pobreza y desde el respeto a los derechos humanos, tal y como se plasma en la Declaración del Milenio de 2000 y en las Metas del Milenio que las desarrollan. Es por este motivo que el PNUD identifica el acceso a la justicia como un elemento prioritario para la garantía del desarrollo y como un área de intervención fundamental para el cumplimiento de su mandato.

Si se pretende encarar cabalmente el objetivo de la erradicación de la pobreza, hay que dar respuesta a todos los factores que la generan o perpetúan, entre los que desempeña un papel fundamental la mejora en el acceso a la justicia.

El hecho de que la gran mayoría de las personas que padece una situación de pobreza viva al margen del funcionamiento de las instituciones y de las regulaciones estatales es un indicador evidente de la conexión existente entre pobreza y acceso a la justicia. La ausencia de recursos y la desprotección de los derechos son dos carencias que se potencian, ya que si

bien es cierto que la pobreza representa una barrera para el acceso a la justicia no lo es menos que la falta de acceso a la justicia perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos y ralentiza el desarrollo económico general.

Cuando las relaciones y transacciones habituales de quien se halla en una situación de pobreza pasan a inscribirse en el denominado sector informal, toda prestación de servicios o transacción en la que intervenga resulta ajena al sistema económico vigente y se desarrolla fuera de sus cauces. Como consecuencia se generan sistemas económicos y de gestión de conflictos alternativos a los sistemas públicos, ya que estas personas permanecen ajenas a las prestaciones del sistema formal por no ser parte de éste o tener un acceso muy limitado. No se benefician de servicios públicos como la salud o la educación. Evidentemente, las personas sin acceso a estos servicios básicos y sin la formación necesaria para entender y recurrir a mecanismos garantistas de defensa de sus derechos, ven limitadas casi por completo sus posibilidades de medrar económicamente.

Cuando el sector de población afectado es muy reducido, lo anterior no tiene efectos más allá de las personas a las que concierne, pero el crecimiento incontrolado del sector informal tiene importantes repercusiones en las economías nacionales, lo que las incapacita para aumentar la inversión en servicios públicos con la perpetuación de la pobreza que esto lleva aparejada.

Es por ello que la ruptura de este círculo vicioso pasa por la actividad estatal de reforma del sistema de justicia. Pero esta reforma debe llevarse a cabo integrando a los sectores que hasta el momento están marginados del mismo, sin que suponga una sobrecarga para la economía de estos países y en colaboración o por lo menos atendiendo a las necesidades

de la gente con escasez de recursos o en cualquier otra situación de especial vulnerabilidad.

## B. CONCEPTUALIZACIÓN DE PNUD DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y LÍNEAS DE COLABORACIÓN CON LOS GOBIERNOS

No puede establecerse una identificación entre las garantías procesales básicas, entre las que se cuenta el acceso a un tribunal de justicia, y el acceso a la justicia como derecho complejo, instrumental y sustantivo a un tiempo.

Es por ello que para el PNUD este derecho es más que acceso a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho. Una política de acceso a la justicia implica entonces crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunita-

ria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más desfavorecidas.

Y por ello, tal y como establece el Informe de Desarrollo Humano 2002 *"a fin de mejorar el acceso a la justicia y reforzar la protección de los derechos humanos, el PNUD responde a las peticiones de los países que buscan ayuda para simplificar y agilizar los sistemas legales; hacer más profesionales y accesibles a los tribunales; la policía y los registros públicos; mejorar la ayuda legal a los pobres; promover técnicas alternativas de solución de controversias; apoyar la integración de las obligaciones jurídicas internacionales a efectos de su incorporación al derecho nacional, e integrar los derechos humanos en la programación del desarrollo"*.

## 3. Hacia el establecimiento de un servicio público de acceso a la justicia

La reforma del sistema de justicia no habrá terminado, y estaremos en presencia de una denegación de justicia, siempre y cuando los ciudadanos continúen viéndose obligados a abandonar sus pretensiones jurídicas, aunque sea de manera voluntaria, por razón del costo o de la complejidad intrínseca del proceso de tutela de las mismas.

La vigencia de los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos se define actualmente en el campo de la administración de justicia. Las políticas de acceso a la justicia han de pensarse desde una óptica de tratamiento integral de las necesidades que posibiliten la paridad en el derecho a través de la implantación de mecanismos jurídicos compensadores de las desigualdades de hecho.

Por lo tanto, una adecuada política de acceso a la justicia debe contemplar como objetivo la creación de una multiplicidad de mecanismos complementarios capaces de cubrir las diferentes necesidades de los diversos grupos sociales excluidos, convirtiendo a cada uno de los instrumentos que lo integran en un remedio con capacidad para subvertir la influencia de las barreras estructurales sociales, económicas y culturales que pesan sobre el grupo de población al que dirigen su acción. Cuando hablamos de servicio público de justicia lo hacemos desde el entendimiento de que la administración de justicia es una de las funciones indelegables del Estado. La naturaleza de función estatal de la administración de justicia implica una vertiente prestacional de servicios a la ciudadanía que de-

be estar orientada en su funcionamiento por los principios de universalidad, igualdad, gratuidad, celeridad, continuidad, adaptabilidad, integridad y calidad.

### A. PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL FUNCIONAMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO

Los objetivos anteriormente analizados no pueden alcanzarse si el servicio no se rige por los principios orientadores de cualquier servicio público. Por lo tanto, el sistema debe poder ser calificado como universal, gratuito, sostenible, adaptable, integral y de calidad.

#### A.1 Universalidad

Cuando hablamos de la universalidad del servicio, estamos refiriéndonos a dos dimensiones diferentes.

Por un lado, la vertiente subjetiva de la universalidad entendida como principio que garantiza que las personas que no tienen capacidad económica de costearse los servicios jurídicos presentes en el mercado, cuenten con servicios públicos que cubran todo el espectro de sus necesidades básicas. Como ampliaremos más adelante, en el apartado en el que se aborda el principio de gratuidad, si bien todas las personas tienen derecho a estos servicios, el Estado sólo tiene la obligación de procurárselos de forma gratuita a aquellos que no pueden costearlos por sí mismos. La universalidad no implica la creación de



servicios públicos para todos los ciudadanos, sino que todos los ciudadanos tengan acceso a unos servicios. El que los ciudadanos con recursos se costeen dichos servicios, no atenta en absoluto contra este principio.

La segunda de las vertientes de la universalidad (vertiente objetiva) es la que se refiere a la naturaleza de las problemáticas que deben obtener una respuesta o requieren de la creación de mecanismos gratuitos para su tratamiento. Por ello abordaremos la necesidad de que el servicio público amplíe su ámbito de acción más allá del tratamiento de las cuestiones penales.

### :: *Universalidad subjetiva de la cobertura*

La universalidad se refiere necesariamente a los sujetos de derechos. Todo miembro de la sociedad debe tener acceso y posibilidad de recurrir a los mecanismos que brinde el sistema. Pero como no nos cansaremos de repetir, esto implica la previsión de usuarios de perfiles muy diferenciados y con dificultades de acceso muy dispares. Por ello, una vez más, es necesario hacer hincapié en la necesidad de prestar una especial atención a los grupos más desfavorecidos y a los obstáculos de acceso a la justicia a los que se enfrentan para garantizar que la gente realmente acceda a los mecanismos previstos. Nadie puede verse excluido por razón de su sexo, raza, orientación sexual, creencias, cultura o capacidad económica.

En relación a la dificultad de acceso por motivos económicos, como ya ha quedado claramente establecido, los servicios se los debe proporcionar el Estado gratuitamente únicamente a quien no tiene acceso a los existentes en el mercado. La pretensión de prestaciones jurídicas gratuitas al servicio del conjunto de la población sería una pretensión irrealizable. Sin embargo, hay que dejar claro cuál es el alcance de cada una de estas afirmaciones.

Para el supuesto de que un ciudadano con recursos se negara a pagar la asistencia que necesita, el Estado estaría obligado a proveérsela desde el momento en que no hacerlo pudiera implicar la violación del derecho que asiste a todo ciudadano a un proceso justo o en materias que impliquen una ingenuidad de gravedad en la esfera de los derechos fundamentales. De todos modos, esto no excluye la legitimidad de la creación de mecanismos coercitivos para el reembolso a posteriori de estas prestaciones.

Además de las cuestiones pecuniarias evidentemente relevantes al abordar la cuestión de la universalidad, existe una amplia variedad de discriminaciones

que deben ser tratadas más allá del costo de los servicios y que están relacionadas con las barreras estructurales a las que hacíamos mención y que se plasman en obstáculos de acceso a la justicia y en discriminaciones de género, raciales y culturales.

Así nace la necesidad de generar mecanismos específicos, o adaptar los existentes para que la población pueda sentirse protegida y sienta como propios los mecanismos de protección de los derechos. Cuestión estrechamente vinculada al respeto de los derechos colectivos, muchas veces relacionados con las discriminaciones provenientes de diferencias culturales, así como a la necesidad de reconocer el carácter vinculante y de atender a la inserción en los ordenamientos jurídicos nacionales de los ordenamientos de las comunidades culturales con sistemas normativos propios. Es decir, que los derechos contemplados deben responder a las percepciones comunitarias de su identidad y satisfacer las necesidades sociales que se le presentan al individuo.

Por ello, es imprescindible partir de un ordenamiento jurídico en el que los derechos respondan a las necesidades reales de la población, que incorpore las especificidades necesarias para satisfacer la heterogeneidad social. En este sentido los ordenamientos requieren una revisión y el establecimiento de mecanismos legales de compensación generadores de responsabilidad estatal de prestación de servicios específicos.

### :: *Universalidad objetiva de la cobertura*

La disparidad de las necesidades en el ámbito jurídico sólo es comparable a la disparidad de las consecuencias que su insatisfacción trae aparejadas para cada individuo, dependiendo de su contexto socioeconómico. Por ello hay que ser muy cuidadoso a la hora de excluir apriorísticamente la cobertura pública de necesidades de determinada naturaleza.

Históricamente, la asistencia pública sólo se contemplaba dentro del sistema judicial y estaba reservada a litigios penales. Es más, incluso los litigios de índole penal escapaban a la universalidad ya que la asistencia se condicionaba a la concurrencia de criterios de dureza de la pena o de complejidad del proceso. Con lo que sólo la privación de libertad de una duración prolongada se consideraba suficientemente grave como para hacer nacer la obligación de provisión de defensa pública, y eso siempre y cuando el proceso requiriera de asistencia letrada preceptiva o fuera de complejidad suficiente como para considerar la ausencia de representación legal como constitutiva de indefensión.

Hoy por hoy, la necesidad de prestación de servicios gratuitos universales en el ámbito penal está clara ya que es aquí donde el sistema punitivo estatal muestra la capacidad de ingerencia en la esfera de derechos y libertades de los individuos de mayor gravedad. La privación de libertad constituye una gravísima limitación de los derechos subjetivos individuales. Por ello, limitaciones como las anteriormente mencionadas no han de tener cabida. No puede existir ninguna persona que no reciba una adecuada protección y asistencia pública en materia penal en el contexto de obligación del Estado delimitado en el apartado anterior.

Sin embargo, esto no significa que la lesión de los derechos individuales y colectivos pertenecientes a la órbita de las jurisdicciones civil y administrativa tenga una menor repercusión social.

Entre las necesidades jurídicas que afectan en mayor medida a la población, encontramos las relacionadas con la vivienda, los conflictos vecinales, problemas registrales, el derecho de familia y el derecho laboral. Nadie puede discutir la importancia de estas materias si de lo que se trata es de garantizar una vida digna a las personas.

En cuanto al ámbito administrativo, son los sectores de población más desfavorecidos los que se configuran como usuarios más necesitados de los servicios públicos. Este sector de la población depende por completo de los servicios públicos sanitarios y educativos. Así como de las ayudas o asistencias económicas o de otra índole que el Estado esté capacitado para proporcionar. Con la agravante de que el trato con la administración es siempre complicado y las peticiones pasan por cauces muy burocratizados que requieren de amplias sustentaciones documentales de las solicitudes. El apoyo a los requirentes de la administración se justifica también por el hecho de que en muchos casos el silencio administrativo equivale a una denegación que no requiere de motivación alguna, con lo que la capacidad de recurrir la decisión sin asesoramiento se ve gravemente limitada sobre todo si la instancia revisora de la decisión es la propia administración. El hecho de que las personas sin recursos no puedan acceder a estos recursos no hace sino aumentar la dimensión de las barreras estructurales y perpetuar la discriminación y la supeditación de estos grupos sociales.

Es por ello que es imprescindible que los servicios jurídicos que se prevean en el ámbito de la reforma engloben todas estas categorías de problemas para evitar estas burbujas de desprotección que se constatan en la gran mayoría de los sistemas jurídicos de nuestra región.

## A.2 Gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad

Estos tres principios son complementarios en cuanto a que la gratuidad no puede sostenerse si el sistema no se configura como subsidiario y no prevé mecanismos de descentralización de la ejecución de los servicios que lo hagan sostenible.

Hay que encontrar un equilibrio entre la universalidad de la cobertura y el costo que esto supone para el Estado. Debe quedar claro que si bien el Estado es el responsable último de garantizar la existencia de adecuados mecanismos para la gestión de los conflictos y para dar respuesta al resto de las necesidades de los ciudadanos, no es necesario que ejecute por sí mismo cada una de estas prestaciones.

Al Estado le quedan reservadas unas competencias indelegables y está obligado a la puesta en marcha de un sistema de asistencia legal gratuita de mucha mayor cobertura de la actualmente prevista en la mayoría de las legislaciones, pero esto no obsta a la incorporación o validación institucional de la actuación de diferentes actores sociales que actúen como ejecutores de aquellas prestaciones que sea posible desjudicializar, siempre y cuando sus actuaciones incorporen las garantías necesarias y estén públicamente tuteladas. Por ello debe diseñarse una estrategia de integración y armonización de las instancias de la sociedad civil y de los sistemas actualmente vigentes de provisión no judicial de cobertura de las necesidades ciudadanas.

En cuanto a la gratuidad, ésta no ha de ser interpretada en el sentido de que el Estado tenga la obligación de proveer un servicio jurídico gratuito a todos sus habitantes. En el caso de la prestación de asistencia jurídica se cumple con la exigencia de la gratuidad siempre y cuando el costo que asuma el Estado sea suficiente como para que ninguna persona abandone su pretensión porque el servicio le resulte demasiado oneroso. La gratuidad del servicio, en sentido estricto, únicamente estará reservada a aquellos individuos para los que hasta el mínimo costo suponga una carga excesiva. Por ello, el sistema público tiene que ser gratuito pero subsidiario.

Es decir, la responsabilidad del Estado en relación al servicio sólo existe sobre lo que exceda el umbral de costo al que el usuario pueda hacer frente por sí mismo. La cuantificación del momento en que nace la responsabilidad Estatal debe identificarse mediante un sistema que relacione el nivel de ingresos del interesado con su nivel de gastos, estableciendo el montante a partir del cual la pretensión jurídica se abandona voluntariamente por motivo

de la carga pecuniaria asociada a su consecución. Es decir, no basta con que el interesado pueda pagar. Tiene que compensarle pagar. El abandono -aun voluntario- de una pretensión jurídica necesaria por motivo de su costo implica una denegación de justicia por parte del Estado.

### A.3 Calidad

No hay que olvidar que lo que se pretende es proporcionar una efectiva realización del derecho y no la puesta en práctica de mecanismos formales que resulten incapaces de proveer un adecuado nivel de protección.

Se requiere del establecimiento de un sistema de monitoreo de la actividad de las distintas instancias de resolución de conflictos para garantizar una prestación de servicios que garantice unos estándares de calidad equiparables a los que se logran mediante la prestación de servicios privados.

La dificultad estriba en que habitualmente quienes prestan servicios públicos obtienen una remuneración mucho menor que los profesionales liberales, con lo que la motivación y la inversión temporal decrecen. Estas deficiencias, a menudo, también tienen su origen en que la prestación proviene de profesionales de otras ramas. Profesionales no especializados en las problemáticas concretas a las que se enfrentan los usuarios de los servicios públicos. La suma de ambos factores suele repercutir muy negativamente en la calidad de la asistencia jurídica.

El mecanismo propuesto consistente en la incorporación de actores de la sociedad civil y de las estructuras comunitarias de tratamiento de conflicto beneficia a la calidad en tanto el servicio lo prestan actores con conocimiento de las realidades específicas a las que se enfrentan y con un bagaje profesional que los capacita para obtener la ventaja del litigador habitual y el conocimiento de los contextos socioeconómicos en los que se ha desarrollado la problemática así como de sus condicionantes culturales. Con lo que es esperable que la cuestión se dirima no sólo más rápidamente sino también que el resultado coincida con la percepción que los implicados tienen de lo justo.

### A.4 Adaptabilidad

Cuando nos referimos a la efectiva realización de los derechos hay que tener en cuenta no sólo las diferencias sociales de los sujetos de los mismos sino también el influjo del factor tiempo. Las necesidades de la población forman un sistema dinámico que evoluciona y muta a la misma velocidad y en la misma

medida que la composición social, la densidad de la población, la distribución sectorial de la población activa, la orientación política de sus dirigentes, la estabilidad de los mercados y un sinfín de factores más. Lo que significa que un derecho no tiene un contenido objetivo inmutable ni siquiera considerando a un mismo sujeto en dos momentos distintos.

Lo que esto quiere decir es que los sistemas deben ser capaces de adaptar la oferta a la demanda con la mayor celeridad posible. Evidentemente, el sistema de justicia se cimenta en ordenamientos normativos tendentes a la estabilidad. La limitación del sistema proviene tanto de la complejidad de los mecanismos de creación de las normas como de la centralidad del principio de seguridad jurídica. Las necesidades sociales dinámicas cristalizan en ordenamientos que las reflejan y las perpetúan. Ordenamientos que necesitan ser estables y duraderos para poder desempeñar su función de control y organización social. Por lo tanto nos encontramos ante la necesidad de encontrar nuevamente un equilibrio de fuerzas de muy difícil ejecución y que sin embargo es imprescindible para legitimar el funcionamiento del sistema.

La solución a esta tensión pasa necesariamente por el establecimiento de un servicio que sea capaz de mantener un núcleo duro estable pero con un grado de descentralización suficiente como para que exista la capacidad de adaptar la normativa de desarrollo y los mecanismos de ejecución y prestación de servicios a las necesidades imperantes en los núcleos territoriales o poblacionales en los que el cambio de las necesidades sea cualitativa o cuantitativamente sustancial como para requerir ser reorientados.

A su vez, esto no puede lograrse si no a través de un sistema de identificación de estas necesidades que esté en funcionamiento permanentemente y vaya alimentando el sistema de manera continua para lograr un diagnóstico o perfil de las necesidades a tiempo real y proporcione la posibilidad de efectuar pequeños y graduales reajustes en lugar de reformas traumáticas a gran escala, de alto costo político, económico y social cuando el desfase entre el sistema instituido y lo que se requiere del mismo llega a ser crítico.

## B. UN SISTEMA BASADO EN LA DEMANDA

Un sistema de acceso a la justicia es un sistema capaz de proveer los servicios necesarios para superar el déficit de protección de los derechos. Dado este horizonte y el ámbito de actuación del acceso a la justicia, todo el sistema pasa por el establecimiento de la naturaleza y extensión de la distancia entre

la previsión normativa y los niveles de protección específicos de esas previsiones.

Lo que a su vez implica que la oferta del sistema debe ser establecida en base a las necesidades reales de la población. Para eso se requiere de un sistema de diagnóstico eficaz, sistematizado y permanente como ya se dijo anteriormente. A continuación, se analiza el marco, o las premisas conceptuales, a partir de las que dicho sistema se establecerá. Por ello hay que delimitar -en primer término- la naturaleza de la unidad de la demanda que será utilizada por la herramienta de diagnóstico, la identificación de las barreras estructurales de acceso a la justicia a las que la ciudadanía en general debe hacer frente y con las que la herramienta debe contar para llegar a obtener un diagnóstico representativo de la realidad y los grupos a los que dichas barreras afectan de forma particularmente lesiva y sobre los que debe concentrarse el esfuerzo de identificación de la demanda.

### **B.1 Unidad de análisis de la demanda: las necesidades jurídicas**

Para poder hablar de un sistema basado en la demanda, lo primero que se requiere es el establecimiento de una unidad de medida que haga mensurable esa demanda. La demanda, en cuestión de acceso a la justicia, se mide en términos de necesidades jurídicas. El nombre que designa la unidad de análisis no es aleatorio y se encuentra en la base de todos los sistemas y proyectos concretos de puesta en marcha de mecanismos de identificación de la demanda de acceso a la justicia. Sin embargo, tampoco es unívoco. En un discurso en el que no existe unanimidad en cuanto a la extensión del ámbito de acción del acceso a la justicia, no puede existir unanimidad en términos definitorios de las unidades que componen su demanda. Esta herramienta no cuenta entre sus objetivos con el de explicitar el amplio debate doctrinal que rodea a la noción de necesidad jurídica. El único objetivo que se propone es el de acotar adecuadamente el espectro de necesidades sociales que merece la calificación de jurídico dentro del marco de la concepción de PNUD del acceso a la justicia pero adaptado específicamente a los objetivos de la presente herramienta y de los ámbitos de intervención que ésta propone.

En este sentido cabe delimitar nuestra aplicación específica de este término en función de los siguientes parámetros.

En materia de acceso a la justicia, esta herramienta propone el establecimiento de acciones y de políticas para la puesta en marcha de mecanismos de

protección de la realización de los derechos en el contexto de la preexistencia de un sistema normativo equilibrado y adecuado a la realidad social, que garantice la cobertura y garantía igualitaria de todos los derechos humanos. Es decir, que el sistema de diagnóstico de las necesidades jurídicas establecido por esta herramienta no prevé aquellas relacionadas con una deficitaria protección normativa. Ese punto no entra en contradicción con el hecho de que la creación normativa haya sido previamente identificada como primera etapa o ámbito material de acceso a la justicia. Lo es en términos de acceso a la justicia social, y esta herramienta así lo reconoce. Sin embargo, la función legislativa, por su complejidad intrínseca y por la naturaleza radicalmente diferente de los mecanismos necesarios para hacerla permeable a la demanda o para la incorporación a la misma de la participación directa de los ciudadanos, no es una cuestión que pueda ser abordada por este manual. Existe una demarcación entre la naturaleza de los dispositivos necesarios para garantizar que la actividad normativa se convierta en efectivo instrumento conformador de una sociedad justa y la naturaleza de los dispositivos avocados al establecimiento de instancias de protección de la efectiva realización del conjunto de los derechos de un determinado sistema normativo.

Es por ello que este manual establece una herramienta de identificación de necesidades de servicios jurídicos para la realización de las garantías establecidas por el sistema normativo nacional e internacional y no de necesidades de protección jurídica.

La segunda precisión necesaria para la correcta comprensión o delimitación material de necesidad jurídica, está relacionada con el concepto de demanda. Hemos partido de la aseveración de que las necesidades jurídicas son la unidad de medida de la demanda y que ésta, a su vez, se configura como la meta de cobertura a ser satisfecha por la oferta de servicios jurídicos.

Para la correcta comprensión de esta aseveración matizaremos el significado de demanda. La demanda aquí comprendida no se refiere a la respuesta ciudadana a la consulta sobre el tipo de servicios jurídicos que consideran que deberían ser implantados para cubrir el conjunto de sus necesidades jurídicas. El ciudadano, en demasiadas ocasiones no identifica una necesidad de protección o de garantía por desconocimiento del contenido o alcance de sus derechos o por desconocimiento de la extensión de la obligatoriedad de la acción de protección o de prestación de servicios del Estado. Por eso, no puede establecerse la naturaleza o incidencia de las necesidades jurídicas de la población en base únicamente

a las necesidades que la ciudadanía identifica como jurídicas. El relevamiento de datos debe orientarse hacia la identificación de las limitaciones del disfrute de los derechos que hacen nacer la responsabilidad del Estado. Independientemente de que los ciudadanos sean o no conscientes de esta responsabilidad. Esta distinción tiene importantes repercusiones de índole metodológica ya que implica una consulta dirigida y orientada a la situación específica de determinados grupos de población así como un esfuerzo de análisis de la situación específica de los grupos para ser capaces de identificar las necesidades jurídicas no expresadas.

Concluyendo, en materia de acceso a la justicia, lo que le es exigible al Estado es que establezca aquellos mecanismos necesarios para la efectiva realización de los derechos. Eso -y no otra cosa- es una necesidad jurídica. Un mecanismo imprescindible para la efectiva realización social de una previsión teórico-normativa.

Estos mecanismos pueden ser de dos tipos. Los que implican la prestación de un servicio de garantía pública estatal imprescindibles para la creación de las condiciones de posibilidad de realización de un derecho y los mecanismos compensatorios que nacen tras el eventual quebranto de los derechos de un titular por parte de un tercero. La concurrencia de ambos tipos de mecanismo es responsabilidad directa del Estado y está causalmente relacionada con la existencia de un derecho individual o colectivo determinado.

Por lo tanto, una necesidad jurídica insatisfecha es una manera de denominar al mecanismo ausente o deficitario de realización y garantía de los derechos. Puede ser de naturaleza muy diversa, dada la enorme variedad y heterogeneidad de derechos y dadas las diferentes condiciones que se deben dar para la realización de un único derecho. Es por ello que no cabe establecer la relación entre un derecho y una necesidad jurídica. Cada derecho genera una pluralidad de necesidades jurídicas y cada necesidad jurídica puede coadyuvar a la realización de más de un derecho.

Establecida la cuestión en estos términos es cuando se comprende el alcance de la dificultad de precisar e identificar las necesidades jurídicas de una población. Para un mismo derecho pero diferente sujeto, las necesidades jurídicas varían. E incluso pueden llegar a variar las necesidades jurídicas de un sujeto respecto de un mismo derecho a lo largo del tiempo.

La única cuestión objetivable radica en la relación existente entre la necesidad jurídica y el contenido

que el ordenamiento jurídico otorga a cada derecho. La demanda, por tanto, no debe interpretarse en relación con la percepción que el titular del derecho tenga de lo que efectivamente constituye o no una necesidad.

Esta cuestión, que puede parecer superficial, es de una enorme importancia. Cuando establecemos como punto de partida de esta herramienta que las reformas en el sector de acceso a la justicia deben llevarse a cabo tomando como punto de partida y referencia la demanda de los usuarios, en realidad o más precisamente estamos refiriéndonos a las necesidades de los usuarios. Pero los usuarios no perciben cuáles son las carencias del sistema si parten de una deficitaria educación en derechos de la misma manera que no tienen porqué ser capaces de identificar claramente cuándo se ha alcanzado efectivamente el nivel de garantía o prestación, dimanante de la responsabilidad estatal, a partir del cual al Estado no le es exigible reforma suplementaria alguna. Los sujetos de derechos no tienen porqué conocer la naturaleza y alcance de sus necesidades. Sin embargo las necesidades de la población no pueden llegar a ser percibidas única y exclusivamente a través de la observación externa. También es necesaria para su identificación la interlocución directa con los titulares del derecho vulnerado para llegar a percibir su existencia. De esta manera, nos encontramos con la siguiente dicotomía: en la labor de identificación de las necesidades jurídicas de un grupo de población, la investigación se deberá dirigir tanto a identificar las necesidades jurídicas insatisfechas percibidas por la población como las necesidades jurídicas insatisfechas desconocidas para los propios afectados.

Todo ello torna el estudio de diagnóstico de la demanda en un estudio de las condiciones particulares de vida y del grado de realización de los derechos en el seno de los grupos más desprotegidos, para poder establecer de una manera jurídicamente ajustada el grado de insatisfacción del derecho y la naturaleza de la reforma que el sistema requeriría para cubrir dicha necesidad.

## **B.2 Grupos vulnerables**

Es necesario dejar enumerados en este marco conceptual los grupos vulnerables que aúnan en su seno un mayor número de necesidades jurídicas. La identificación de los mismos debe hacerse previamente al establecimiento o diseño de cualquier tipo de mecanismo de identificación de las demandas jurídicas, ya que las especificidades y las carencias que presentan estos grupos obligan a pensar la herramienta de diagnóstico como un instrumento específicamente orientado a sus características.

La manera en que cada uno de estos grupos se ve afectado por las barreras estructurales será analizado en profundidad en el primer capítulo de esta herramienta.

La cuestión de que se trata en este momento es de dejar sentados cuáles son los grupos vulnerables a los que venimos refiriéndonos a lo largo de toda esta exposición y sobre los que seguiremos estructurando el análisis de los sucesivos apartados.

- . La población de escasos recursos
- . Las mujeres
- . Las comunidades indígenas
- . Las minorías culturales
- . Los migrantes
- . La población reclusa
- . Los pequeños comerciantes
- . La población reclusa

### C. UNA OFERTA INTEGRAL E INTEGRADA DE MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

El sistema debería responder a las necesidades de la población de manera que el efecto que las barreras estructurales tienen sobre los diferentes segmentos de la población se vean compensadas por instrumentos específicamente orientados a cada tipo de necesidad. Esto implica la instauración de un sistema que dé cabida a tanta diversidad de instancias como la equiparación en el acceso exija. Por ello hay que conocer el porqué de la necesidad de esta diversidad así como el alcance de la misma y los mecanismos de los que el sistema puede nutrirse para que el conjunto de los mismos resulte efectivo.

#### C.1 Políticas dirigidas a grupos vulnerables y específicos

Como ya hemos apuntado a lo largo de este marco, los sistemas de justicia actuales se basan en la presunción de que la igualdad ante la ley protege la igualdad de hecho en el disfrute de los derechos. Esta concepción parte del supuesto, con origen en la doctrina kantiana, de que los ciudadanos son partícipes en mismo grado del proceso de plasmación de la voluntad social en los sistemas normativos por razón de su igualdad en tanto que seres dignos y libres. Lo que hace nacer la idea de un sujeto universal de derechos abstracto y de corte puramente formal que carece de cualquier tipo de contextualización cultural o económica.

En la práctica, la inexactitud de la premisa de la hipótesis desvirtúa absolutamente la validez y la existencia de dicho sujeto universal. Cuestión que

no fue debidamente atendida por los operadores de derecho ni por los agentes del Estado que siguen asumiendo una premisa ficticia y perpetuando la diferencia y la exclusión en nombre de la igualdad y la justicia.

Garantizar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables implica una transformación en la forma de abordar la igualdad. De nuevos marcos teóricos en los que la diversidad se instituya como premisa y el derecho en mecanismo adaptado a la misma que compense las carencias socioeconómicas en la medida necesaria como para garantizar la igualdad de la calidad de la protección de la dignidad individual. Esta concepción debe anclarse en la perspectiva de los derechos humanos que obliga a pensar el derecho como una institución destinada a la transformación de las desigualdades sociales para la construcción de la justicia social.

Para ello, hay que abordar sistemáticamente la reforma de las políticas partiendo de un análisis de la diversidad y de una comprensión de la naturaleza dinámica que relaciona los diferentes elementos sociales y los mecanismos de condicionamiento recíproco que los relacionan para construir un sistema dirigido a una pluralidad de sujetos de derechos que ven atendidas sus necesidades de forma específica.

En la práctica, la elaboración de políticas específicas para cada grupo que presente carencias más o menos homogéneas requiere redimensionar la cobertura de la justicia estatal pública e identificar los mecanismos que la hagan posible en su nueva extensión así como la incorporación de una pluralidad de actores hasta ahora no contemplados por el sistema, o contemplados únicamente de manera residual, que han de adquirir mucha mayor relevancia para garantizar la viabilidad de la reforma.

#### C.2 Competencia material de cortes y tribunales

La cobertura estatal debe ampliarse sustancialmente para cubrir las necesidades mínimas que el Estado se ve obligado a garantizar a sus ciudadanos en materia de defensa pública en respuesta a la obligación internacionalmente adquirida por todo país que haya suscrito los principales instrumentos de derechos humanos. Esta ampliación debe llevarse a cabo desde dos ópticas diferentes: la del ámbito material jurisdiccional y la de la incorporación de nuevos procedimientos para las cuestiones de una determinada naturaleza o cuantía.

Respecto del ámbito material jurisdiccional, el derecho a una audiencia imparcial no está garantizado mientras no exista una cobertura para todos los

ámbitos del derecho. La insatisfacción de los derechos civiles y administrativos no tiene una repercusión menor desde una óptica social que la derivada de la denegación de una defensa penal pública.

No debería ser necesario hacer hincapié en la necesidad de dar respuesta al derecho de una defensa pública en materia penal. En cualquier caso, y por si existieran dudas respecto de la naturaleza o extensión de la misma, nos remitimos a los tratados internacionales de derechos humanos así como a la jurisprudencia de diversas cortes internacionales que establecen el alcance de la obligación de la misma en términos de que cualquier proceso que pudiera finalizar con la imposición de una pena privativa de libertad, independientemente de la duración de la misma, genera el derecho en el imputado a obtener un servicio de defensa pública gratuita.

En materia civil, nos encontramos con una enorme problemática en el área del derecho de familia, del derecho laboral y de cuestiones relativas a la vivienda. Estos aspectos no inciden tangencialmente en la esfera de los derechos de un ciudadano y deben obtener la protección adecuada.

La última de las jurisdicciones implicadas, pero en absoluto menos importante, es la jurisdicción administrativa. El Estado es proveedor de servicios básicos tan importantes como la salud y la educación. Las personas sin recursos y aquellas que por otros motivos se hallan en una situación social de desprotección, son quienes necesitan en mayor medida de estos servicios públicos. El acceso a cualquier tipo de ayuda de índole económica o social requiere, en la mayoría de los casos, de una previa petición o solicitud de intervención de la administración por parte del interesado. Los procedimientos administrativos tienen la doble desventaja de presentar un alto grado de complejidad burocrática formal y de requerir de una gran sustentación documental. A lo que hay que añadir el hecho de que la administración, en muchos casos, no necesita motivar su denegación de la asistencia. O incluso, dado el caso de que lo haga, que la instancia de apelación de la decisión administrativa resulta ser la propia administración, configurándose ésta como juez y parte siempre que el sistema no cuente con mecanismos de control muy precisos. En todo este proceso el nivel de desprotección del administrado es casi insalvable sin una adecuada asistencia jurídica. Y por su puesto, esta asistencia debe ser garantizada por el Estado.

Tal ampliación de la cobertura material implica multiplicar el volumen de trabajo de la defensa legal pública de manera muy considerable. Por lo tanto, la puesta en práctica de reformas de esta naturaleza

debe venir necesariamente acompañada de la salida de parte de los asuntos que actualmente ocupan los cauces del sistema y lo saturan.

La descongestión del sistema de tribunales debe realizarse mediante la combinación de dos estrategias. Por un lado hay que potenciar y ampliar el ámbito competencial material de los escalones del sistema formal de tribunales más cercanos a la ciudadanía por razón de su competencia. En concreto estamos hablando de los juzgados de paz, de los juzgados de pequeña cuantía y de instancias similares. Si bien estos mecanismos forman parte del sistema jurisdiccional formal, su funcionamiento se rige por principios de sencillez y rapidez procesales y en gran parte de los casos no implican la participación de jueces de carrera ni de asistencia letrada.

En segundo lugar hay que procurar desjudicializar un alto número de cuestiones que no requerirían, previa potenciación de mecanismos alternativos de gestión de conflictos, de la iniciación de un procedimiento formal. A su vez, esta estrategia consta de dos componentes o aproximaciones complementarias. En primer lugar, de la absoluta desjudicialización de una gran cantidad de asuntos, cuestión que abordaremos en el próximo epígrafe. Pero en segundo lugar, de la puesta en marcha de un amplio abanico de mecanismos alternativos de tratamiento del conflicto que pueden ser insertados en el sistema con plena validez. Estamos hablando, concretamente, de los mecanismos de arbitraje, mediación y conciliación. Su incorporación al sistema puede revestir diferentes formas entre las que, a modo de ejemplo, se puede prever la existencia de audiencias obligatorias de conciliación, mediación o arbitraje previas al inicio del proceso formal. Insistimos en que la puesta en marcha de estos sistemas es mucho menos costosa en términos de inversión de recursos humanos así como de tiempo y dinero. Por no mencionar el hecho de la ventaja comparativa que presentan en determinado número de casos en cuanto a la mayor calidad de la respuesta proporcionada.

### **C.3 Incorporación al sistema de los mecanismos comunitarios e informales de resolución de conflictos**

El planteamiento clásico que ve en el sistema de tribunales el único medio posible y legitimado de dar respuesta a los conflictos sociales quedó obsoleto en vista de la multiplicación de la emergencia de nuevas formas de conflictividad social y de la evolución de las fundamentaciones teóricas sobre las que se estableció la respuesta estatal.

A riesgo de resultar redundantes, repetimos que el objetivo público de la justicia debe ser el de brindar un procedimiento efectivo, al menor costo posible, de tutela de los propios derechos. Dentro de esta conceptualización caben intervenciones de naturaleza muy dispar y la de los tribunales no sólo no es la única, sino que dependiendo de la naturaleza de la cuestión, ni siquiera es la mejor.

La actuación fuera del marco de la actividad de los tribunales incluye distintos mecanismos: mediación, negociación, conciliación, arbitraje tradicional, nuevo arbitraje, evaluación previa, expertos neutrales, justicia comunitaria, defensor del pueblo, sistemas normativos e instancias tradicionales de aplicación de los mismos y todos aquellos que no implican la intervención de un tribunal.

A la hora de valorar la conveniencia de recurrir a uno u otro hay que establecer la comparación entre las alternativas presentes en función de: costos de transacción, satisfactoriedad de los resultados, efecto sobre la relación entre los interesados y recurrencia de la disputa.

En el clásico sistema adversarial de los tribunales, el mecanismo gira en torno a establecer la responsabilidad de una de las partes frente a la otra. No existe la posibilidad de que ambas partes se sientan ganadoras en el litigio.

Frente a este planteamiento, gran parte de los sistemas alternativos de resolución de conflictos ofrece la posibilidad, en el mejor de los casos, de la implan-

tación de técnicas de resolución conjunta de problemas en los que el objetivo consiste en la satisfacción de los intereses de ambas partes. Bien entendido que existen grandes diferencias entre unos y otros y que no puede llegar a hacerse una descripción unitaria, podríamos establecer una serie de principios inspiradores del funcionamiento de estos sistemas. Así diremos que son mecanismos que buscan un resultado ecuánime y consensuado mediante un procedimiento informal.

La equidad del modelo hay que entenderla en el sentido de que estos sistemas buscan más la reparación del vínculo social que la aplicación textual de una norma. Se trata de que los involucrados en el proceso sientan que la solución se adapta a la percepción de lo justo que tiene la comunidad de origen, lo que juega en el mismo sentido que la consensualidad. Siempre que existe consenso nos hallamos frente a una decisión que está respaldada por los interesados y que por lo tanto ayuda al reestablecimiento de las relaciones sociales dañadas.

Para lograr esto, el camino pasa más por mirar al futuro que por centrarse en la exacta reconstrucción de lo que originó el problema con lo que de lo que se trata es de adaptar el mecanismo a las necesidades concretas más que del establecimiento de mecanismos de corte formal e inmutable. La informalidad, además de resultar útil para optimizar los recursos disponibles resulta beneficiosa para evitar que las partes se sientan intimidadas por un procedimiento ajeno a su control ya que, por el contrario, les está reservado un rol central en su desenvolvimiento.

#### 4. Instancia centralizada de planificación, gestión, coordinación y monitoreo de los mecanismos de acceso a la justicia

De todo lo dicho hasta este momento se puede deducir que, a grandes líneas, las reformas de los sistemas de justicia deben encaminarse a lograr los siguientes objetivos:

- Facilitar la gestión informada de los conflictos sociales mediante el acceso al mecanismo más efectivo en relación con los costos de transacción, la satisfactoriedad de los resultados, el efecto sobre la relación entre los interesados y la recurrencia de la disputa.
- Proporcionar el mayor grado de tutela posible al menor costo.
- Diversificar las formas de resolución de conflictos.

- Desjudicializar el sistema.
- Instaurar la cultura del diálogo.
- Abandonar la cultura del litigio.

Para garantizar la concurrencia de estos objetivos es imprescindible la instauración de un mecanismo coordinador de gestión estatal.

Tras la identificación de la demanda de servicios jurídicos presentes en la sociedad y su comparación con la oferta disponible entre el sector formal y el sector informal, queda la labor de establecimiento de estrategias para la integración de los servicios presentes con una máxima optimización de recur-



sos y la de creación de aquellos necesarios para suplir las carencias que no puedan remediarse con la reestructuración anterior.

La incorporación de un amplio elenco de actores nuevos aporta ventajas económicas y de cercanía pero implica una importante necesidad de coordinación de los servicios. Por ello se hace necesaria una instancia de coordinación de todos ellos que a su vez desempeñe la función de centro de recepción y sistematización de las necesidades jurídicas y para posibilitar la maximización de los recursos.

Lo anterior desde el punto de vista de las necesidades internas del servicio. Desde el punto de vista externo, del usuario, es necesaria la puesta en marcha de una instancia que sea capaz de derivar a los ciudadanos hacia el concreto prestatario de servicios que finalmente se hará cargo de la situación.

## 2) HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO

La herramienta de diagnóstico tiene por objetivo inmediato el lograr una descripción ajustada de la situación de partida para posibilitar la elaboración posterior de políticas que den una respuesta adecuada en materia de acceso a la justicia.

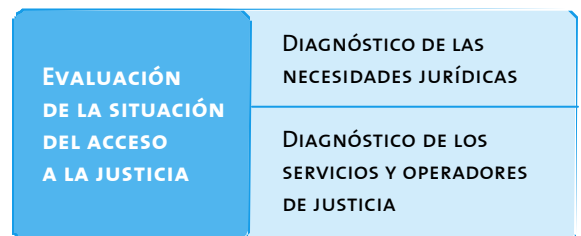
Se trata de obtener una imagen exacta de las necesidades reales de la población y de los servicios que efectivamente existen a disposición de la ciudadanía encaminados a cubrirlas. O lo que es lo mismo, identificación, a contrario, de las necesidades no cubiertas por la oferta presente y la manera en que estas carencias afectan a la población, desagregando el análisis en función de los grupos sociales en específicas situaciones de vulnerabilidad así como en función de su distribución geográfica y de la estructura territorial e institucional del Estado.

La obtención de una visión ajustada de la situación en la que se encuentra el acceso a la justicia requiere que el diagnóstico se realice a través de dos estudios diferenciados pero complementarios:

**Estudio de diagnóstico de las necesidades jurídicas**, mediante el que se trata de identificar las necesidades de la población en todos los ámbitos que engloba el acceso a la justicia.

**Estudio de los operadores y servicios de justicia**, mediante el que se trata de recabar toda la información disponible sobre los servicios que existen al alcance de la población y de los recursos internos del sistema para la gestión de la temática contemplada. Cuando se aborda este apartado no se trata de identificar únicamente los servicios de titularidad esta-

tal, o pública de circunscripción territorial más reducida. Los servicios prestados por entes privados, sociedad civil, etc., han de ser contemplados en igual medida. Se trata de contar con todos los actores y recursos para poder en la siguiente etapa proponer mecanismos de coordinación y aprovechamiento óptimo de todos ellos en una manera integrada



La división de la herramienta se justifica porque el conocimiento de las necesidades reales de la población se constituye como antecedente necesario para poder llevar a cabo una adecuada evaluación de la calidad e idoneidad de los servicios de justicia y de sus operadores presentes en el sistema. Nos encontramos, por tanto, frente a una división tanto metodológica como cronológica. El estudio de estos dos grandes ámbitos ha de realizarse consecutivamente en el tiempo y los resultados del diagnóstico de las necesidades de la población han de constituirse en insumos para la posterior evaluación del desempeño de los operadores de justicia.

## 1. Estudio de diagnóstico de las necesidades jurídicas de la población

### A. PLANIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El estudio de diagnóstico de las necesidades jurídicas de la población requiere de la previa determinación de los siguientes aspectos: a) demarcación de la unidad territorial de análisis, b) delimitación de los actores participantes en el estudio.

PLANIFICACIÓN DEL ESTUDIO	UNIDAD TERRITORIAL
	ACTORES PARTICIPANTES

#### A.1. Unidad territorial: demarcación geográfica del estudio

La realización del trabajo supone la elección de una unidad de análisis, que constituye el campo dentro del cual se relevarán los datos. En el caso de la planificación de políticas de acceso a la justicia es conveniente utilizar los criterios de la geografía política y seleccionar la unidad de análisis en función de las divisiones político administrativas del territorio estudiado. En este sentido, existen por lo menos tres niveles de unidad de análisis: a) el Estado nacional; b) el Estado, región o provincia y c) la Municipalidad.

#### A.2. Actores intervinientes en el estudio: autoridades gubernamentales, equipo de evaluación, destinatarios de los servicios de justicia y prestatarios de los servicios de justicia.

A las **autoridades gubernamentales** les corresponde la tarea de coordinación del estudio en cuanto al establecimiento de un vínculo permanente entre el equipo de evaluación y los prestatarios de los servicios de justicia. Y han de coordinar todas las acciones y actividades requeridas para la realización del diagnóstico. Por este motivo se hace imprescindible la presencia de un coordinador gubernamental que asuma estas funciones.

El **equipo de evaluación** ha de tener una composición interdisciplinaria y estar integrado, tentativamente, por profesionales de las siguientes disciplinas: sociología o antropología social, informática y derecho.

La formación del equipo de trabajo es una cuestión de vital importancia en atención a las barreras estructurales y a las necesidades especiales de la población y porque está labor ha de llevarse a cabo desde un enfoque de derechos y de género. Esta formación presenta dos vertientes diferenciadas: la

relativa al conocimiento del contexto socio económico (con especial incidencia en los aspectos culturales y lingüísticos) de la población objeto de estudio y la relativa a los aspectos técnicos e institucionales vinculados a la administración de justicia.

Los **destinatarios de los servicios jurídicos** en esta parte del diagnóstico actúan únicamente como proveedores de información. Se trata de obtener toda la información relativa a las necesidades jurídicas que se les presentan así como la manera en que las enfrentan.

Si bien ya hemos dejado claramente establecido que resulta prioritario identificar las necesidades jurídicas de los grupos sociales más desprotegidos y de quienes ven sus derechos vulnerados en mayor medida, es necesario recalcarlo una vez más, y llevar a cabo una esfuerzo de identificación previa de los mismos porque estos grupos son, a menudo, de escasa visibilidad social y resulta muy sencillo pasarlos por alto. Esto es particularmente constatable en relación a la población reclusa. En materia de acceso a la justicia y de identificación de necesidades jurídicas, la población reclusa ha de configurarse como uno de los grupos de interés prioritario por la relación de absoluta sujeción y dependencia en que se encuentra y porque sus condiciones de vida dependen total y absolutamente del funcionamiento de los servicios públicos y de los mecanismos de justicia. Resulta imprescindible prestar una atención particular a este grupo de población a lo largo de todo el estudio. Cada una de las acciones implicadas en cada fase del proceso habrá de ser adaptada a las necesidades y condicionamientos específicos de la **población reclusa**. Esto es específicamente relevante en materia de protección del anonimato de las respuestas u opiniones y en lo relativo al establecimiento de mecanismos que garanticen, no sólo la posibilidad de participación de los reclusos (los participantes no pueden ser seleccionados por la administración penitenciaria) sino también respecto de la ausencia de presiones o injerencias en las opiniones expresadas y en garantizar que no sufran represalias por haber participado.

Los **prestatarios de servicios jurídicos** también han de ser interpelados en esta fase en relación a las necesidades jurídicas de los destinatarios de los servicios y en base a la experiencia y posición privilegiada en la que les sitúa su desempeño profesional.

## B. OBJETO DEL ESTUDIO: LAS NECESIDADES JURÍDICAS

Las necesidades jurídicas de la población constituyen el objeto del estudio. Sin embargo, como ya hemos adelantado, las **necesidades jurídicas pueden ser de naturaleza muy diversa, agrupándose en tres grandes categorías: las necesidades jurídicas expresadas de aquellos que acceden a los servicios jurídicos del sistema**, las **necesidades jurídicas expresadas** de aquellos que no acceden a los servicios jurídicos del sistema y las **necesidades jurídicas no expresadas** por la población.

NECESIDADES JURÍDICAS	NECESIDADES JURÍDICAS EXPRESADAS DE AQUELLOS QUE ACCEDEN A LOS SERVICIOS JURÍDICOS
	NECESIDADES JURÍDICAS EXPRESADAS DE AQUELLOS QUE NO ACCEDEN AL SISTEMA JURÍDICO
	NECESIDADES JURÍDICAS NO EXPRESADAS

Las **necesidades jurídicas expresadas que acceden a los servicios jurídicos del sistema** son aquellas necesidades en relación al disfrute de un derecho que los ciudadanos son capaces de identificar como tal. Esto significa que son deficiencias en el disfrute de un derecho respecto de las que la población se sabe acreedora. Pero además son aquellas que el ciudadano sabe cómo enfrentar a través del sistema. Por lo tanto son las necesidades de más sencilla identificación y normalmente el hecho de que accedan a los mecanismos jurídicos establecidos, implica una valoración relativamente positiva de los mecanismos instaurados para su tratamiento.

Las **necesidades jurídicas expresadas que no acceden a los servicios jurídicos del sistema**. En este caso también nos encontramos ante necesidades relacionadas con derechos de los que los ciudadanos se saben titulares. Sin embargo, el hecho de que no hayan recurrido a los mecanismos jurídicos instaurados puede deberse a diferentes explicaciones. La primera posibilidad es que no exista un mecanismo a disposición de la ciudadanía. La segunda, que los ciudadanos desconozcan los mecanismos existentes para resolverlas, en cuyo caso nos hallaríamos ante una necesidad de formación sobre los recursos que el sistema ofrece. También puede deberse a que el titular conociera los recursos jurídicos a su alcance pero no haya tenido acceso a ellos por razón de la existencia de barreras estructurales, de índole económica o de otro tipo, o por la excesiva complejidad

o coste temporal que dichos servicios conllevan, con lo que estaríamos en presencia de una denegación de justicia. Y por último, puede indicar una falta de confianza en el sistema y una falta de percepción de pertenencia al mismo. En estos casos, es importante tratar de delimitar ante cuál de estas posibilidades nos encontramos.

**Necesidades jurídicas no expresadas por la población.** Esta última categoría de necesidad tiene su origen en dos posibilidades: el desconocimiento del derecho que no está siendo realizado, lo que supone, no sólo en una necesidad de formación en derechos, sino una gran dificultad añadida a la hora de su identificación. Como veremos a continuación, estas necesidades suelen identificarse mediante el análisis de cuestiones no directamente relacionadas con los derechos y requieren de metodologías abiertas y participativas diferenciadas para poder ser identificadas.

## C. CAMPOS DE ANÁLISIS DEL ESTUDIO

No podemos delimitar la naturaleza ni el alcance de ninguna de las tres categorías de necesidad jurídica exclusivamente a través de la interpelación de los destinatarios de los servicios jurídicos, aunque éstos constituyan la principal fuente de información. Para dimensionar las necesidades jurídicas correctamente, es necesario un estudio cruzado de los siguientes elementos:

- **Elementos objetivos** para la determinación de las necesidades jurídicas de la población: **a) condiciones sociales y estructurales** y **b) evaluación del grado de realización y disfrute de los derechos**.
- **Elementos subjetivos** para la determinación de las necesidades jurídicas de la población: **c) opiniones y percepciones de los destinatarios y de los operadores de los sistemas de justicia**.

CAMPOS DE ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES JURÍDICAS	ELEMENTOS OBJETIVOS	Condiciones sociales y estructurales
		Grado de realización y disfrute de los derechos
	ELEMENTOS SUBJETIVOS	Percepciones y expectativas en torno al sistema de justicia

### C.1. Condiciones sociales y estructurales

La descripción del contexto socioeconómico de la unidad de análisis resulta fundamental para comprender los obstáculos que puede presentar el acceso a la justicia.

La necesidad de este estudio cabe relacionarla con las cuestiones abordadas con anterioridad en este manual de manera individual relativas a las **barreras sistémicas o estructurales** en relación con la tipología de las necesidades jurídicas presentes en una unidad territorial determinada y los **grupos vulnerables** identificados en la misma que están siendo específicamente afectados.

Al igual que ocurre con las necesidades jurídicas, la identificación de las barreras sistémicas se deriva de la puesta en marcha de mecanismos de diagnóstico pero, a su vez, la utilidad de la herramienta de diagnóstico, depende en gran medida de haber previsto la presencia de estas barreras. La caladura o importancia de las barreras sistémicas está íntimamente relacionada con la naturaleza y extensión de las necesidades jurídicas presentes en la sociedad. Los efectos de las mismas son apreciables en una doble dirección.

Por un lado, las barreras sistémicas son las que imposibilitan el acceso de determinados sectores a los sistemas institucionales. En este sentido, se trata de identificar aquellas que están presentes en la sociedad y determinar en qué medida afectan a qué sectores de la población.

Pero en una segunda lectura, las barreras sistémicas actúan como condicionantes de la capacidad de la propia herramienta de diagnóstico. Obstaculizan la recogida de datos y alteran la dimensión relativa de los obtenidos. Esto es así porque a falta de un apercebimiento previo de la naturaleza de las barreras estructurales es imposible elaborar una adecuada herramienta para la relevación de datos por carecer de una de información esencial para la elaboración de los cuestionarios y para hacerlos comprensibles. Una herramienta de diagnóstico eficaz tendrá que tratar de allanar, en la medida de lo posible, la incidencia de estas barreras para que la información recopilada resulte representativa.

Por ello, la formación del equipo de trabajo a cargo del relevamiento de los datos y de su posterior interpretación y sistematización de conclusiones, habrá de contar, a la hora de elaborar los cuestionarios y en la puesta en práctica del resto de las actividades de evaluación, con las barreras existentes en la unidad territorial de análisis así como con la naturaleza y particularidades de los grupos vulnerables presentes.

Para ello es necesario conocer y evaluar los principales indicadores locales. Los datos a tener en cuenta serían básicamente los siguientes:

- a. Datos demográficos: cantidad y densidad de población, tasas de nacimiento y morbi-mortalidad, etc.
- b. Datos económicos: presupuesto, producto bruto interno, ingreso per cápita, actividades productivas, perfil del consumo, etc.
- c. Datos sociales: alimentación, salud educación, trabajo, migraciones, etc. Es recomendable realizar una búsqueda exhaustiva de datos oficiales sobre estos indicadores, a fin de lograr un panorama preciso de la situación en el nivel local.

Una vez obtenidos y procesados los datos, se redactará un informe corto que sirva como herramienta de uso permanente de los datos obtenidos

### C.2. Grado de realización y disfrute de los derechos

Para lograr un conocimiento ajustado del disfrute de los derechos de la población, el estudio habrá de establecer un instrumento de relevamiento de datos que englobe todas las áreas de que se compone el acceso a la justicia. Por lo tanto, habrá que elaborar un instrumento que comprenda los siguientes aspectos: formación en derechos, necesidades de asesoramiento legal y conocimiento y uso de los servicios previstos a este fin y conflictos de implicaciones jurídicas que se le presentan a la ciudadanía y mecanismos de solución de los mismos de los que tiene conocimiento, uso que hace de ellos y grado de confianza que le inspiran.

Para ello es imprescindible identificar en primer lugar el nivel de **formación en derechos** de la población. Se trata de delimitar el conocimiento de la población de los derechos de que es titular y de la naturaleza y alcance de los mismos. Se trata de averiguar hasta qué punto la población tiene conocimiento de la titularidad que le asiste tanto individual como colectivamente en todos los ámbitos del derecho. Esta cuestión es particularmente relevante en las materias relacionadas con el acceso a los servicios básicos de titularidad estatal.

En segundo lugar es necesario medir el **grado de disfrute de los derechos** sea cual sea su naturaleza e independientemente de la rama del derecho a la que pertenezcan. Lo que significa que han de identificarse las necesidades de la población en materia civil, laboral, de derecho de familia, acceso a los servicios públicos y subvenciones o ayudas estatales,

derecho registral, penal, etc. Se trata de identificar las necesidades tanto a nivel de **asesoramiento jurídico** como de mecanismos de **resolución de conflictos** que se le ofrecen al ciudadano.

Para lograr este objetivo resulta de gran utilidad conocer la **tipología de los conflictos** de mayor incidencia entre la población. Los conflictos identificados en las consultas como más frecuentes son los siguientes:

#### TIPOS DE CONFLICTO

- Problemas de tierras
- Problemas de documentación o con trámites administrativos
- Conflictos familiares
- Violencia intrafamiliar
- Conflictos con vecinos
- Conflictos laborales
- Conflictos de arrendamiento de vivienda
- Robo o hurto
- Homicidio

También hay que recabar información sobre nivel de disfrute de los derechos entre los **operadores del sistema**. No se trata de preguntar la opinión de los operadores sobre el funcionamiento de los servicios sino sobre las necesidades de la población. Los operadores de los servicios de justicia tienen acceso de primera mano a las demandas más habituales de la población con la ventaja de estar informados de los mecanismos internos de los servicios.

Una vez más, hay que dejar claro que cuando nos referimos a los operadores jurídicos no estamos refiriéndonos únicamente al personal burocrático en el seno de las instituciones. Dentro de esta categoría han de incluirse también aquellos actores de la sociedad civil que funcionan como prestatarios de servicios jurídicos de información, como mediadores, como asistentes a las víctimas, y todo el amplio elenco de otros operadores en el ámbito de acceso a la justicia. Por la naturaleza de los servicios que prestan, dichos interlocutores son doblemente válidos ya que están en condiciones de dar cuenta de un sinnúmero de necesidades que los usuarios les transmiten, de los entornos de los que provienen las personas asociadas a cada tipo de problemática y son capaces de relacionar estas cuestiones con el funcionamiento interno de los servicios.

### C.3. Percepciones y expectativas en torno al sistema de justicia

De la misma manera que hay que tratar de identificar las necesidades jurídicas de la población con

base en parámetros de análisis que aporten el mayor grado posible de objetividad relacionando las previsiones normativas con las condiciones de vida reales, las percepciones y expectativas de la población también tienen cabida en el análisis.

Se trata, por tanto, de incorporar entre los datos a analizar la percepción que tiene la población de los servicios de justicia y las expectativas que alberga respecto de su mejora.

El análisis de estas cuestiones, permite, en primer lugar, identificar una serie de necesidades que pasarían fácilmente inadvertidas bajo un enfoque de cuestionamiento más objetivo. En este sentido, las necesidades jurídicas no expresadas de la población emergen en este tipo de análisis bajo la forma de expectativas de los ciudadanos, que perciben estas necesidades pero desconocen su naturaleza jurídica.

Por otro lado, resulta un estudio muy útil a la hora de evaluar los niveles de confianza en el sistema y las reformas más efectivas de cara a la regeneración de la confianza y del sentimiento de pertenencia respecto de los mecanismos presentes en el mismo.

## D. LAS FASES DE LA EVALUACIÓN

Las fases de las que consta el estudio de diagnóstico de las necesidades jurídicas de la población son las siguientes:

FASES DEL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE LAS NECESIDADES JURÍDICAS	PLANIFICACIÓN DEL RELEVAMIENTO DE DATOS Y ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS
	RELEVAMIENTO DE DATOS EN EL TERRENO
	SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS
	ELABORACIÓN DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO
	REALIZACIÓN DE INFORMES

### D.1. Planificación del relevamiento de datos y elaboración de los instrumentos metodológicos

En esta fase hay que llevar a cabo las siguientes tareas tentativas:

- a. Establecimiento de un contacto fluido con las autoridades locales, a fin de concertar acuerdos programáticos y llegar a compromisos en cuanto

a las acciones de colaboración pertinentes para la obtención de los datos necesarios.

- b. Establecimiento de contactos con la mayor cantidad posible de agentes estatales pertenecientes a distintas esferas gubernamentales que revisten en las diversas áreas, instituciones, programa y proyectos vinculados a la cuestión del acceso a la justicia, con el objetivo de tomar contacto y establecer una red de comunicación entre ellos y con el equipo coordinador. Una vez identificados y contactados los responsables de cada una de las áreas e instituciones, es importante establecer vínculos con aquellos funcionarios y empleados que se ocupan directamente de la gestión de los dispositivos de acceso a la justicia.
- c. Establecimiento de contacto con los líderes de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de derechos humanos, organizaciones para la promoción de derechos de las mujeres, indígenas, migrantes, etc.) que brindan a la población algún tipo de asistencia en materia de acceso a la justicia.
- d. Establecimiento de contacto con las autoridades de las instituciones tradicionales existentes (líderes de las comunidades indígenas y otras asociaciones comunitarias, etc.).

### D.2. Relevamiento de datos en el terreno

Para esta fase se requiere haber llevado a cabo las siguientes tareas tentativas:

- a. Elaboración de la pauta para realizar entrevistas y/o encuestas a los funcionarios, líderes sociales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades tradicionales.
- b. Elaboración de la pauta para realizar entrevistas y/o encuestas individuales a los ciudadanos sobre sus necesidades en relación con acceso a la justicia y el tipo de problemas legales a los que se enfrentan.
- c. Organización de actividades que permitan la discusión de los aspectos concretos y cotidianos de las dificultades del acceso a la justicia con actores de la sociedad civil, funcionarios y representantes de organizaciones, con la metodología de grupos o talleres focales. Estas son las dinámicas mediante las que resultaran más fácilmente identificables las necesidades jurídicas no percibidas de la población.

### D.3. Sistematización y análisis de los datos obtenidos

Sistematización de los datos a través de la utilización de bases de datos y técnicas de procesamiento de datos cualitativos y análisis cruzado de los datos cualitativos y cuantitativos.

### D.4. Realización de informes

Estos informes estarán destinados a transformarse en insumos para la elaboración de políticas públicas y para la elaboración de los instrumentos necesarios en el estudio de diagnóstico de los servicios y operadores de justicia.

- a. Elaboración de informes sobre la situación concreta del acceso a la justicia en el nivel local.

## E. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En cuanto a la metodología para el relevamiento de los datos, la misma se compone de dos elementos centrales: la **dimensión cuantitativa** y la **dimensión cualitativa**. La primera consiste en una serie de datos duros, en tanto que la segunda supone la descripción de problemas y situaciones a partir de la información proporcionada por los entrevistados.

La dimensión cuantitativa requiere el relevamiento de una serie de datos estadísticos en tanto que los aspectos cualitativos deben ser indagados a partir de la formulación de preguntas abiertas y la realización de talleres focales que permitan a grupos de ciudadanos poner en discusión qué significa acceder realmente a la justicia e identificar los obstáculos concretos que ellos encuentran para el ejercicio de los derechos tanto individuales como colectivos.

Ambos tipos de datos pueden ser relevados a partir de un protocolo de entrevista que debe ser administrado por profesionales con entrenamiento en el trabajo de campo, con capacidad para adaptar el cuestionario a las características específicas tanto de la situación de la entrevista como del entrevistado (ver ANEXOS, pauta de Entrevista a Público Usuario).

La información obtenida se procesa a través de dos herramientas. Los datos duros deben ser volcados a una base de datos, a fin de obtener números generales de las características demográficas y socioeconómicas de la población (ver ANEXOS, Base para el Procesamiento de los Datos). Los datos cualitativos, por su parte, deben ser procesados a través de la técnica de descripción de problemas y ejemplificación con casos.

La relación existente entre las diferentes necesidades jurídicas y el **perfil demográfico** de quien las padece resulta esencial para el diseño de políticas de acceso a la justicia. Por ello, es necesario conocer los datos demográficos básicos de las personas participantes en el estudio de diagnóstico. En cualquier caso, y sin pretender hacer una enumeración exhaustiva, es necesario conocer los datos demográficos básicos que se enuncian a continuación: edad, sexo, lugar de nacimiento, lugar de residencia, estado civil, nivel educativo, ocupación, número de hijos, grupo étnico.

#### **F. ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO PERMANENTE DE SEGUIMIENTO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES JURÍDICAS DE LA POBLACIÓN**

Se trata de percibir las necesidades jurídicas como un conjunto de naturaleza cambiante en estricta relación causal con las condiciones socioeconómicas y las innovaciones legislativas o los cambios en la orientación política a los que se vea sometida la población.

Por ello, si bien tiene que existir una herramienta que sirva de punto de partida o de primer acercamiento a la realidad, y si bien la recopilación de dichos datos no debe resultar excesivamente costosa en términos temporales ni económicos, la actuación en materia de mejora de acceso a la justicia tiene que estar sustentada por una interacción continuada con la sociedad y por la identificación inmediata y sostenida de los cambios en materia de necesidades jurídicas.

Es por ello que, independientemente de la forma que adopte la herramienta primera de diagnóstico, la manera más adecuada de plantearse la identificación de las necesidades jurídicas de la población

consiste en aprovechar los servicios de justicia próximos al ciudadano para establecer un mecanismo ininterrumpido de recepción de datos relativos a las necesidades percibidas por los ciudadanos y por el resto de los actores del sistema.

Habrá que analizar la virtualidad que presentan instituciones tales como:

- Jueces de Paz
- Casas de Justicia
- Clínicas Universitarias
- Juzgados itinerantes
- Estructuras indígenas de resolución de conflictos
- Ayuntamientos
- Servicios de asistencia a la víctima
- Defensores del pueblo

Hay que delimitar para cada país en cuál o cuáles de estos servicios ya existentes es más viable la implantación del nuevo sistema de recogida de datos.

La propuesta de establecer el sistema de recogida de datos en una única instancia, no constituye la única opción. Dado que el objetivo del mecanismo consiste, precisamente, en instaurar un mecanismo capaz de describir no sólo las necesidades y sus características sino la población a la que afectan y las características específicas de los condicionamientos socioeconómicos que condicionan sus efectos, podría resultar incluso más apropiado efectuar la recolección de datos a través de distintas instituciones o foros especializados estableciendo un mecanismo de coordinación y centralización encargado de la gestión y la interpretación de los mismos.

Pero si esto no fuera posible, hay que centrarse en garantizar que exista una instancia lo más próxima posible a la comunidad en la que el proceso de recogida de datos tenga lugar de forma rutinaria.

## **2. Estudio de diagnóstico de los servicios de justicia y sus operadores**

### **A. PLANIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

Respecto de la planificación del estudio de los servicios de justicia y de sus operadores resulta de aplicación lo establecido en el apartado correlativo del estudio de las necesidades jurídicas de la población, con la salvedad de que en este caso, los destinatarios del sistema así como los operadores de los servicios jurídicos serán interpelados en relación al funcionamiento y calidad de los servicios de justicia.

### **B. OBJETO DEL ESTUDIO: IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA POBLACIÓN, EVALUACIÓN DE SU FUNCIONAMIENTO Y DEL DESEMPEÑO DE SUS OPERADORES.**

Este estudio tiene como finalidad el mapeo y descripción de todos los servicios jurídicos a disposición de la población, independientemente de la titularidad de los mismos. Si bien de lo que se trata es de que el Estado garantice una oferta pública de servi-



cios capaz de dar respuesta al conjunto de las necesidades de quienes no tienen acceso a los servicios privados, la estrategia propuesta para viabilizar este objetivo pasa por el establecimiento de mecanismos de coordinación, colaboración y control entre las instancias públicas y la que hasta ahora viene siendo oferta privada de servicios jurídicos.

Además, independientemente de que dichos mecanismos de colaboración lleguen o no a ser implantados, es necesario tener toda la información disponible sobre mecanismos de tratamiento de conflicto y la opinión que éstos le merecen a la ciudadanía así como sus niveles de eficacia y calidad.

### C. CAMPOS DE ANÁLISIS DEL ESTUDIO

CAMPOS DEL ESTUDIO DE SERVICIOS Y OPERADORES JURÍDICOS	ESTRUCTURA DE LOS PRESTATARIOS DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA	Conjunto de organismos, instituciones y autoridades
		Funciones facultades, composición y demás aspectos orgánicos
	DINÁMICA FUNCIONAL	Proceso institucional
		Prácticas institucionales
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL		

#### C.1. Estructura de los prestatarios de los servicios

En este campo se trata de abordar el contexto institucional. Lo que implica la recolección y el análisis de fuentes secundarias sobre las normas vigentes y el funcionamiento de las instituciones vinculadas con el acceso a la justicia, con el objeto de determinar sus características actuales, y sobre todo, qué obstáculos presentan a la hora de garantizar el acceso de la ciudadanía.

En esta primera etapa, y antes de entrar en el análisis detallado de la oferta presente en la sociedad en relación con el acceso a la justicia, se trata únicamente de tener una visión general de la organización estatal en torno al tema de la administración de justicia. Es decir, de elaborar una visión de los principales cuerpos del Estado con responsabilidades en esta materia y la manera en que están relacionados entre sí y con el resto del entramado institucional.

Este análisis será llevado a cabo a través del estudio de las fuentes secundarias de información. No debe-

ría suponer, por tanto, un gran esfuerzo económico ni temporal.

Se presenta a continuación un listado tentativo de las cuestiones a relevar para un correcto análisis de la estructura

- Descripción del sistema de gobierno nacional: organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cantidad de miembros, presupuesto nacional, etc.
- Descripción del Poder Judicial nacional y otras oficinas vinculadas al tema. Cantidad de Tribunales, Fiscalías, Defensorías oficiales, oficinas de asistencia a la víctima, etc. Características de su funcionamiento, cantidad de funcionarios, recursos, etc.
- Descripción de otras oficinas vinculadas al tema de acceso a la justicia (Ministerio de Justicia, organismos vinculados a la asistencia social, etc.). Características de su funcionamiento: cantidad de funcionarios, recursos, etc.
- Descripción del grado de descentralización del sistema judicial, tanto en el aspecto normativo como en los aspectos prácticos. Relación entre la jerarquía de las oficinas judiciales existentes y la cantidad de población en las distintas regiones del país.
- Identificación y descripción de las reformas normativas producidas en los últimos 10 años con relación a los temas de acceso a la justicia (creación de oficinas de asistencia a la víctima, reglamentaciones, disposiciones del Ministerio Público en la materia, etc.).
- Descripción del sistema de gobierno de las ciudades: organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cantidad de miembros, presupuesto nacional, etc.
- Descripción del Poder Judicial local y oficinas vinculadas: Tribunales, Fiscalías, Defensorías oficiales, oficinas de asistencia a la víctima, organismos del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, etc.) que se ocupen de temas de acceso a la justicia. Presupuesto del Poder Judicial.
- Descripción de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) vinculadas al tema de realización de los derechos de los ciudadanos que funcionan en el nivel local. Cantidad de organizaciones y temas específicos que atienden. Recursos con los que cuentan (presupuesto, cantidad de voluntarios, etc.).

- Distinción entre las ONGs que brindan servicios de asistencia letrada de aquellas que sólo prestan asesoramiento.
- Descripción de las organizaciones comunitarias indígenas, si las hubiera. Cantidad de instituciones y temas específicos que atienden. Descripción de su estructura y su funcionamiento. Recursos con los que cuentan. Relación con el sistema estatal de justicia.
- Recopilación de todos los documentos escritos sobre el tema acceso a la justicia disponibles a nivel local (diagnósticos, informes, etc.).
- Planes nacionales y locales de atención a diversas formas de conflictividad social, como planes contra la violencia contra las mujeres, planes de control de armas pequeñas, de menores en conflicto con la ley. Presupuesto de estos planes y su relación con el sistema judicial.
- Esfuerzos o iniciativas de coordinación interinstitucional de lucha contra distintas manifestaciones de violencia.

### C.2. Dinámica funcional

Mientras que en el apartado anterior se analiza la parte orgánico-normativa de las instancias de justicia, mediante el análisis de la dinámica funcional tratamos de establecer los tiempos, mecanismos y recursos humanos y materiales en los que se traduce la previsión normativa reguladora de las mismas. Se trata por tanto de establecer a través de qué tipo de procesos y de acciones son ejecutados los servicios de justicia, quiénes son y cuál es el perfil de sus operadores, qué tiempo y recursos requiere su funcionamiento, etc. Para ello hay que analizar dos cuestiones diferenciadas: el proceso institucional y las prácticas institucionales.

#### :: *Proceso institucional*

Consiste en el análisis del funcionamiento de las instituciones, con una descripción exhaustiva del conjunto de acciones y procedimientos que lleva a cabo cada una. En este momento del análisis se trata de identificar para cada una de las instancias identificadas en el apartado anterior las siguientes cuestiones:

- a. Función básica de la institución o servicio.
- b. Actores intervinientes e influyentes en el desarrollo de esa función.
- c. Procesos y criterios mediante los que se desempeña esta tarea.

#### :: *Prácticas institucionales*

Por prácticas institucionales hacemos referencia a las concepciones, valores e interpretaciones que sustentan los actores del sistema y los receptores de los servicios. Es la vertiente subjetiva del análisis de los servicios de justicia del sistema.

### C.3. Coordinación institucional

Los mecanismos de coordinación institucional configuran el último campo de análisis en el estudio de diagnóstico de los servicios y operadores del sistema.

Las cuestiones encuadrables en este campo son las que se refieren a la identificación de las redes de información interinstitucional, naturaleza de las mismas, mecanismos de derivación de asuntos, mecanismos de monitoreo y control de unas instancias sobre otras y planificación coordinada de la planificación de oferta de los servicios.

## D. ESFERAS INSTITUCIONALES Y TIPOLOGÍA DE LOS SERVICIOS

Hay que identificar los diferentes actores que actúan como prestatarios de servicios jurídicos y la naturaleza y adscripción orgánico-funcional que presenta cada una de las instancias, así como la naturaleza de sus funciones, facultades y composición.

En materia de acceso a la justicia nos encontramos con una gran pluralidad de actores pertenecientes a diferentes esferas institucionales. Con lo que hay que realizar una primera división por motivo de la esfera institucional a la que pertenezcan.

ESFERAS INSTITUCIONALES
ORGANISMOS ESTATALES
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
INSTITUCIONES TRADICIONALES COMUNITARIAS

### D.1. Organismos estatales

Para realizar un diagnóstico de los servicios jurídicos brindados por los organismos estatales es necesario, como paso previo, conocer el organigrama detallado de las oficinas gubernamentales, dato que surge del informe realizado sobre el contexto institucional.

En ese organigrama es preciso identificar, por un lado, todas aquellas oficinas que ofrezcan al público

algún tipo de asesoramiento o patrocinio gratuito, y por el otro, aquellos programas o iniciativas de ese tipo que se hayan establecido con el objetivo de facilitar a la ciudadanía la realización de sus derechos.

Una vez identificadas esas oficinas que brindan asesoramiento y/o patrocinio gratuito en las distintas esferas del Estado, sea este nacional, federal<sup>1</sup> o municipal, es preciso realizar un relevamiento en el terreno a fin de conocerlos en la dimensión del funcionamiento concreto y cotidiano, ya que es en ese espacio donde es dable percibir los obstáculos específicos que los ciudadanos encuentran cuando se acercan a estas instituciones a buscar ayuda.

A continuación se presenta una descripción de las oficinas estatales que por lo general ofrecen algún tipo de servicio en materia de acceso a la justicia, así como algunas sugerencias, también tentativas, acerca de cómo abordar el relevamiento de datos y qué observar.

SERVICIOS ESTATALES	CORTES Y TRIBUNALES
	PODERES EJECUTIVOS
	PROGRAMAS DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN O PROGRAMAS DE ACCESO A LA JUSTICIA
	MINISTERIOS O SECRETARÍAS DE TRABAJO
	PROGRAMAS MUJERES, NIÑ@S Y ADOLESCENTES
	POLICÍA
	DEFENSA PÚBLICA
	DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

Evidentemente las instancias estatales de prestación de servicios jurídicos de mayor visibilidad son las **cortes y los Tribunales de justicia**. Sin embargo, a la hora de recabar la información relativa a los mismos, no debemos olvidarnos de que no todas las instancias judiciales tienen el mismo nivel de formalización ni son igualmente visibles. En este sentido, la **justicia de paz** de los países latinoamericanos puede ser caracterizada como una justicia de proximidad,

cercana a los ciudadanos, que interviene en determinados conflictos (por lo general, menores) a través de técnicas de conciliación, mediación y recomposición de la relación entre las partes. Estas instancias son parte de la estructura estatal de cortes y tribunales pese a las diferencias orgánico funcionales que presenten respecto del conjunto de la estructura judicial.

En el nivel de los **Poderes Ejecutivos**, tanto nacionales como locales, encontramos en general algunos espacios donde se presta algún tipo de asesoramiento o patrocinio jurídico gratuito bien sea en general o sobre cuestiones específicas<sup>2</sup>.

En el seno de los Ministerios o Secretarías de Justicia, por ejemplo, se encuentran **programas de mediación y conciliación**, orientados a difundir estos mecanismos entre la población y ofrecer servicios en esa materia, o bien **programas de acceso a la justicia** que buscan instalar espacios de asesoramiento en esta materia al alcance de determinados sectores de la población.

Una vez identificados estos programas, es importante conocer su funcionamiento y sus resultados atendiendo especialmente a su metodología de trabajo, los alcances de los servicios que ofrece, y las características cuantitativas y cualitativas de la población a la cual efectivamente llega.

En el contexto de los **Ministerios o Secretarías de Trabajo** existen a menudo servicios de asesoramiento y patrocinio gratuito para trabajadores en conflicto con sus patrones, y en algunos casos<sup>3</sup> brindan asesoramiento inclusive a pequeños empresarios.

Por último en los últimos años los Poderes Ejecutivos han intensificado su atención sobre algunas problemáticas específicas vinculadas a las **mujeres, los niños y las niñas y los y las adolescentes**. Estas oficinas pueden tener rango ministerial, estar ubicadas en el contexto de los Ministerios de Desarrollo o Asistencia Social, o similares, o bien pueden estar organizadas como institutos autónomos que dependen directamente de los Poderes Ejecutivos.

En cualquier caso, es importante relevar su existencia y sus dimensiones y, sobre todo, observar todos aque-

1 El nivel estadual o provincial adquiere importancia sólo en aquellos países de organización federal; en los países de organización unitaria, los Estados suelen ser meras divisiones territoriales pero las instituciones son delegaciones de las existentes en el nivel nacional.

2 Es necesario aclarar que los ejemplos que se presentan a continuación no son en absoluto exhaustivos; en el contexto de las unidades de análisis es posible encontrar otro tipo de programas de este estilo, los cuales pueden ser analizados siguiendo el esquema metodológico propuesto.

3 El Ministerio de Trabajo de la Nación, de Argentina, brinda un servicio de este tipo y en algunos casos presta asesoramiento en materia de derechos laborales inclusive a pequeños empresarios que se acercan a solicitar información.

llos elementos que se orientan a encarar el problema del acceso a la justicia de estos grupos específicos.

Por último, en algunos países son las **policías nacionales o locales** las que ofrecen servicios de asistencia gratuita para grupos vulnerables, lugares que se constituyen en verdaderos espacios de acceso a la justicia para la población<sup>4</sup>.

En el contexto de los Poderes Judiciales, por su parte, los Ministerios Públicos de la región, sobre todo después de las reformas judiciales llevadas a cabo en la década de los 90, han creado o fortalecido ciertas oficinas que brindan algún tipo de asesoramiento y patrocinio gratuito. Por lo general son oficinas de asistencia a la víctima, y ofrecen una variada gama de servicios a los ciudadanos.

En primer lugar, las víctimas de los delitos encuentran allí un lugar de contención, que se brinda por lo general a través de trabajadores sociales y psicólogos entrenados para tal fin.

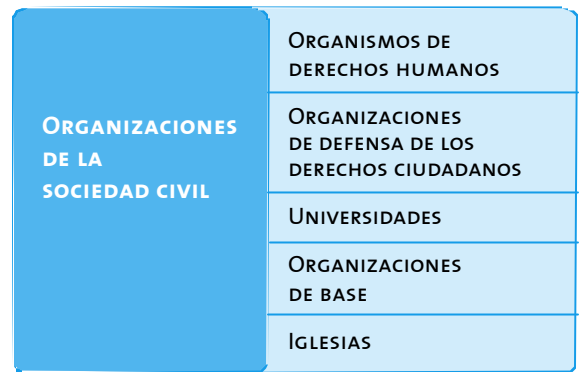
Pero además, las reformas han previsto que sea este el lugar desde el cual la víctima pueda colaborar con la investigación<sup>5</sup>. En los hechos, ello no ha funcionado de esta manera y algunas oficinas se limitan a la tarea de contención.

La **defensa pública** oficia también de auxiliar de la ciudadanía para el acceso a la justicia. El perfil más nítido en este sentido es el de la defensa pública, que en muchos países funciona como el único patrocinio letrado disponible para personas sin recursos económicos.

Existe también una serie de organismos autónomos que ofrecen servicios de acceso a la justicia. Las **Defensorías del Pueblo** y lugares similares, por ejemplo, son espacios que en las últimas décadas, todos los países de América Latina han incorporado esta figura institucional a sus legislaciones, y su funcionamiento ha dado importantes resultados.

¿No sería conveniente incluir la resolución de conflictos en el ámbito escolar? Hay experiencias interesantes en ese sentido a rescatar, normalmente llevadas a cabo por los Ministerios de Educación.

## D.2. Las organizaciones de la sociedad civil



Dentro de las organizaciones de la sociedad civil tenemos, en primer lugar, los **organismos de derechos humanos**, que han jugado un papel muy relevante en la lucha por el respeto de los derechos en la región desde la época de las dictaduras militares.

Estos organismos cuentan, por lo general, con abogados que brindan algún tipo de asesoramiento y patrocinio gratuito a determinadas personas, habitualmente personas que sufren violaciones de sus derechos humanos (víctimas de violencia institucional, víctimas de violencia de género, migrantes, personas presas, etc.).

Asimismo, debe relevarse la existencia de las distintas **organizaciones de defensa de los derechos ciudadanos** que brindan servicios jurídicos gratuitos a la comunidad, y por lo general se hallan especializadas en algunos temas específicos.

Las **universidades** cuentan, en la mayoría de los casos, con consultorios jurídicos gratuitos que sirven al doble propósito de entrenar a los estudiantes en la práctica forense y de brindar a la ciudadanía un servicio público.

Existen **organizaciones de base**, vinculadas a sindicatos, trabajadores ocupados o desocupados, campesinos, que también ofrecen a menudo servicios de asesoramiento jurídico. Algunas iglesias suelen tener también algún espacio de asesoramiento para sus fieles.

<sup>4</sup> Es el caso de Bolivia, por ejemplo, donde la Policía Nacional ha desarrollado un servicio de asistencia en casos de violencia familiar que en la práctica se ha convertido en un espacio de asesoramiento jurídico permanente, tanto que el reclamo de su directora es la necesidad de contar con abogados entre los recursos humanos, ya que muchas veces las consultas en temas jurídicos exceden la capacidad de respuesta de la institución (ver *Informe sobre el Acceso a la Justicia en América Latina*, PNUD, 2004).

<sup>5</sup> El caso de la oficina de la asistencia a la víctima de la Fiscalía General de Departamento Judicial de San Martín es un ejemplo de esto.

### D.3. Las comunidades tradicionales

En aquellos países en que existe población indígena, las comunidades conservan a menudo una serie de mecanismos de resolución de conflictos sobre la base de las pautas tradicionales. Ellos forman parte también de ese gran dispositivo de acceso a la justicia que se mencionaba antes. Es por eso que la realización de un diagnóstico debe incluir el conocimiento del funcionamiento de estas instituciones tradicionales y el tipo de servicio que brindan a los ciudadanos.

Por lo general, estas instituciones tradicionales están orientadas a la resolución pacífica de conflictos<sup>6</sup>, utilizando para ello mecanismos de composición y compensación a través del acercamiento de las partes.

## E. FASES DEL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Las fases en este estudio son las mismas que las identificadas para el estudio de diagnóstico de las necesidades jurídicas de la población.

<b>FASES DEL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE LAS NECESIDADES JURÍDICAS</b>	<b>PLANIFICACIÓN DEL RELEVAMIENTO DE DATOS Y ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS</b>
	<b>RELEVAMIENTO DE DATOS EN EL TERRENO</b>
	<b>SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS</b>
	<b>ELABORACIÓN DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO</b>
	<b>REALIZACIÓN DE INFORMES</b>

### E.1. Planificación del relevamiento de datos y elaboración de los instrumentos metodológicos

En esta fase hay que llevar a cabo las siguientes tareas tentativas:

- Elaboración de un mapa de las distintas instituciones estatales, no gubernamentales y comunitarias existentes.
- Elaboración de un mapa de la totalidad de las oficinas y programas estatales que brindan algún tipo de asesoramiento y/o patrocinio jurídico gratuito.

### E.2. Relevamiento de datos en el terreno

Para esta fase se requiere haber llevado a cabo las siguientes tareas tentativas:

- Relevamiento de datos sobre el funcionamiento a través de la técnica de observación no participante, lo que significa que el/la relevador/a concurrirá a las instalaciones de la oficina donde se atiende al público por un período mínimo de una semana y allí tomará nota de la forma en que se proporciona atención a la demanda (ver ANEXOS, pauta de Observación a los Servicios Jurídicos). Aclarar si hay que informar que se está haciendo ese estudio o no a las y los observados.
- Elaboración de la pauta para realizar entrevistas a los funcionarios, líderes sociales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades tradicionales.
- Elaboración de la encuesta que se administrará al público usuario de los servicios de asistencia jurídica gratuita, para lo cual se recabará información específica a través de entrevistas a los operadores de los servicios jurídicos gratuitos. ¿Y los que no acceden a esos servicios?
- Con la información obtenida a través del relevamiento precedente se elaborará un informe descriptivo que servirá de insumo para la elaboración del cuestionario para las entrevistas a los funcionarios y responsables institucionales.
- Elaboración de una pauta para la realización de entrevistas a los funcionarios responsables (ver ANEXOS, pauta de Entrevista a Operadores).

### E.3. Sistematización y análisis de los datos obtenidos

La sistematización consiste en el procesamiento y análisis de los datos a través de la utilización de bases de datos y técnicas de procesamiento de datos cualitativos y análisis cruzado de los datos cualitativos y cuantitativos.

### E.4. Realización de informes

Estos informes estarán destinados a transformarse en insumos para la elaboración de políticas públicas y para la elaboración de los instrumentos necesarios en el estudio de diagnóstico de los servicios y operadores de justicia.

<sup>6</sup> Caso de Guatemala.

# 3

## ÁREAS DE INCIDENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Identificar áreas de incidencia, programas y acciones para la elaboración de políticas públicas de acceso a la justicia tiene por finalidad proporcionar al funcionario una guía simple y concreta que le permita satisfacer, en primer lugar, las demandas de los ciudadanos / usuarios.

No obstante la sencillez con la que puede estar elaborado este capítulo, no significa sustraerle complejidad a la formulación de políticas de acceso ni brindar al lector sólo una descripción de una multiplicidad de programas de acceso a la justicia. Antes bien, pretende demostrar las diferentes aristas que presenta el fenómeno del acceso aunado a la necesidad de señalar que se debe privilegiar tanto algunas áreas de incidencia como algunos programas para poder construir una política aceptable.

Para ello, existen medidas que son transversales a la elaboración de cualquier política de acceso, tales como la **desmonopolización, la desjudicialización, y la descentralización**. Por la escasez de recursos, **los Estados deben priorizar algunas medidas sobre otras**, y por ende, **deben elegir beneficiar a algún sector**. Sostenemos en este manual que la elección debe estar dada, en primer lugar, por **la pertenencia de las personas a sectores de bajos recursos** y, en segundo lugar, por **la membresía a los grupos llamados vulnerables**, que por ser tales, exigen acciones diferenciadas del Estado.

Es así que si bien uno de los presupuestos de los que se parte para la elaboración de la política pública de acceso a la justicia es que una de sus características primordiales es la universalidad, desde una perspectiva realista los países latinoamericanos y caribeños

carecen -en su gran mayoría- de posibilidades (escasez de recursos humanos y de recursos económicos) para dar asistencia jurídica a todos sus ciudadanos. Por lo cual, estos "grupos - meta" resaltan las prioridades que debe establecer una política de acceso. Además, permite reorientar gran parte de sus recursos a dar una respuesta a los que menos tienen, o a aquellos que están más proclives a ser excluidos.

Otro de los aspectos a destacar en las áreas de incidencia y los programas detectados es que éstos forman parte de "**sub-políticas sustantivas e instrumentales**" dentro de la formulación de la política de acceso más general. Si bien esta clasificación es útil en la medida de diferenciar el "qué" y el "cómo", muchas veces las sub-políticas pueden ser a la vez instrumentales y sustantivas lo que puede generar algún tipo de confusión. Sin embargo, esta distinción permite explicar las diferencias de niveles que se encuentran en los programas que se presentan.

También vale la pena destacar que los programas deben ser preferentemente orientados por los usuarios que el Estado decide priorizar. Así, y sólo para ejemplificar, **generar un servicio de asistencia jurídica gratuita o ejecutar un programa de apoyo en casos de violencia doméstica** son algunas de las medidas que el Estado debería privilegiar cuando se encuentra frente al desafío de construir una política de acceso integral.

Por último, y si bien esta idea se desarrollará en el próximo capítulo, es necesario que una política pública tenga un responsable directo y claramente identificado para que la formule y la ejecute. En otras palabras, si bien es indiscutible que las políticas

públicas deben estar a cargo del Estado, el "Estado" es lo suficientemente abstracto e indeterminado como para provocar perplejidades o generar zonas grises a la hora de identificar a responsables concretos.

Por otra parte, no sólo el Estado -o lo que es lo mismo, las instancias gubernamentales- presta servicios de acceso a la justicia. También las instancias no gubernamentales y algunas prácticas comunitarias pueden convertirse en bocas de acceso a la justicia. No obstante, la articulación de todas las instancias también debe contar con un responsable preciso, y es al Estado a quien le corresponde llevar adelante esa tarea, supervisando los diferentes servicios y evitando a su vez la dilapidación de recursos y la duplicación de los mismos.

A continuación, presentamos potenciales áreas de incidencia para la elaboración de políticas públicas que clarifican cuáles son las tareas que pueden realizarse para mejorar la calidad del acceso a la justi-

cia. Éstas son algunas vías de acción dirigidas focalizadamente a mejorar algún aspecto del acceso, las que su vez son desglosadas en programas que tienen previsto ejecutar determinadas acciones. Por razones de importancia y utilidad señalamos **tres áreas de incidencia**. Dentro de éstas, hemos seleccionado **veintitrés programas**, que en cada caso, y dependiendo del contexto (país, ciudad, características generales, resultados del diagnóstico, etc.) deberán ser **evaluados y priorizados** para dar las mejores respuestas a la situación de cada uno de los lugares.

#### ÁREAS DE INCIDENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

1. Ampliación de la cobertura de la justicia estatal
2. Mayor cobertura de la justicia no estatal y de prácticas comunitarias
3. Políticas dirigidas a grupos vulnerables y específicos.

## 1. Ampliación de la cobertura de la justicia estatal

Una de las obligaciones del Estado es la administración de justicia. Esta obligación no sólo se satisface con la existencia de tribunales sino que deben tender a que las instancias de justicia se encuentren cercanas a sus usuarios, y que puedan prever la mayor diversidad de conflictos que potencialmente pueden presentarse.

Los servicios de justicia actualmente tienden a cubrir todo el territorio del Estado, en el entendido que a mayor desconcentración, mayor calidad de los servicios que se prestan. Pero no sólo la ampliación de la cobertura de la justicia formal es geográfica, sino que actualmente han tomado mayor importancia otros temas (para ejemplificar, víctimas o litigios de interés público) que están encontrando canales diversos para manifestarse.

Este conjunto de programas va tomando forma y requiere de una coordinación ajustada para no solaparse y así poder realizar una genuina cobertura en todo el país. Demanda también una planificación coherente con los diagnósticos elaborados en su momento. Esto significa que no todos los programas deben implementarse simultáneamente, sino que deben correlacionarse con las necesidades detectadas.

La ampliación de la cobertura de la justicia estatal requiere la planificación y elaboración de líneas claras de acción que tengan por finalidad **la descentralización, desformalización y articulación de las medidas para dar respuestas a los conflictos** (una vez ya producidos) y que recreen una oferta de los servicios de justicia que se acerque a los ciudadanos, abandonando el viejo esquema de una justicia centralizada (sin ir más lejos pensar en los "modelos de ciudades judiciales" como la contra-cara de esta propuesta) que profundiza la distancia entre los usuarios del servicio y quienes lo administran.

Un requerimiento importante a la hora de planificar medidas de acceso a la justicia estatal tiene que ver con la determinación de los potenciales beneficiarios. Si bien las políticas de acceso, tal como ya ha sido destacado, tienen una pretensión de universalidad, son las personas de escasos recursos las que deben ser privilegiadas, entendiendo que el Estado debe garantizar una cobertura jurídica a los que menos tienen o a aquellos grupos con características específicas que los convierten en vulnerables.

Los programas que se presentan a continuación no constituyen una lista exhaustiva, y tampoco han sido jerarquizados en orden de importancia, debido a que cada uno de los Estados deberá encargarse de esta tarea de acuerdo a su propio contexto.

### AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA ESTATAL: PROGRAMAS

Justicia de paz  
Casas de Justicia  
Defensa Penal Pública  
Oficinas de Asistencia a la Víctima  
Tribunales Vecinales  
Jueces itinerantes  
Mercado de abogados  
Servicio jurídico gratuito

## A. JUSTICIA DE PAZ

### Descripción:

La justicia de paz, de equidad o de concordia, consiste en el segmento del sistema judicial directamente vinculado a la resolución de los conflictos inmediatos de los ciudadanos sobre la base de jueces cercanos a los vecinos, que actúan mediante audiencias orales y públicas, muy simples y desformalizadas, y utilizando criterios de composición del conflicto o equidad. Pueden depender del Poder Judicial, del municipio o ser electivos. De todos modos, lo central es el modo en que resuelven conflictos y no tanto su procedencia o su carácter lego o profesional. Por lo general, tiene asiento en áreas rurales o en zonas alejadas de las capitales o ciudades importantes.

### Objetivos:

- Brindar un servicio de justicia al ciudadano más accesible, cercano, con conocimiento de su contexto y sus problemas.
- Administrar justicia en materias diversas, lo que lo transforma en una persona con competencia para resolver diferentes tipos de conflictos.
- Superar la falta de credibilidad del Poder Judicial, ya que los jueces de paz han sido elegidos por su comunidad para lograr que las reglas de convivencia se respeten.

### Puntos críticos:

- Una potencial burocratización y formalización de los Juzgados de paz, lo que finalmente lo convertiría en un obstáculo al acceso.
- Ser considerado una justicia de "segunda categoría", dado que en ocasiones los jueces no son letrados, lo que hace poco confiable su tarea.
- Contar con competencias limitadas debido a leyes deficitarias que los encorsetan en sus posibilidades de resolver todos los conflictos.

### Buena experiencia:

En Perú, alrededor del 80% de los jueces son legos, sólo el 20% son jueces profesionales. De acuerdo a la

Constitución de 1993 los jueces de paz deben provenir de la elección popular. Y en la Ley Orgánica del Poder Judicial se establece que el juez de paz es esencialmente juez de conciliación, está facultado para proponer alternativas de solución a las partes con el fin de facilitar este proceso. De la experiencia de esta institución en el Perú puede concluirse que los jueces de paz cumplen un rol fundamental al dar pronta solución a los conflictos que se presentan.

### Actividades:

- Formulación de una ley que contemple la existencia de los Juzgados de paz o la ampliación de sus competencias, según sea el caso.
- Difusión en las ciudades de cuáles son los alcances de la justicia de paz, cuáles son sus rasgos fundamentales, y cuáles son los servicios que ofrece al ciudadano.
- Capacitación a los jueces de paz sobre las características de sus funciones y sus competencias.

## B. CASAS DE JUSTICIA

### Descripción:

Las Casas de Justicia son aquellas instancias que prestan un servicio al usuario de asesoramiento jurídico y orientación, privilegiando la desjudicialización de los conflictos, a la vez que le brindan información y contención. Generalmente su servicio está dirigido a atender grupos vulnerables, aquellos que por su condición no pueden acceder al servicio de administración de justicia, y dentro de ésta se maximiza la utilización de métodos de resolución alternativos y la aplicación de mecanismos desformalizados.

### Objetivos:

- Descentralizar los servicios de asistencia jurídica.
- Resolver la mayoría de los conflictos extra-judicialmente.
- Brindar una respuesta pronta, ya sea que ésta pueda ser la solución de los conflictos o en su caso la derivación a otra instancia.

### Puntos críticos:

- La formación del equipo de trabajo. Si no conocen el contexto, son cohesionados y tienen experiencia, el funcionamiento se complica.
- El modelo de la casa de justicia. Es preciso combinar la asistencia interdisciplinaria del ciudadano junto con algunos aspectos de organización interna. Si este equilibrio no se produce, el modelo no es el adecuado.
- La construcción de una red de derivación, que también se comprometa con el caso si éste no puede ser solucionado en la casa de justicia. Si esta red es deficitaria es poco probable que la res-



puesta a los problemas que se presentan sea satisfactorio.

#### **Buena experiencia:**

Las Casas de Justicia en Colombia, a nivel nacional, son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Allí, el usuario es atendido de manera amable, eficaz y gratuita, dando una respuesta centralizada a sus inquietudes, basada en la acción coordinada y solidaria de sus funcionarios. A través de la presencia de distintos organismos estatales y privados se logra no solo la presencia efectiva del Estado para la prestación del servicio público de justicia, sino que también se han desarrollado de manera cada vez más extendida los MASC (Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos), que han permitido que se empiece a crear una cultura del arreglo de las diferencias sin tener que iniciar largos y costosos procesos judiciales que al final dejaban exhaustas a las partes y en muchas ocasiones insatisfechas con los resultados de las mismas. Como cambio se les ha propuesto por la vía de las Casas de Justicia y Paz, formas más rápidas, económicas y no por ello, menos "justas", que solventan las discrepancias entre las personas.

#### **Actividades:**

- Identificación de instancias oficiales y no oficiales para derivar los casos que no puedan ser solucionados en la Casa de Justicia.
- Capacitación del equipo de trabajo de la Casa de Justicia
- Selección de los lugares más adecuados, teniendo presente las necesidades jurídicas insatisfechas y la cantidad de habitantes, para montar las Casas de Justicia.

### **C. DEFENSA PENAL PÚBLICA**

#### **Descripción:**

Entendemos por Defensa Penal Pública a los distintos sistemas que permiten que una persona de escasos recursos pueda contar con los servicios de un abogado en materia penal. Este servicio puede ser prestado por abogados contratados por el Estado como funcionarios o por servicios temporales, o pueden pertenecer a colegios de abogados, universidades o asociaciones civiles. También es posible organizar sistemas mixtos que coordinen los aportes del Estado con los de otras organizaciones. En un

caso u otro, los servicios jurídicos se prestan sin costo para el requirente.

#### **Objetivos:**

- a. Asegurar la vigencia de las garantías establecidas en el sistema normativo para el imputado.
- b. Salvaguardar los derechos del imputado y proveer la información que más favorezca a su caso.
- c. Controlar el trabajo policial.

#### **Puntos críticos:**

- Escasos mecanismos de control de los defensores priorizando los intereses del imputado.
- Encontrar el mejor diseño institucional que asegure la comunicación defensor - imputado.
- Identificar cuál es el mejor modelo para implementar en la defensa; si el modelo privado, el público o los sistemas mixtos.

#### **Buena experiencia:**

La Defensa Pública en Chile desde la reforma se configura como un sistema mixto formado por un lado por abogados profesionales. Por el otro, se crea un fondo nacional de la Defensa Penal Pública destinado a licitarse en concurso público entre estudios de abogados privados que deseen competir entre sí, para completar el servicio que la defensa presta. Este nuevo esquema de defensa penal mixta ha resultado satisfactorio en la medida en que puede garantizar de mejor manera que los imputados cuenten con un defensor de calidad para tutelar sus derechos. En la IX Región, la Defensoría Regional se muestra eficiente en la asignación de recursos. Así, han contratado equipos de investigadores privados, asistentes sociales y hasta un perito calígrafo<sup>1</sup>.

#### **Actividades:**

- Recabar información de los sistemas de Defensa Pública Penal.
- Realizar una estimación de la oferta y la demanda del servicio para hacer una proyección del diseño institucional adecuado.
- Promover la independencia funcional de la Defensa Pública Penal.

### **D. OFICINA DE ASISTENCIA A LA VÍCTIMA**

#### **Descripción:**

Las víctimas han cobrado paulatinamente cada vez más importancia en el proceso penal, dejando paso a ciertas instancias que se ocupan específicamente de ellas. Es así que las oficinas de asistencia a la víc-

<sup>1</sup> Ver Andrés Baytelman, *Proyecto de seguimiento de los procesos de Reforma Judicial en América Latina. Informe Preliminar de Chile*, en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

tima son aquellas dependencias que le brindan contención, asesoramiento jurídico, que escuchan puntualmente sus reclamos y que los orientan sobre el mejor camino a seguir. Eventualmente, también pueden ofrecerle apoyo psicológico cuando la gravedad del conflicto así lo requiera.

**Objetivos:**

- Proveer de asistencia jurídica, psicológica y social a las víctimas de cualquier delito.
- Ofrecer atención y seguimiento del caso a largo plazo.
- Ofrecer atención especializada en delitos específicos, tales como violencia sexual.

**Puntos críticos:**

- Los escasos recursos muchas veces no permiten atender y dar seguimiento a todos los casos que se presentan.
- Su dependencia del Ministerio Público, cuando así ocurre, produce un sesgo en la determinación de quién o quiénes pueden ser atendidos.
- Falta de capacitación del personal, cuando atienden en su mayoría casos muy conflictivos como violencia doméstica o intrafamiliar y violencia sexual.

**Buena experiencia:**

El Centro de Asistencia a la Víctima de delitos penales de la Fiscalía Departamental de San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina, tiene una estructura formada por un área social de la que dependen el Centro de Asistencia a la Víctima, la oficina de mediación y aquella destinada al área civil. Las dos primeras funcionan coordinadamente y se encuentran dirigidas por uno de los secretarios a cargo del Área Social. Para fines de 2003 contaba con once profesionales: seis abogados (incluido el coordinador), tres trabajadores sociales y dos psicólogos. Todos ellos han cursado una maestría sobre mediación de conflictos que se dicta en una universidad pública del Gran Buenos Aires, con la cual también tienen un convenio de pasantías, que les permite multiplicar sus recursos. Como puede observarse, las tres oficinas están coordinadas por abogados. Reconoce los problemas de estar centralizado en San Martín relacionados con el acceso a la justicia. Si bien el fiscal general está de acuerdo con la descentralización territorial, no acepta que ésta se haga con financiación de los municipios porque puede haber intereses cruzados a la hora de investigar ilícitos. Trabajan a través de la multiplicidad de intervenciones, con diferente modo de abordaje. Crearon un red autónoma. Convocaron a todas las oficinas judiciales involucradas, ONGs, municipios, etc. Armaron una red local que tiene un equipo de coordinación. En la oficina hay un especialista en redes que forma

parte de este equipo. El trabajo de éstos es voluntario. La evaluación de la oficina es muy buena, y está completamente insertada en la comunidad.

**Actividades:**

- Difusión de la Oficina de Asistencia a la Víctima a la ciudadanía.
- Determinación de los alcances de la oficina y clarificación de sus servicios.
- Formulación de una norma o reglamento que garantice su permanencia.

## E. TRIBUNALES VECINALES

**Descripción:**

Vinculados directamente a problemas de vecindad, pequeños contratos o uso de los espacios públicos en especial en grandes urbes. Al igual que los jueces de paz actúan mediante procedimientos simples, orales, públicos y que no requieren asesoramiento de abogados. Pueden estar formados por legos, letrados o bajo formas mixtas. Como se trata de un modelo que se utiliza preferentemente en zonas urbanas es importante que garanticen una cobertura de atención horaria amplia para que la gente pueda utilizarlos fuera del horario de trabajo.

**Objetivos:**

- Superar las restricciones en el acceso a los mecanismos instituidos para solucionar las controversias a través de un procedimiento ágil y sencillo, descentralizado y cercano al ciudadano.
- Incentivar la participación ciudadana a través de mecanismos tendientes a involucrarlos en la solución de los conflictos en sus propias comunidades.
- Dirimir los conflictos vecinales para armonizar la convivencia barrial y alcanzar la pacificación social.

**Puntos críticos:**

- La implementación de la Justicia Vecinal cuando en muchos casos no existe una cultura jurídica de participación directa de ciudadanos comunes en la solución de los conflictos.
- La instrumentación de lo dispuesto, por lo general, en normas constitucionales que contemplan la administración de justicia a través de tribunales vecinales, pero que no bajan a la legislación secundaria.
- La monopolización por parte de los abogados de todo lo atinente al servicio de justicia, y su resistencia de que ciudadanos que no son abogados puedan resolver controversias.

**Buena experiencia:**

En San Pablo, Brasil, las causas federales de bajo contenido económico y menor potencial ofensivo (penas inferiores a dos años) están bajo la competencia de tribunales de pequeñas causas civiles y penales. Dentro de este límite establecido, se encuadran cerca del 90% de las causas. Las causas juzgadas por estos tribunales no llegarán entonces a los tribunales regionales federales y a los Tribunales Superiores de Justicia, disminuyendo la sobrecarga de trabajo. Además, la informalidad de la tramitación judicial aligera la resolución de los casos.

**Actividades:**

- Formulación de una ley que contemple claramente los límites de su competencia y la integración de los tribunales vecinales.
- Informar y enseñar a la comunidad cuáles son sus derechos y cómo hacerlos respetar.
- Organizar el funcionamiento del tribunal vecinal, con una impronta netamente conciliadora.

**F. JUSTICIA ITINERANTE****Descripción:**

El propósito de la justicia itinerante es reducir la distancia ente la justicia y la población residente en zonas urbanas o barrios periféricos, carentes de servicios públicos y de información sobre sus derechos. El acceso de la población a la justicia está dificultado sobre todo por una cuestión cultural y por la creencia de que la justicia sólo funciona para los ricos, o por estar situadas en áreas urbanas, en general en el centro de las ciudades, de difícil acceso para los ciudadanos de la periferia.

**Objetivos:**

- a. Acercar la justicia a la población mediante la instalación de esta suerte de justicia "ambulante".
- b. Descentralizar los servicios de administración de justicia para alcanzar la equidad en el servicio.
- c. Proveer de información a la población sobre cuáles son sus derechos.

**Puntos críticos:**

- Sostener el servicio itinerante en el tiempo.
- Proveer jueces de calidad para que resuelvan los conflictos en las zonas carenciadas.
- Generar credibilidad y legitimidad a este tipo de justicia de cara al ciudadano.

**Buena experiencia:**

La prevención de los conflictos en su origen, la garantía del acceso a la justicia y la promoción de la inclusión social y el estímulo de la participación solidaria de la comunidad es la estrategia utilizada por

el proyecto del Tribunal de Justicia de San Pablo para resolver los problemas. Así, la orientación jurídica y la atención de personas que no poseen condiciones de acceder al sistema de justicia clásico son los objetivos principales de este proyecto. Como acontece en todo juzgado especial civil, se busca el consenso. El Tribunal de Justicia de San Pablo como un juzgado itinerante está dando soluciones rápidas a los conflictos. El pensamiento que un juzgado itinerante es un mecanismo paliativo, en vista principalmente del alto costo de la justicia, y también con el objetivo de desagotar el sistema de justicia mediante la resolución de la mayoría de conflictos a través de la conciliación entre las partes. Busca, principalmente, la interacción con otros servicios que promueven la ciudadanía, potencializando los mecanismos de prevención entre otros.

**Actividades:**

- Campañas de difusión de los alcances de la justicia itinerante.
- Identificación de los centros urbanos o semi-urbanos que presentan la necesidad del servicio.
- Articulación de alianzas con otros servicios de justicia.

**G. MERCADO DE ABOGADOS****Descripción:**

Existe en la mayoría de nuestros países un número considerable de abogados. Se ha producido, en general, un crecimiento sin control de las escuelas de leyes, de tal manera que la incorporación de nuevos abogados es permanente. Pero paradójicamente, existe un número creciente de personas indefensas para quienes acceder a un abogado de confianza y de buena calidad es cada día más difícil.

**Objetivos:**

- a. Regularizar el mercado de servicios legales, para garantizar la solución de parte del problema del acceso a la justicia.
- b. Desarrollar un modelo de ejercicio de la abogacía para personas de escasos recursos.
- c. Concientizar al abogado para que no contribuya a lentificar y burocratizar los procedimientos mediante un uso abusivo del trámite.

**Puntos críticos:**

- Los colegios de abogados, que en vez de defender un mejor ejercicio profesional, muchas veces realizan una defensa corporativa y cerrada de sus miembros, en desmedro de los intereses de la sociedad.
- Modificar la cosmovisión de los abogados, cuando ya se encuentran muy instalados en su rol, es

una tarea que requiere de un considerable esfuerzo.

- Contribuir a simplificar el sistema judicial, y con él el rol del abogado, requiere de respuestas complejas no siempre fáciles de articular.

**Buena experiencia:**

El Colegio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Argentina, junto al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, ha puesto a rodar una camioneta en la ciudad para facilitar el acceso de la gente a la justicia, propiciar que lo haga con un letrado y con la consigna "Ponemos a la Justicia donde siempre debió estar. Al lado suyo".

En noviembre de 2002 se inauguró el Centro Móvil de Orientación Jurídica a la Comunidad (CEMOJ) que fue el resultado de la firma de un convenio con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Desde entonces, el Colegio lleva su móvil por la ciudad con abogados jóvenes, estudiantes de derecho y equipo para dar orientación jurídica gratuita. En él se recorrerán los barrios de la ciudad derivando a la gente dónde lo necesite.

**Actividades:**

- Iniciar conversaciones con los colegios de abogados para flexibilizar sus posiciones.
- Identificar abogados que puedan cubrir el segmento de población que hoy queda indefensa al no contar con abogados de calidad.
- Organizar talleres con asociaciones o colegios de abogados que tengan por finalidad diseñar un modelo de ejercicio de abogacía diferente.

## H. SERVICIO JURÍDICO GRATUITO

**Descripción:**

El servicio jurídico gratuito, junto con la Defensa Pública Penal, está pensado para dar cobertura institucional a todos los ciudadanos del Estado. En ese sentido, cualquier conflicto o problema ya sea civil o administrativo debe encontrar una respuesta, y esa respuesta debe ser proporcionada "sin costo alguno" por el Estado. De este modo, una fórmula institucional de cobertura jurídica a la manera de una Defensa Pública Civil o Administrativa sería un paso adelante en cuanto a materia de beneficios que brinda el Estado.

**Objetivos:**

- a. Proporcionar asistencia técnica jurídica gratuita al ciudadano.
- b. Realizar una cobertura jurídica amplia, que cubra la mayor parte del territorio del Estado.

- c. Privilegiar las personas de escasos recursos en la cobertura.

**Puntos críticos:**

- Montar un servicio de este tipo implica necesariamente la inversión de recursos importantes.
- Garantizar la calidad del servicio también se convierte en un tema complejo dada la amplitud del servicio.
- Realizar una cobertura jurídica completa significa también contar con una cantidad importante de recursos humanos.

**Buena experiencia:**

En Chile, las Corporaciones de Asistencia Judicial tienen por misión entregar asistencia jurídica social gratuita a las personas de escasos recursos. Para ello cuentan con 156 consultorios fijos, 72 oficinas de atención, 19 consultorios móviles, Centros de Mediación en las ciudades de Iquique, Valparaíso, Concepción, Temuco y Puerto Montt; y Centros de Atención a Víctimas de delitos violentos en Viña del Mar, Talcahuano y Temuco que en total cubren 285 comunas del país

Son corporaciones de Derecho Público relacionadas con el Ministerio de Justicia a través de sus Consejos Directivos, que son presididos por el secretario regional ministerial de justicia, de la región que cubre la respectiva corporación.

**Actividades:**

- Realizar un relevamiento de cuáles son los principales lugares en donde instalar los centros de servicio jurídico.
- Llevar adelante campañas de difusión de los servicios que se presta (asistencia jurídica, patrocinio, etc.)
- Compatibilizar el servicio con aquel prestado por organizaciones no gubernamentales.

## 2. Mayor cobertura de la justicia no estatal y de prácticas comunitarias

No sólo una mayor cobertura de justicia estatal podrá resolver el acceso a la justicia. Esta ampliación de la cobertura es insuficiente si no es complementada con prácticas comunitarias o una administración de justicia "no oficial", que se presentan como aquellos modos de resolución de conflictos que carecen de la rigidez y el formalismo que en la mayoría de los casos son atributos de la justicia del Estado.

Hace poco más de una década que la así llamada justicia no estatal (o justicia indígena o justicia comunitaria) sumada a otro tipo de prácticas o experiencias comunitarias han tomado mayor auge en la resolución de los conflictos, compartiendo "el ámbito de competencia" con la justicia oficial o estatal.

Esta convivencia entre dispositivos de justicia estatal y dispositivos de justicia no estatal ha distado de ser armónica, superponiéndose muchas veces; y en otras ocasiones la justicia no estatal ha sido tomada como justicia de segunda categoría, no reconociéndosele su importancia.

Afortunadamente, esta tensión -aunque no diluida totalmente- poco a poco va aligerándose, dado que ya es un principio de realidad que **la complementariedad de ambos servicios es evidente**, y que la oferta de ambos incrementa la posibilidad de que diversos sectores puedan ver protegidos sus derechos.

Es difícil hacer una lista exhaustiva de mecanismos que desde la comunidad contribuyen a garantizar los derechos ciudadanos. Sin embargo, sí pueden señalarse los más relevantes, desde la perspectiva de su desarrollo y los beneficios que le reportan a la comunidad, así también como desde la potencialidad que representan.

Por último, merece destacarse que estos mecanismos no tienen por objetivo reemplazar las obligaciones del Estado en el sentido de excusarlo de prestar los servicios de justicia. Por el contrario, y ejemplificativamente, en los casos de administración de justicia indígena significa el reconocimiento auténtico a pueblos con diferencias culturales, lo que permite el juego de diferentes instancias que se benefician recíprocamente, y que en definitiva redundan en beneficio del ciudadano.

En el caso de diversas prácticas comunitarias que toman el lugar del Estado en la administración de justicia, si las iniciativas son consensuadas no tiene por qué tensionar con las instancias estatales. Tanto

los foros de convivencia como los mecanismos de justicia restaurativa, sólo por mencionar algunas de estas prácticas, pueden convivir con el resto de dispositivos clásicos, colaborando también para que la resolución sea expeditiva.

También es preciso advertir que para que los beneficios recíprocos se produzcan es imprescindible el trabajo coordinado de todas las instancias, formales e informales, que permitan la mayor cantidad y calidad de oferta de servicios de justicia, ya que todos sin excepción apuntan a la pacificación social.

Por último, dado que los procesos necesitan de un impulso permanente, quienes carecen de recursos para contar con el asesoramiento de un abogado o en las zonas alejadas en donde éste no puede estar presente con la frecuencia requerida, se vuelve necesario **capacitar a los ciudadanos para facilitarles la realización de trámites burocráticos y administrativos**, algunos de los cuales no involucran al sistema judicial o lo involucran de una manera muy leve, lo que contribuiría de manera notable a que la defensa de sus derechos sea más efectiva.

### MAYOR COBERTURA DE LA JUSTICIA NO ESTATAL Y DE PRÁCTICAS COMUNITARIAS: PROGRAMAS

- Justicia indígena
- Mecanismos de justicia restaurativa
- Empoderamiento de las comunidades
- Extensionismo jurídico vecinal
- Foros de Convivencia
- Litigio de interés público
- Responsabilidad de los abogados (pro-bono)
- Consultorios jurídicos gratuitos
- Métodos alternativos de resolución de conflictos
- Clínicas jurídicas

#### A. JUSTICIA INDÍGENA

##### *Descripción:*

La existencia de justicia indígena -modos de resolución de conflictos propios de los pueblos originarios- le genera permanentemente al Estado el desafío de hacer coexistir sus propias formas de administración de justicia con un sistema de administración de justicia que es preexistente al propio Estado. De esta manera, conciliar los diversos sistemas es una de las tareas fundamentales de cualquier Estado que se denomine pluricultural, a la vez que colocarlas en un

pie de igualdad para que las respuestas a los conflictos puedan ser dadas tanto por el propio Estado como por el pueblo originario.

**Objetivos:**

- Reconocer la existencia de un sistema de administración de justicia diferente al sistema de administración de justicia estatal.
- Reconocer que los pueblos indígenas poseen su propia justicia, y que ésta asegura para los indígenas mejores formas de resolución, adecuadas a sus particularidades.
- Promover la articulación entre la justicia indígena y la justicia oficial.

**Puntos críticos:**

- La coexistencia de dos sistemas de justicia presenta grandes desafíos para la conformación del Estado, desde que éste pierde el monopolio de la administración de justicia.
- La regulación de esta coexistencia no ha podido ser plasmada en proyectos de leyes de coordinación que aportaron claridad a sus ámbitos de competencia.
- La falta de voluntad política, acrecentada por los temores de secesión y de fragmentación del Estado, ha relegado sólo al reconocimiento constitucional a la justicia indígena.

**Buena experiencia:**

El Programa de las Defensorías Indígenas surge para promover el acceso a la justicia en Guatemala. El concepto inicial fue el de brindar asistencia gratuita a personas de escasos recursos económicos en el propio idioma de los involucrados. También se promueve la coordinación entre el derecho indígena y el derecho oficial. Luego de una evaluación que destacó los resultados muy favorables para la defensa legal se lograron más fondos y así se pudieron crear diez defensorías indígenas en diferentes departamentos del país. Los resultados del trabajo de estas defensorías son impactantes tanto en contenidos que se conservarán para continuar con el trabajo (glosarios de términos jurídicos) como en la reducción de personas privadas de libertad por no tener la oportunidad de defenderse. Se tienen recopilados casos paradigmáticos que sirven para enfocar capacitaciones en forma de prácticas, lo que ha demostrado resultados muy superiores a las clásicas formaciones basadas exclusivamente en teoría.

**Actividades:**

- Generación de consenso alrededor de la existencia de justicia indígena y de sus alcances.
- Formulación y promulgación de una ley de coordinación entre la justicia indígena y la justicia oficial.

- Consulta a los pueblos indígenas sobre el contenido de la ley mencionada.

**B. MECANISMOS DE JUSTICIA RESTAURATIVA**

**Descripción:**

Entendemos a la justicia restaurativa o restauradora, como un proceso donde las partes al sufrir algún tipo de delito resuelven, colectivamente, cómo abordar las consecuencias del mismo y sus implicaciones para el futuro. Los programas de justicia restauradora promueven la participación directa de la víctima, el infractor y los miembros de la comunidad para que junto con el Estado puedan dar una respuesta frente a un conflicto humano originado por un delito.

**Objetivos:**

- Fortalecer a la comunidad para prevenir daños mayores.
- Retomar el estado inicial antes que el conflicto se haya producido, reparando el daño que se ha ocasionado.
- Invitar a la completa participación y al consenso.

**Puntos críticos:**

- Establecer las condiciones para que víctima e infractor puedan llegar a un acuerdo satisfactorio.
- Seguimiento de este acuerdo (reparación o servicio a la comunidad), para que se cumpla efectivamente.
- Alcanzar la integración de la justicia restaurativa a los sistemas judiciales.

**Buena experiencia:**

En Colombia, manteniendo el régimen de la Ley 782 de 2002, que permite conceder el perdón a los miembros de la guerrilla y autodefensas que al momento de desmovilizarse no presenten requerimientos judiciales distintos al concierto para delinquir, la ley se orienta a los miembros de estos grupos responsables de delitos graves, que hayan contribuido de manera eficaz a la paz nacional.

Para acceder al beneficio la persona desmovilizada debe hacer entrega de los bienes ilícitos en su poder, confesar responsabilidad en los hechos que se le imputan y otros que hubiese cometido durante su pertenencia al grupo, reparar a las víctimas y comprometerse a no volver a delinquir. Cumplidos los requisitos de la justicia en materia de investigación, juicio y condena, los magistrados del Tribunal Superior de Distrito encargado de adelantar el proceso, podrán conceder una pena alternativa a los condenados que cumplan las condiciones de elegibilidad.

Cumpliendo con todos los principios internacionales propios del derecho penal, el único que se modifica es el principio de proporcionalidad, aquel que establece una relación directa entre el tiempo de condena y la gravedad del delito cometido. Para los beneficiarios, la ley establece una pena entre 5 y 8 años, teniendo en cuenta que con el desmantelamiento del grupo armado ilegal y la reparación de las víctimas se aseguran las garantías de no repetición, propósito central de la política penal.

El hecho de reparar las víctimas para sanar el pasado y desmontar el grupo armado ilegal para evitar nuevas víctimas hacia el futuro, compensa con creces esta modificación del principio de proporcionalidad, pasando de una justicia retributiva -centrada en el castigo al victimario- a una justicia restaurativa, que busca sanar la sociedad y consolidar la paz nacional.

El proyecto tiene propuestas importantes como una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con presencia regional a través de comisiones para la restitución de bienes urbanos y rurales a las víctimas que lo soliciten. Aplicando los principios de la justicia restaurativa al resto de la población carcelaria del país, se establece además la posibilidad de conceder el beneficio de hasta un 20% de rebaja de pena a los condenados que, no siendo objeto inicial de esta ley, se comprometan con acciones de reparación. Igualmente se establece la posibilidad de aplicar los términos de la ley a miembros de grupos armados ilegales que adelanten acuerdos humanitarios.

#### **Actividades:**

- Incorporación en las legislaciones de mecanismos de justicia restaurativa.
- Generación de espacios en donde sea posible un diálogo entre víctimas, familiares de las víctimas, infractor, fiscales, jueces, para llegar a una solución consensuada.
- Capacitación de mediadores o facilitadores que puedan contribuir a este diálogo.

### **C. EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES**

#### **Descripción:**

La formación de líderes sociales de las comunidades permite el traslado de determinados "saberes", restringidos en su mayoría al ámbito de los abogados, y con esa herramienta puedan realizar un trabajo que ya no dependa de "agentes externos", sino por el contrario que signifique la recuperación del poder que les da gestionar sus propios conflictos sumado al conocimiento de sus derechos.

#### **Objetivos:**

- a. Efectivizar el uso alternativo del derecho como garantía de acceso a la justicia.
- b. Construir otros sujetos de derecho que tengan que ver con la diversidad social, alejándose del paradigma universalista.
- c. Crear nuevos mecanismos de acceso a la justicia como el de los agentes comunitarios de justicia, para ampliar las condiciones de acceso a la justicia.

#### **Puntos críticos:**

- El trabajo voluntario puede ser inconstante, y parte de los objetivos pueden verse debilitados si no se genera un equipo capacitado y estable.
- Instalar las ONGs como intermediación entre el Estado y la sociedad civil puede llegar a convertirse en un sobre-dimensionamiento del tercer sector.
- Este tipo de proyectos requieren de un financiamiento inicial para poder llevar adelante las tareas de capacitación.

#### **Buena experiencia:**

La formación de promotores legales populares es un proyecto central de la asesoría jurídica y estudios de género de Themis. Esta ONG, fundada en Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, en el año 1993, tiene como misión la ampliación de las condiciones de acceso de las mujeres a la justicia, a través de la creación de nuevos mecanismos para la defensa de los derechos. Seleccionadas entre lideresas comunitarias en virtud del potencial de multiplicación del proyecto, las futuras promotoras son capacitadas a través de un curso con carga horaria de aproximadamente 120 horas. En esta capacitación están incluidas nociones básicas de derecho, derechos humanos y funcionamiento del Estado, principalmente en el Poder Judicial y órganos esenciales de la justicia. Durante el período de formación, las promotoras visitan instituciones socio-jurídicas y tribunales de justicia, Asamblea Legislativa, Delegación de Policía, cárceles, Ministerio Público y Defensa Pública. Asimismo, realiza actividades didácticas como juicios simulados, representaciones teatrales y estudios de caso, con vistas a identificar las violaciones de derecho que se dan cotidianamente en la vida de las mujeres y a partir de ello indicar posibles soluciones. La experiencia ha demostrado que se trata de un significativo proceso de empoderamiento de las mujeres, que se apropian de nuevos saberes, recorren una trayectoria desde la exclusión a la inclusión. Este recorrido es el resultado de un proceso educacional, que les permite apropiarse de sentimientos de ciudadanía necesarios para la defensa de sus derechos y de los derechos de otras mujeres en sus comunidades. En virtud del creciente reconocimiento público y político de este proyecto, Themis fue invitada a multiplicar la experiencia en otros diez Estados brasileños.

**Actividades:**

- Identificación de líderes comunitarios.
- Capacitación de esos líderes en nociones básicas de procuración y derechos básicos.
- Alianzas con instituciones oficiales que les permitan realizar su proceso de formación.

**D. EXTENSIONISMO JURÍDICO VECINAL****Descripción:**

El extensionismo jurídico vecinal no es otra cosa que la oferta y descentralización de los servicios de atención de las demandas ciudadanas, promoviendo la formación de conciencia ciudadana, llevando adelante casos de interés público y consultorios jurídicos gratuitos, entre otros, en el entendido que se deben promover los valores de responsabilidad y solidaridad de los extensionistas y los beneficiarios.

**Objetivos:**

- a. Promover la formación de un sistema de atención de las demandas ciudadanas conformado por personas capacitadas en deberes y derechos ciudadanos, llamados extensionistas.
- b. Promover la formación de conciencia ciudadana sobre temas que atañen a la gobernabilidad local.
- c. Incrementar el debate sobre temas locales relacionados al cumplimiento de los deberes y derechos ciudadanos.
- d. Promover la resolución de casos de interés público a través de la intervención de las organizaciones de la sociedad civil y de los extensionistas.
- e. Responder a las inquietudes de los beneficiarios directos, fomentando valores de responsabilidad y solidaridad a través del trabajo grupal, pero sobre todo manteniendo una postura reflexiva y crítica en su tarea.

**Puntos críticos:**

- Si bien la implementación del programa es flexible, en tanto las necesidades de los consultorios no requieren mayor especificidad que el contacto vecinal, esto representa una aplicación en contextos siempre distintos y con dificultades específicas que se deben sortear. Es decir, no puede existir una fórmula exitosa para todos los procesos de implementación.
- Es importante contar con asesoramiento jurídico especializado que apoye a los extensionistas en su permanente capacitación y derivación de casos.
- La calidad del servicio está directamente relacionada con que el proyecto pueda establecer métodos idóneos para identificar cuáles son las necesidades jurídicas más recurrentes en los consultantes, y capacitar en consecuencia a los extensionistas sobre esos puntos en particular.

- Esto se logra con mecanismos de monitoreo que deben contemplar tanto las opiniones de los extensionistas como de los consultantes (confección de las fichas o encuestas).
- Si la idea del proyecto es expandir su metodología a distintos espacios, debe estar preparado para superar aspectos coyunturales no previstos y elaborar nuevas estrategias.

**Buena experiencia:**

Desde 1998, la Fundación FAVIM lleva adelante el Programa Extensionismo Jurídico Vecinal en la República Argentina. Iniciado en Mendoza, el Programa en la actualidad se ha difundido a las provincias de San Juan, San Luis y Jujuy y recibe financiamiento de la Fundación AVINA y de la Embajada Británica.

La experiencia de FAVIM revela que es factible mejorar el acceso a la justicia a través de la formación de ciudadanos dispuestos a colaborar solidariamente en su comunidad. El programa es adaptable a diversos contextos y para ello requiere un diagnóstico previo sobre necesidades jurídicas y otros aspectos que aumenten la eficiencia al implementarlo, en aspectos tales como la conformación de los cuerpos docentes y de especialistas para derivaciones. Es especialmente importante lograr financiamiento para el proceso de capacitación. Este proceso, utiliza metodologías no tradicionales (educación popular). En el trabajo de los casos que recibe, el programa se vincula institucionalmente a diversos actores -públicos y privados- y realiza un seguimiento de dichos casos.

**Actividades:**

- Diseñar el programa de extensionismo y los módulos de derecho para poder capacitar a los líderes sociales.
- Formar ciudadanos que estén comprometidos con su comunidad para que, mediante la información y la orientación, contribuyan a solucionar algunas problemáticas a sus vecinos.
- Crear un cuerpo de consultores jurídicos, formado por los abogados especialistas en cada materia, que apoyan la tarea del extensionista, respondiendo sus dudas o inquietudes.

**E. FOROS DE CONVIVENCIA****Descripción:**

Partiendo de tecnologías innovadoras surgidas de avanzados estudios criminológicos realizados a nivel nacional e internacional, los Foros generan espacios hoy inexistentes en la sociedad civil para desarrollar prácticas que permitan un abordaje no violento de los conflictos urbanos.



La experiencia de los foros busca traducir esas tecnologías en políticas locales de gestión comunitaria de la seguridad pública respetuosa de los derechos humanos. Los Foros de Convivencia se centran en dos problemas esenciales: la participación de los vecinos en pos de la reapropiación de la gestión comunitaria de sus conflictos y que esta gestión esté atravesada por lógicas no vindicativas sino más bien reparadoras.

Otro aspecto de interés de los foros consiste en el enfoque preventivo e integral del conflicto, en tanto se abordan conflictos particulares, colectivos y estructurales.

**Objetivos:**

- a. Generar participación ciudadana en la gestión de la conflictividad como una de las herramientas de acceso a la justicia.
- b. Identificar colectivamente las necesidades y problemas de una comunidad que permitan enfocar preventiva e integralmente el conflicto.
- c. Capacitar a miembros de la comunidad para que se conviertan en "facilitadores" de los Foros de Convivencia.

**Puntos críticos:**

- Falta de conocimiento del terreno que no permite identificar los problemas y que complica el trabajo de los facilitadores.
- Carencia de financiamiento, lo que no sólo implica falta de compromiso de los órganos públicos sino que dificulta la buena marcha del proyecto.
- Una fuerte necesidad de presencia por parte de los implementadores del proyecto que contengan a los facilitadores de los Foros.

**Buena experiencia:**

El Foro de Convivencia se desarrolla en el Barrio de San Telmo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. La resolución de los conflictos se realiza en reuniones en las que participan vecinos convocados por facilitadores del Foro por contar con características determinantes para encontrar una solución al problema. En dichas reuniones, se identifican problemas genéricos que son abordados mediante el programa de "Construcción de la Paz Comunitaria". El Foro elabora micro-iniciativas desarrolladas por los miembros de la comunidad y de ser necesario, se articula con otras agencias. El primer desafío de los Foros es la formación de facilitadores, a través del equipo de implementación y la participación de los vecinos. Luego, ya puesto en funcionamiento, se logró la resolución de decenas de conflictos.

**Actividades:**

- Realizar un diagnóstico para contar con información de la zona que revele variables socioeconómicas, necesidades insatisfechas, recursos disponibles, niveles de conflictividad, actores, espacios de articulación.
- Iniciar un proceso de relación con una organización de base del barrio en que se desarrolle el Foro de Convivencia para acelerar el proceso de confianza con los vecinos.
- Elaborar materiales modelizados para su replicabilidad, tales como instrumentos didácticos para la capacitación, planillas de seguimiento de casos, matrices de análisis de datos.

**F. LITIGIO DE INTERÉS PÚBLICO**

**Descripción:**

El litigio de interés público ha adquirido especial relevancia en la última década. Lo consideramos un programa de las políticas públicas dirigidas a grupos específicos ya que por su intermedio se intenta dar respuestas -a través de la decisión de los jueces- a sectores de la población -grupos desaventajados- sobre la demanda de protección de algún derecho determinado. Es particularmente destacable esta vía como forma de alcanzar algún cambio legislativo, y se lo utiliza como una vía de presión al Parlamento para que las transformaciones sean posibles.

**Objetivos:**

- a. Reducir los índices de desatención respecto de los grupos más desaventajados a través de un efectivo acceso a sus derechos.
- b. Actuar en la esfera de todos los poderes estatales; a través del litigio de "impacto" en el terreno judicial, a través del lobby legislativo, la investigación académica, o mediante la creación de nuevos actores y estrategias destinadas a ampliar el espectro del acceso a los derechos por parte de los habitantes del país.
- c. Eliminando los obstáculos existentes para un más amplio acceso a los derechos y generando actores interesados en la reforma del sistema de justicia y capacidad de promoverla.

**Puntos críticos:**

- El discurso del interés público aún no ha logrado consolidarse. Las estrategias son aisladas, carentes de la suficiente articulación.
- Es necesario acompañar estas estrategias de litigio con otras tantas destinadas a la investigación de las mejores formas de diseñar políticas públicas de acceso a la justicia.
- Las dificultades de incluir puntos de vista hasta ahora silenciados en el debate público.

**Buena experiencia:**

En Argentina, la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, impulsora del desarrollo del DIP en ese país, ha llevado adelante casos en representación de intereses de aborígenes, minorías sexuales, usuarios y consumidores, discapacitados, mujeres, entre otros. Organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- han iniciado causas judiciales por el reconocimiento de derechos a los procesados penales, acceso a la salud e integración social. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ- dedica la mayor parte de sus esfuerzos a instalar el litigio colectivo en temas de servicios públicos. La Asociación por los Derechos Civiles -ADC- ha entablado numerosas demandas para garantizar la transparencia en los actos de gobierno y la participación ciudadana, solo por citar algunos ejemplos.

**Actividades:**

- Judicializar algunos casos de interés público, para generar un impacto positivo en el sistema democrático.
- Realizar lobby (cabildeo) legislativo para el diseño de políticas de acción colectiva.
- Promover la labor de ONGs y otros actores para llevar adelante agendas interesadas en la creación de bienes públicos.

## G. RESPONSABILIDAD DE LOS ABOGADOS (PRO-BONO)

**Descripción:**

El trabajo de los abogados es imprescindible para llegar a la solución de numerosos conflictos. Existen numerosos grandes estudios que pueden dedicar parte de sus recursos a llevar adelante casos de modo gratuito, sin que represente para ellos una inversión relevante y contribuyendo de modo notable a que los sectores más carenciados cuenten con una ayuda valiosa y de calidad.

**Objetivos:**

- a. Generar conciencia en el abogado de la importancia de realizar un trabajo de apoyo a los sectores vulnerables y que éste es parte integral de su trabajo.
- b. Brindar infraestructura para apoyo y asistencia.
- c. Supervisar desde el estudio el seguimiento efectivo de los casos.

**Puntos críticos:**

- Los estudios jurídicos deben comprometerse efectivamente a destinar suficientes horas laborales para llevar adelante un trabajo en beneficio de la sociedad.

- Pueden surgir conflictos entre los grandes estudios y casos de interés público, que deben resolverse sin afectar a la parte más vulnerable.
- Se debe garantizar el seguimiento de los casos, para que la contribución sea cierta y efectiva.

**Buena experiencia:**

Desde agosto de 2001 la Fundación Poder Ciudadano lleva adelante el Programa "Acción Colectiva por la Justicia" cuyo principal objetivo es la promoción, activación y difusión del derecho de interés público y del trabajo voluntario de abogados ("pro-bono") en la Argentina. El Programa es implementado articulando los distintos recursos: organizaciones sin fines de lucro, ciudadanos, abogados, estudios jurídicos, clínicas o consultorios jurídicos de Facultades de Derecho, colegios y asociaciones de abogados. El Programa cuenta con una red de abogados voluntarios (con 254 miembros en abril de 2003) y casos de interés público en trámite.

**Actividades:**

- Realización de un relevamiento de los grandes estudios jurídicos que pueden llevar adelante trabajo pro-bono.
- Garantizar la vinculación entre sectores vulnerables y el trabajo pro-bono, para que la ayuda llegue efectivamente a los grupos más necesitados.
- Supervisión del trabajo pro-bono realizado por los estudios jurídicos que así lo ofrecen.

## H. CONSULTORIOS JURÍDICOS GRATUITOS

**Descripción:**

Los consultorios jurídicos gratuitos brindan en una comunidad determinada asistencia jurídica -y en algunos casos patrocinio jurídico- y pueden depender ya sea de una organización no gubernamental, de una universidad, de un colegio de abogados, etc. Tienen la ventaja de estar instalados en las propias comunidades requirentes del servicio, por lo cual se vuelven accesibles al ciudadano, a la vez que generan confianza en el usuario e inmediatez en el trato.

**Objetivos:**

- a. Brindar asesoramiento sin costo al ciudadano que así lo requiera.
- b. Hacer el seguimiento del caso -patrocinio jurídico- en aquellos conflictos que por sus características lo vuelva necesario.
- c. Satisfacer las demandas de los ciudadanos pertenecientes a sectores carenciados, brindando un servicio en la propia comunidad o barrio del demandante.

**Puntos críticos:**

- La dificultad de brindar un servicio permanente con cierta continuidad, ya sea porque depende de un sistema de voluntarios, o porque son proyectos con un cierto plazo de duración.
- Dificultades de "inserción" en la comunidad o en el barrio, ya sea por desconfianza de los propios usuarios, o por descreimiento frente a otros proyectos similares que desaparecieron con el tiempo.
- Escasez de recursos frente a la necesidad de llevar adelante el patrocinio, o de solventar el desplazamiento y los viáticos de los voluntarios, sumado a los gastos propios de instalación.

**Buena experiencia:**

La Fundación FAVIM de Mendoza, Argentina, lleva adelante dentro de sus líneas de trabajo los consultorios jurídicos gratuitos. En cuanto a la metodología, los aspirantes son seleccionados y capacitados por un equipo de profesionales interdisciplinario. Una vez seleccionado el grupo se les brinda una formación por un lapso de nueve meses. Terminada la capacitación son conformados los llamados consultorios jurídicos vecinales, bajo la supervisión de profesionales, en donde asesorarán a los vecinos en problemas concretos, buscarán alternativas de solución y recurrirán a FAVIM en casos más complejos y que requieran de ayuda específica.

**Actividades:**

- Identificación de los lugares en donde son necesarios los consultorios jurídicos gratuitos.
- Capacitación del equipo de trabajo de los consultorios.
- Instalación por medio de campañas de divulgación de las ventajas y servicios que ofrece el consultorio jurídico gratuito.

## I. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**Descripción:**

Son aquellos que se constituyen como una vía posible a la de la administración de justicia oficial. Tienen como ventajas ser simples y sencillos, desformalizados, más rápidos y que dan una solución más efectiva al conflicto por las características señaladas. Si bien no todos los conflictos son pasibles de ser solucionados por este mecanismo, ciertamente un gran volumen de ellos podrían pasar por este tamiz, descongestionándose en ese sentido el sistema de justicia que se podría dedicar a resolver los casos más graves.

**Objetivos:**

- a. Dar respuestas a los conflictos sin ingresar al sistema formal de administración de justicia.

- b. Proporcionar vías más sencillas al ciudadano para resolver sus conflictos.
- c. Descongestionar a los tribunales de su excesiva carga de trabajo, para que puedan dedicarse a los conflictos más graves.

**Puntos críticos:**

- Existe una indefinición acerca de cuál debe ser el rol del Estado frente a los métodos alternativos de conflictos. O debe promoverlos o debe abstenerse para no desnaturalizarlos.
- Que se tome a estos mecanismos como una justicia de segunda clase, siendo reservado el calificativo de primera clase para la justicia formal.
- Se los califica en ocasiones de desigualitarios, dado que siempre una de las partes está en mejor posición para negociar.

**Buena experiencia:**

El Programa de Resolución Alternativa de Conflictos y Justicia Penal -PRORED- se desarrolla en varios departamentos de Guatemala. Tiene como principal función cambiar la forma de resolver conflictos; de una visión y acción violenta pasar a mecanismos pacíficos a través de la mediación y la conciliación. Para ello se actúa en varias vías, por un lado se brinda capacitación a funcionarios del sistema de justicia que en algunos casos desconocen los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos; por otro lado, también se capacitan líderes y lideresas comunitarios/as que puedan transmitir conocimientos en sus comunidades. Como aspectos novedosos se pueden destacar las alianzas con otras instituciones y sociedad civil, y el mecanismo de seguimiento del proyecto que permitió hacer correctivos durante su ejecución para maximizar recursos y potenciar resultados. El proyecto ha logrado incidir en un cambio de actitud tanto de parte de la población en general como de los funcionarios del sistema de justicia.

**Actividades:**

- Identificar cuáles son los conflictos susceptibles de ser resueltos por métodos alternativos.
- Encarar reformas normativas así como aspectos que involucran mecanismos de gestión, programas de acreditación y capacitación, etc.
- Generar consensos alrededor de las ventajas que representan la utilización de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.

## J. CLÍNICAS JURÍDICAS

**Descripción:**

Las Clínicas Jurídicas son aquellos espacios que se generan desde las universidades y desde las organi-

zaciones no gubernamentales, y que tienen por objetivo satisfacer requerimientos jurídicos de los ciudadanos en el área temática que la propia clínica determine. Así, pueden existir clínicas dedicadas a los problemas del medio ambiente, a los litigios de interés público, al tema de los niños, etc. Su función primordial es atender y patrocinar los reclamos en el marco de la institución que la cobije, a la vez que formar los equipos de trabajo de las clínicas que estudian los casos que se les presentan.

#### **Objetivos:**

- Brindar un servicio especializado en aquellos temas en que la clínica se desempeña.
- Brindar formación jurídica para el equipo de trabajo de la clínica.
- Promover desde su especialización el tratamiento jurídico de algunos casos relevantes.

#### **Puntos críticos:**

- La permanencia y sustentabilidad de las clínicas jurídicas, y el seguimiento efectivo de los casos.
- Las clínicas, por su propia dinámica, deben ser selectivas, y no pueden atender el grueso de los casos.
- Los problemas administrativos y de relacionamiento que muchas veces se generan entre las clínicas y la institución, ya sea una universidad o una ONG, en el funcionamiento concreto de la clínica.

#### **Buena experiencia:**

En la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, Argentina, se llevó adelante la defensa de los derechos de las comunidades aborígenes mapuches "Painefilu c/Consejo Provincia de Educación s/amparo". La Clínica Jurídica intervino en el reconocimiento del derecho a la educación bilingüe a una comunidad mapuche de la provincia de Neuquén. De esta forma se concreta una aspiración de la comunidad: que sus hijos no pierdan la lengua y la cultura de sus ancestros.

La jueza Norma Gonzalez de Galván, de la localidad de Junín de los Andes, Neuquén, hizo lugar a un amparo presentado por miembros de una comuni-

dad de aborígenes mapuches. Los mapuches se habían presentado unos meses atrás para reclamar la incorporación de un maestro de lengua y cultura mapuche para la escuela provincial No. 319 del Paraje Aucapán Abajo.

En febrero de 2000 la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, en representación de la Comunidad Educativa de la escuela No. 319, presentó una petición formal al Consejo de Educación de Neuquén para que se designara un maestro de lengua mapuzugun y cultura mapuche. Después de meses sin respuesta y tomando el silencio como una denegatoria del pedido, los miembros de la comunidad se presentaron ante los tribunales con el asesoramiento letra de la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, y demandaron el reconocimiento de su derecho constitucional a la educación bilingüe.

En su pronunciamiento la jueza declaró que "...habiéndose constatado arbitrariedad manifiesta en el accionar del Consejo Provincial de Educación en el tema que nos ocupa, lesionándose como consecuencia de ello, el derecho constitucional contenido en el art. 75 inc. 17 de la Ley Fundamental de los argentinos, se declara la viabilidad del amparo aquí intentado y por lo tanto cabe ordenar al Consejo aludido, que incorpore de inmediato en el período lectivo del año 2000, a iniciarse el próximo mes de septiembre, a la planta docente de la escuela 319 un maestro especial de lengua mapuzugun y cultura mapuche, el que deberá ser designando por la comunidad educativa de esa escuela, en cumplimiento de la Resolución 349/95, bajo apercibimiento de establecerse un jus diario, en concepto de astreintes, en caso de incumplimiento...".

#### **Actividades:**

- Creación de una clínica mediante convenio con una universidad u organismo no gubernamental.
- Selección de cuáles serán aquellos casos que se privilegiarán en la actividad de la clínica.
- Supervisión permanente de los abogados que llevan adelante los casos de la clínica, y que por lo general se encuentran en una etapa de formación.

### 3. Políticas dirigidas a grupos vulnerables y específicos

Se consideran grupos vulnerables aquellos que, ya sea por su correlación de fuerzas dispar con las mayorías, ya sea por presentar características definitorias que los hacen "diferentes" del resto de la población o por su especial situación circunstancial, los convierten en sujetos que deben contar con polí-

ticas públicas que los contemplen especialmente. Aunado al criterio de descentralización, que claramente debe convertirse en un eje rector de las políticas públicas de acceso a la justicia, debe considerarse los grupos específicos (y vulnerables) hacia quienes van principalmente dirigidas dichas políticas.

Ello es así fundamentalmente porque estos grupos necesitan dar un paso adelante de las políticas públicas diseñadas con un grado de generalidad mayor, para avanzar hacia particularidades que puedan dar respuestas a sus necesidades.

Estas políticas deben ser diseñadas e implementadas por el Estado pero también pueden surgir (y de hecho surgen) de las mismas comunidades. Lo que debe primar es su situación de especial vulnerabilidad -lo que amerita una política especial- unido a su heterogeneidad, lo que nos lleva a dedicarle programas específicos.

La experiencia nos demuestra que es a través de este tipo de políticas que podrá llegarse a un **trato igualitario y a una efectiva tutela de derechos**. Otro aspecto relevante que ha sido identificado por estudios locales en once países de la región es la falta de especialización de las instituciones -que precisamente no toma en cuenta el trato diferencial- ya que muchas de ellas repiten el servicio que prestan y muchos de los problemas que se le presentan al ciudadano no son atendidos por ningún servicio, lo que transmite -y evidencia- un desorden e improvisación frente a las falencias detectadas.

#### POLÍTICAS DIRIGIDAS A GRUPOS VULNERABLES Y ESPECÍFICOS: PROGRAMAS

Migrantes  
Campesinos/ indígenas  
Mujeres  
Niños y adolescentes  
Personas privadas de libertad

### A. MIGRANTES

#### Descripción:

El desplazamiento de poblaciones es uno de los fenómenos al que los Estados deberían prestar una atención particularizada. Los problemas que se presentan son diversos y comprenden una heterogeneidad de situaciones que abarcan desde la falta de documentos hasta la carencia de vivienda o el trabajo informal. Los Estados deben contar con políticas públicas especiales que garanticen la protección de sus derechos, sin importar cuál sea su nacionalidad.

#### Objetivos:

- Promover la concreción del principio de igualdad, brindando al migrante documentado y no documentado herramientas de acceso a la justicia.

- Proteger legislativamente a las personas que deseen dejar sus lugares de orígenes y que quedan inmersos en lo que se conoce como "trata de personas".
- Brindar especial ayuda a los migrantes cuando se encuentra comprometida su salud, y en ese sentido, también impedir contagios por parte de las poblaciones móviles.

#### Puntos críticos:

- Falta de recursos económicos y voluntad política para solucionar el tema de los migrantes.
- Deficiente asistencia jurídica tanto en los puestos fronterizos como en los centros de detención.
- Falta de información acerca de cuáles son los derechos de los migrantes y cuáles son las instituciones encargadas de brindarles asesoramiento y protección.

#### Buena experiencia:

El Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- de Argentina lleva adelante una clínica jurídica específica sobre derechos de migrantes. Se tratan todos los problemas de acceso a la justicia que operan con relación a la protección de los derechos de refugiados y migrantes en Buenos Aires. Esta realidad incide enormemente en el trabajo clínico especializado. Ello también plantea la necesidad de buscar nuevas líneas de derivación en estos supuestos o discusión con otros actores con relación a la necesidad de crear servicios de asistencia jurídica.

Por otra parte, a partir del trabajo clínico, se incluyó en la currícula de la Facultad de Derecho una materia sobre derechos de los migrantes y refugiados, lo que permite una mayor vinculación entre los servicios clínicos y la facultad (se aumenta de esta manera el conocimiento técnico de los alumnos).

#### Actividades:

- Ampliación de las medidas de información de los migrantes a través de campañas de difusión y del compromiso de las representaciones diplomáticas, los Colegios de Abogados y las ONGs.
- Promoción de la formación continua de los funcionarios involucrados en el control de los flujos migratorios.
- La generalización de la asistencia letrada para los migrantes.
- Elaboración de medidas específicas para migrantes víctimas de la trata de personas.

### B. CAMPESINOS / INDÍGENAS

#### Descripción:

Los indígenas y campesinos, en trazos gruesos, se encuentran en situación de indefensión frente al

Estado. No importa si cuantitativamente son mayoría o minoría, lo cierto es que problemas con sus tierras, falta de reconocimiento de sus particularidades culturales, desconocimiento de su lengua en el caso de los indígenas, hace necesario el desarrollo de una política que pueda incluirlos y fundamentalmente que pueda tutelar efectivamente sus derechos.

**Objetivos:**

- Alcanzar un trato igualitario para indígenas y campesinos, a través de una legislación que atienda sus derechos específicos.
- En el caso de los indígenas, establecer la regla de la necesidad de existencia de traductor para poder realizar cualquier trámite o iniciar un proceso judicial.
- Abrir canales de diálogo y participación en los temas que les atañen.

**Puntos críticos:**

- Una implementación deficitaria de la legislación por parte de los operadores judiciales, que no contemplan la importancia, por ejemplo, de poder manifestarse en su propia lengua.
- Una marcada exclusión de grandes sectores de la población, entre ellos los indígenas y campesinos, que produce vulneración en sus derechos.
- Carencia de herramientas básicas por parte de campesinos e indígenas, lo que les impide acceder a la justicia y defender sus derechos.

**Buena experiencia:**

La Defensoría Q'eqchi' funciona desde el mes de abril de 2001 como programa de justicia de la Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral, una ONG fundada en el año 2000, en El Estor, Guatemala. El programa de justicia fue establecido precisamente para fortalecer el acceso a la justicia para la población q'eqchi' del departamento de Izabal, donde a nivel departamental representa un 25% de los habitantes. La Defensoría Q'eqchi' es una institución seria y profesional que presta un servicio importante a la población indígena del municipio de El Estor. Cuenta con el personal preparado, aunque sería conveniente tener un asesor legal graduado, para atender a los casos que se presentan. Cuenta con una filosofía de atender a las personas desde su cultura y a la vez el equipo tecnológico y recursos económicos para hacer puente efectivo entre personas indígenas e instituciones del Estado, agilizando trámites y guiando a las personas con sus denuncias. Para la naturaleza de los casos y las personas que acuden a la Defensoría, el servicio prestado es de muy buena calidad. La gente es bien atendida en un ambiente cómodo y con respuestas prontas y efectivas a sus demandas.

**Actividades:**

- Introducir en la legislación cuestiones básicas tales como la existencia de un traductor en el caso de que participen de un proceso judicial miembros de pueblos originarios.
- Campañas masivas de comunicación para sensibilizar a la población sobre la necesidad del respeto y la inclusión de grandes sectores de la población.
- Capacitación a operadores judiciales en el tratamiento adecuado a poblaciones específicas.

**C. MUJERES**

**Descripción:**

Las mujeres, por razones históricas, políticas y sociales, se encuentran en situación de desigualdad frente a los hombres. Más allá de los avances normativos que se han traducido también en avances en la concreción de sus derechos (salud reproductiva, violencia intrafamiliar, etc.) lo cierto es que aún falta un camino por recorrer, y que cada vez más existe una demanda organizada para que el Estado formule políticas que apunten a sus derechos.

**Objetivos:**

- Promover y defender los derechos integrales de las mujeres.
- Contribuir a la construcción de democracias libres de discriminación garantizando la protección de los derechos.
- Trabajar los derechos humanos de las mujeres, en especial los derechos sexuales, los derechos reproductivos y los derechos laborales.

**Puntos críticos:**

- Las tensiones que se generan socialmente entre sectores ideológicamente diversos cuando se trabaja con derechos reproductivos.
- Las dificultades de generar acciones positivas que se traduzcan en una igualdad de hombres y mujeres.
- La necesidad de sacar a luz los casos de violencia doméstica, que en muchas ocasiones quedan diluidos por sus características privadas.

**Buena experiencia:**

En Honduras, puntualmente en San Pedro Sula y tres municipios aledaños, el Centro de Derechos de las Mujeres (CDM) crea en la zona norte del país el Programa de Mujer y Maquila. El objetivo general de este programa es: "promover e incidir en el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las obreras de la maquila en la zona norte de Honduras."

Las estrategias del programa para alcanzar el objetivo propuesto y que han tenido relevancia para el

mismo, han sido, principalmente, a) la atención legal; b) la sensibilización y capacitación a las obreras; c) investigaciones o estudios más amplios sobre temas específicos, editados y publicados para sustentar la discusión pública sobre la problemática, impulsar propuestas con la exigencia de la función tutelar de los derechos humanos, propia de los Estados de Derecho y realizar funciones de monitoreo y vigilancia; y d) la coordinación interinstitucional.

**Actividades:**

- Generación de campañas de difusión que sensibilicen sobre los derechos de las mujeres.
- Creación de centros especializados de asesoramiento jurídico en casos de violencia sexual y violencia doméstica.
- Promover la discusión de proyectos legislativos en el parlamento.

**D. NIÑOS Y ADOLESCENTES**

**Descripción:**

Sin lugar a dudas uno de los segmentos de la población que presenta mayor vulnerabilidad en los países latinoamericanos es el de los niños y adolescentes. Si bien se han producido avances notables en los instrumentos internacionales, no todos los países han adecuado sus legislaciones secundarias y tampoco los que han promulgado nuevas normas han alcanzado resultados satisfactorios. Los Estados carecen de políticas públicas que puedan atender sus requerimientos, ya sean asistenciales, como aquellos que surgen cuando el niño/a se encuentra en conflicto con la ley penal.

**Objetivos:**

- a. Alcanzar protección efectiva de los derechos de los niños y adolescentes.
- b. Generar programas que puedan atender la demanda, ya sea en los aspectos asistenciales, como en aquellos en donde se presentan conflictos con la ley penal.
- c. Articular los centros de atención de la niñez, ya sea aquellos que dependen directamente del Estado como aquellos servicios prestados por organizaciones no gubernamentales.

**Puntos críticos:**

- Los programas de la niñez diseñados por el Estado, en general, carecen de articulación entre sí y se vuelven burocráticos distorsionando sus fines.
- Existe un desborde de conductas prohibidas cometidas por menores de edad, que coadyuvan para que se dé un reclamo social de "mano dura",

sin que el Estado contemple genuinas políticas de prevención.

- Las políticas asistenciales sin un claro contenido de reconstrucción del tejido social sólo pueden paliar las carencias coyunturalmente, y no se asumen como políticas a largo plazo.

**Buena experiencia:**

La Defensoría de la Niñez y Adolescencia, dependiente de la Municipalidad de la Ciudad de Quillacollo, Bolivia, atiende todos aquellos casos en los que se encuentran involucrados tanto niños y niñas como adolescentes, ya sea como víctimas o como agresores de un determinado hecho o delito. En virtud de la ley vigente, así como a la de creación de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, esta institución es promotora de la defensa, protección y cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, si bien la misión de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia según ley es el tema referente exclusivamente a niños, niñas y adolescentes, esta institución también brinda asesoramiento jurídico a las personas que recurran a la institución con diversas inquietudes desde mujeres que son maltradas por el esposo hasta temas referente a certificados de nacimiento. La institución es bien evaluada por los usuarios, ya que consideran que el trato es correcto y que le brindan un buen asesoramiento para sus problemas.

**Actividades:**

- Formación de equipos de profesionales que trabajen directamente con niños y adolescentes.
- Articulación de los servicios gubernamentales y no gubernamentales.
- Campañas masivas de prevención de los delitos y de contención de las familias.

**E. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**

**Descripción:**

Las personas privadas de libertad también gozan de derechos, más allá de su condición de "presos" en donde estos derechos se encuentran restringidos. Las condiciones de las cárceles en nuestros países son lamentables, el castigo se potencia notablemente, y en ningún caso se alcanza el propósito de resocialización del individuo. Si bien las cárceles, para cualquier gobierno, en general son una fuente de permanente conflicto, no se generan políticas para generar mejores condiciones de internación, y tampoco se privilegia la defensa de los derechos de aquellos que se encuentran cumpliendo un castigo (que en la mayoría de la población encerrada es un castigo anticipado, dado que todavía no existe una decisión judicial de su culpabilidad).

**Objetivos:**

- Proteger los derechos de las personas privadas de libertad.
- Monitorear efectivamente el período de encierro de aquellas personas que se encuentran en esa situación.
- Garantizar que las personas privadas de libertad no sufran un "castigo adicional" por sus condiciones de encierro.

**Puntos críticos:**

- Carencia de conciencia, tanto por parte de los operadores judiciales como de los parlamentarios y la ciudadanía, de la gravedad de las condiciones de las cárceles y su menoscabo en los derechos de los internos.
- Sobrepoblación carcelaria y carencia de políticas de Estado que apunten a la prevención y a una mejor institucionalización.
- Ausencia de políticas públicas integrales que proporcionen soluciones estructurales.

**Buena experiencia:**

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales -INECIP- con el apoyo de la Procuración Penitenciaria lleva adelante un trabajo de talleres en el Centro de Internación de Ezeiza, en Buenos Aires, Argentina, una cárcel para mujeres.

El objetivo de estos talleres es iniciar un proceso de diálogo entre mujeres internas y personas "del exterior", así como llevar adelante un proceso de difusión de los derechos de las propias internas. De la experiencia surge la necesidad de este tipo de acciones, sobre todo por el desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos más básicos.

**Actividades:**

- Campañas de sensibilización de los derechos de las personas privadas de libertad.
- Propuestas de modificación de leyes procesales penales.
- Articulación de diversos sectores -gubernamentales y no gubernamentales- para construir políticas carcelarias.

Este abanico de programas debe ser adaptado a cada contexto y a las necesidades de los usuarios. Sin embargo, tal como se ha expresado en este mismo capítulo, se debe dar prioridad a aquellas medidas que garanticen una respuesta inmediata a aquellos más vulnerables y a quienes carecen de recursos económicos. En ese sentido, es legítimo sostener que el Estado tiene la obligación de redistribuir sus recursos y asegurar la igualdad del goce de los derechos entre todos sus ciudadanos. De ese modo, debe permitir que todos puedan alcanzar la

tutela efectiva de sus derechos, haciendo precisamente posible que los que no pueden acceder a la protección de sus derechos por sus propios medios dispongan de una alternativa a sus reclamos.

El Estado, una vez que ha superado la etapa del mapeo de sus dispositivos de acceso a la justicia, y cuando se encuentra frente al desafío de formular la política pública de acceso a la justicia, debe considerar cuáles son los requerimientos más apremiantes. Sin embargo, y con los lineamientos que se han expresado en relación a los grupos que deben priorizarse y privilegiarse, debería prestar mayor atención a la implementación de algunos de los programas aquí expuestos.

En primer lugar, debería montar un servicio de cobertura a nivel nacional, gratuito, que pudiera dar respuesta a conflictos de índole civil o administrativo -una suerte de defensa pública civil o administrativa- y que estuviera dirigido claramente a los grupos mencionados. En segundo lugar, y una vez cubierta esta demanda, debería destinar parte de sus recursos a instalar y organizar (o reorganizar, según cuál sea el caso) un sistema de Defensa Pública Penal, que asegurara una defensa de calidad para aquel acusado de un delito.

Simultáneamente, y en los países con población indígena, debe arbitrar los medios necesarios para que el sistema de justicia indígena sea reconocido efectivamente, generando modos de articulación entre el sistema de justicia oficial y el sistema de justicia indígena. Programas dirigidos específicamente a mujeres, que por ejemplo puedan reducir la violencia sexual, también deberían constituir un punto central de una política pública de acceso, sobre todo teniendo presente la considerable cifra negra que se encuentra en esta clase de delitos.

Asimismo, y dada la congestión que por lo general padecen las instituciones de administración de justicia, el Estado deberá difundir y fortalecer los métodos alternativos de justicia, como un modo de desjudicialización pero también como la forma más eficiente de dar una respuesta pronta al ciudadano.

No es ajeno a este trabajo que cada uno de los Estados puede presentar características muy diferentes. Sin embargo, estas sugerencias aunque esbozadas con una generalidad considerable apuntan a solucionar algunos de los puntos más críticos que presenta el acceso a la justicia en los países latinoamericanos y caribeños. A su vez, da indicaciones concretas del modo en que los Estados podrían empezar a construir una política pública que no constituye en la actualidad una prioridad en sus agendas de gobierno.



# 4

## PLANIFICACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

### 1. Políticas públicas de acceso a la justicia

Un conjunto de programas -en la línea de los que fueron enunciados en el capítulo 3 de este manual- no constituye por sí solo una política pública, pero indica cuál es la orientación de la misma, cuáles son sus prioridades y objetivos y, sobre todo, cuáles son las demandas que pretende satisfacer. En tal sentido, las políticas deben pensarse y diseñarse a partir de las necesidades del usuario. Caso contrario, las tergiversaciones y confusiones son inevitables.

Una política pública de acceso a la justicia consiste en **la preocupación permanente** de algún **segmento estable del Estado** que proporcione **coherencia, estabilidad y una orientación precisa** a la variedad de programas existente. Este conjunto de decisiones y acciones políticas forman parte del plan de gobierno, y una de sus principales características es la **sostenibilidad y continuidad en el tiempo**.

El objetivo de una política pública de acceso a la justicia es posibilitar que los individuos dispongan de un remedio para solucionar los conflictos (en otras palabras, de algún dispositivo que proteja o haga efectivos sus derechos), y ello implica a su vez el diseño de políticas que satisfagan las expectativas ciudadanas. Las autoridades gubernamentales deben conocer las demandas ciudadanas, así como saber combinar los diferentes niveles de gobierno para maximizar las llegadas de sus acciones. No obstante, no es ajeno a este desarrollo que muchas veces los gobiernos de los diferentes estratos no son del mismo signo político, y que en determinadas coyunturas (épocas electorales, por ejemplo) las

acciones que se despliegan entran al terreno de la competición antes que de la colaboración. Todos estos son ingredientes que deben tenerse presentes cuando se formula una política determinada.

Si bien no existen recetas universales que prescriban cómo debe formularse un plan gubernamental de acceso a la justicia que sea aplicable a todas las situaciones, cualquiera sea el contexto, puede ensayarse de todos modos una caracterización que incluya los principales rasgos de dicho plan. Esta caracterización debe tener en cuenta por lo menos las siguientes cuestiones:

- a) Las diferencias entre políticas sustantivas y políticas instrumentales pone de relieve una distinción metodológica. Las sustantivas tienen por objetivo alcanzar un resultado determinado, mientras que las instrumentales sirven para hacer posible que las políticas sustantivas se concreten. **Es necesario prever en el diseño del plan ambos tipos de políticas.**
- b) La importancia de privilegiar la demanda para constituir la oferta. Esto tiene por objetivo **evitar construir los dispositivos de acceso con base en razones coyunturales que se alejen de las necesidades genuinas de los ciudadanos.**
- c) La relevancia de contar con una diversidad de instrumentos que permita al funcionario responsable una mayor flexibilidad frente a los requerimientos ciudadanos. **Las políticas de acceso no pueden ser unidimensionales, sino por el contrario deben comprender un abanico de posibilidades.**

El plan gubernamental de acceso a la justicia, o la política pública diseñada para -y dirigida a- mejorar el servicio de justicia y a su vez mejorar el acceso de los ciudadanos a sus dispositivos, debe también elaborarse sobre la base de una concepción sistémica. En otras palabras, los programas que lo con-

formen no deben superponerse, la variedad de la oferta debe corresponderse a la multiplicidad de la demanda, las diversas instancias gubernamentales deben tener una comunicación fluida para no entrecruzar sus políticas evitando la fragmentación y el solapamiento.

## 2. La importancia de la descentralización

La **descentralización** es un requisito indispensable para llevar adelante con éxito una política pública de acceso a la justicia. En ese sentido, la variable territorial debe ser tenida en cuenta en la planificación, ya que ello es imprescindible para que la política sea ejecutada satisfactoriamente. Y también lo es para que las herramientas programáticas sean utilizadas de un modo más adecuado.

La planificación, entonces, debe ser necesariamente pensada para los diferentes **niveles de descentralización** de cada uno de los países: **nacional, provincial o estadual, y municipal o local**. Independientemente que sea el Estado nacional el que articule todas las políticas públicas, es impensable que una política pueda ser ejecutada desde los centros de decisión de los niveles nacionales soslayando la realidad y los recursos que ofrecen los niveles intermedios y los más alejados.

No sólo debe atenderse a los diferentes niveles territoriales de descentralización, sino también debe prestarse atención a cuáles son las diferentes instancias del gobierno que deben encargarse de realizar una planificación como la señalada. Sin dejar de señalar que le corresponde al Poder Ejecutivo coordinar los esfuerzos llevados a cabo por los segmentos del Estado, con el objetivo primordial de garantizar una cobertura de calidad.

En el nivel estatal, corresponde al **Poder Ejecutivo** a través del Ministerio de Justicia u organismo equivalente<sup>1</sup> la responsabilidad de generar herramientas que faciliten el acceso a la justicia. En el caso de los países con un sistema de gobierno federal, existen Ministerios de Justicia tanto en el nivel nacional como en el provincial o estadual. Asimismo, dentro de lo que se conoce como el nivel administrativo, le corresponde a los gobiernos locales (Intendencias, Alcaldías o Prefecturas) llevar adelante una política específica sobre el acceso a la justicia.

En todos los casos, diseñar, implementar y ejecutar estrategias que reduzcan los obstáculos para el acceso a la justicia es uno de los objetivos principales de estas carteras de gobierno, sobre todo si se apunta -tal como se ha destacado en la introducción de este manual- a destacar el nivel local.

En el ámbito del **Poder Judicial**, tanto la **Defensa Pública** como el **Ministerio Público** -de acuerdo con la estructura específica de la organización judicial de cada país- tienen atribuciones para mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos. La Defensa Pública es un área clave para garantizar la defensa de los derechos. El Ministerio Público (muchas veces un órgano extra poder, no vinculado al resto de los Poderes del Estado) en muchos países tiene a su cargo la Oficina de Asistencia a las Víctimas, cumpliendo este espacio un papel de suma importancia para aquellos que necesitan contención social, psicológica y jurídica. La **Corte Suprema de Justicia** también puede asumir funciones relativas a mejorar el acceso a la justicia, toda vez que dentro de sus competencias se encuentra la posibilidad de arbitrar algunos medios que faciliten la respuesta judicial al ciudadano.

La figura de **Defensor del Pueblo**, que en la mayoría de los casos es independiente de los poderes políticos, constituye una instancia privilegiada de defensa y protección de los derechos humanos y de los demás derechos, garantías e intereses contemplados en la Constitución y las leyes. En el ejercicio de su función, acompaña y representa a los ciudadanos en la consecución de la resolución de los conflictos.

Por último, el **Poder Legislativo** es la llave para desatrar algunas situaciones o promover cambios fundamentales. La sanción de una ley puede ser en muchos casos el primer paso para que una política pública se ejecute. Para ejemplificar, una ley que transforme las competencias, que simplifique los

<sup>1</sup> Según el país de que se trate, dicha función puede corresponder a una Secretaría de Justicia o Viceministerio, dependiendo de cuál sea la organización interna del gobierno.

procesos, que cree más juzgados es imprescindible para producir transformaciones. En este nivel, como en los anteriores, es pertinente mencionar que según la estructura del país sea federal o unitaria, debe prestarse también atención a las legislaturas provinciales o estatales.

No obstante las diferentes incumbencias y responsabilidades de los Poderes del Estado, es preciso identificar quién debe formular -desde el Estado- la política pública de acceso a la justicia, y cómo se

determina quién es el responsable de ejecutarla. En este trabajo sostenemos que es el Poder Ejecutivo, por intermedio de su Ministerio de Justicia o equivalente, quien debe delinear parámetros mínimos para el diseño y la implementación de esta política. Asimismo, puede asumir la carga de la ejecución, puede delegar la responsabilidad de la misma en organismos descentralizados, o bien dejarla en manos de órganos locales, pero en todos los casos debe conservar siempre una función de control.

### 3. Planificación e Implementación

#### A. PLANIFICACIÓN EN GENERAL

El desarrollo de una política integral sobre acceso a la justicia reclama, necesariamente, la articulación en un mismo plan de actores, programas y recursos de diversa índole, provenientes del propio Estado y también de las organizaciones sociales. Ello obliga a prestarle especial atención a la planificación de esa política.

Esta planificación debe hacerse en cada uno de los niveles en los cuales existe diferente competencia territorial, con la especificidad y grado de precisión propia de cada uno de ellos. El Plan Nacional, que establece las líneas generales de la política y le da una cierta unidad conceptual y metodológica, permite luego planificaciones regionales y locales. Pero incluso en los casos en que un plan nacional no pueda ser formulado, ello no exime al Estado de la responsabilidad de llevar adelante un proceso de planificación que en el futuro pueda convertirse en tal, y que en un primer momento esté orientado al desarrollo y fortalecimiento de las acciones locales o regionales existentes.

En los niveles de planificación e implementación, lo primero que se debe tener en cuenta es que planificar no significa expresar todo lo que uno desearía hacer y señalar el conjunto de recursos necesarios para hacerlos. Esa tarea -muchas veces necesaria para definir los objetivos finales- no es precisamente una tarea de planificación. No obstante ello, el proceso mismo de planificación vuelve a producir una segunda selección de objetivos ahora en relación a los recursos disponibles.

En otras palabras, podríamos hablar de una **primera aproximación en abstracto** en donde no existen recursos limitados, pergeñada en un plano ideal. En una segunda fase y de acuerdo a los recursos dispo-

nibles, se lleva adelante una revisión de esta aproximación ideal para formular una **planificación propiamente dicha con los recursos disponibles**. Esta planificación debe contemplar la implementación y la definición de etapas en el corto, mediano y largo plazo. Ello va a permitir evaluar su **factibilidad y monitorear los resultados**.

**La planificación es una forma de realizar programas y acciones de un modo ordenado y realista, y no debe ser convertida en un proceso desgastante y artificial.** Por ejemplo, en este manual se proponen tres áreas de incidencia. Según los niveles de trabajo, algunos podrán ser descartados sin una tarea completa de planificación ya sea porque no son áreas de relevancia a nivel local o regional, o bien porque un simple análisis permite acotar el universo de las acciones o programas posibles, lo que no significa que se deban descartar programas y acciones rápidamente, muchas veces sólo fundando ese rechazo en prejuicios, restricciones auto-impuestas o falta de creatividad. Esto es importante para no asumir el desgaste de una planificación que nos lleva a resultados que son fácilmente reconocibles por un análisis más simple, ya que se genera descreimiento acerca del proceso de planificación o lo convierte en una simple expresión de deseos que no se pueden cumplir. La correcta realización de este primer paso que delimita un primer horizonte de posibilidades de acción es también el primer paso de un proceso de planificación general.

#### B. PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA

A partir de una primera etapa de planificación general, comienza una etapa de la planificación específica orientada a determinar acciones concretas, realizadas en un lapso preciso y fundado en una estrategia. El proceso de planificación permite obtener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Una selección precisa de los programas de trabajo (coherente con el primer horizonte de selección de programas)
- b) Un análisis preciso de los recursos necesarios y de los modos de obtenerlos.
- c) Un diagnóstico de las principales dificultades y los modos de superarlas.
- d) La atribución de responsabilidades en las distintas dimensiones de gestión de esos programas.
- e) La identificación de los puntos críticos que nos permiten corregir la gestión o visualizar su éxito.

Existe abundante literatura acerca de los pasos, los métodos y las técnicas específicas de planificación que pueden ser utilizados en cada uno de los niveles. Sin embargo, dada las especiales características de las políticas de acceso a la justicia podemos sugerir tener en cuenta los siguientes puntos.

La planificación debe partir de la premisa de la existencia de **entornos sociales inestables**. Los programas de acceso a la justicia se fundan en la necesidad de responder al conjunto de malestares sociales que produce la conflictividad irresuelta. La planificación debe tener en cuenta ese contexto, y evitar basarse en una visión artificial donde los distintos factores se ordenan fácilmente en un plano ideal. Asumir la existencia de un entorno inestable y sus inevitables consecuencias significa no tomar esos atributos como defectos de una realidad de la cual no se es responsable, sino como premisas para planificar ejercitando la capacidad de anticipar diversos escenarios, flexibilizando la gestión, generando mecanismos de construcción de acuerdos, etc.

Como se trata de planificar acciones cuyos objetivos no son muy precisos (como lo sería, por ejemplo, la construcción de un edificio y la consecuente elaboración de un plano) y que tienen altos componentes subjetivos vinculados a la percepción de los conflictos, se debe propender a la utilización de mecanismos de planificación participativa<sup>2</sup>, teniendo en cuenta tanto sus ventajas como sus desventajas.

En los temas vinculados al acceso a la justicia -como ocurre con otros problemas de base o estructurales- suele instalarse una sensación de resignación frente a la complejidad de la demanda y las dificultades para satisfacerla. Ello genera una de las más fuertes restricciones a la hora de concitar adhesiones o convocar a organizaciones sociales. Por ello la planificación debe ocuparse de un modo especial de los efec-

tos de demostración, es decir, seleccionar y darle prioridad a aquellos programas que muestran que es posible cambiar y que visibilizan claramente sus aportes para mejorar la calidad del acceso.

Una de las mayores dificultades que existe en la planificación de programas que buscan articular recursos estatales y sociales es que se genera un gran abismo entre la comprensión del problema desde la perspectiva estatal (fuertemente influida por el universo de burocratización) y la perspectiva social (fuertemente influida por el escepticismo, el descrédito hacia el Estado y la impaciencia). En el proceso de planificación se debe dedicar tiempo a establecer el lenguaje común, la comprensión de ambas perspectivas y la superación de las restricciones que surgen de esos dos modos de comprensión del problema.

Muchas planificaciones suelen subestimar el costo de los pequeños problemas, ya sea porque se ha hecho una deficiente planificación o porque emocionalmente cuesta admitir que problemas muy graves dependen de la posibilidad de resolver algunos más pequeños, tales como la reasignación de tareas de un empleado, la relocalización de una oficina, el cambio de horario, las condiciones materiales de la atención al público, el mejoramiento en el trato, etc. Sin embargo, es necesario asumir estos pequeños problemas como puntos importantes porque suelen consumir buena parte de la energía de gestión.

En definitiva, llevar adelante un proceso de planificación que sea preciso y realista no es imposible, sobre todo si no se intenta utilizarlo para otros fines que no sean los de la planificación en sí misma (por ejemplo, para demostrar preocupación por parte de las autoridades sin trasladar esa preocupación a los hechos) y si se planifica sobre el suelo tan fértil como complicado de la realidad cotidiana, que es donde precisamente están instalados los problemas que se pretende solucionar.

La implementación -siempre vinculada a la planificación, especialmente a la planificación específica- merece un párrafo aparte. Dada la gran variedad de dispositivos de acceso, tal como ya ha sido consignado, es necesario crear una **instancia pública de coordinación** que permita llevar adelante de manera productiva los programas señalados.

<sup>2</sup> La planificación participativa, si bien puede requerir más tiempo y más esfuerzo, muchas veces es preferible para legitimar desde el inicio los programas y acciones, y para que quienes deben ejecutarlos se apropien de dichos programas desde el primer momento. Sin embargo, y aunque se sugiere desarrollar este tipo de metodologías, siempre va a depender del contexto y de las urgencias de llevar adelante determinada medida en función también de la profundidad de las demandas.

Esta instancia pública de coordinación puede asumir diferentes modalidades. Puede estar conformada por representantes de los Poderes del Estado junto con representantes de la sociedad civil. O bien esta tarea puede ser asumida por un solo Poder del Estado, en permanente comunicación con los restantes. O también puede conformarse como una instancia exclusivamente estatal, que mantenga informados a los representantes de la sociedad civil.

Cualquiera sea la forma que asuma, la necesidad de existencia de una instancia como la que presentamos se asienta en la tendencia a la fragmentación y desarticulación de los procesos de cambio. Y también en la importancia de visualizar un responsable (o varios, pero claramente identificados) de llevar adelante la política pública de acceso a la justicia que se defina.

## 4. Modelos de gestión

La eficiencia de un sistema de acceso a la justicia, tanto en los niveles nacionales o estadales como en el nivel local, reside en su capacidad de coordinar y articular las actividades de una multiplicidad de instituciones de carácter diferente, es decir, la capacidad de gestionar los temas que se le presentan. Por ello, corresponde proponer aquí algunos elementos necesarios para la organización de las tareas concretas de la gestión del sistema.

En términos generales, la gestión de un sistema de acceso a la justicia supone tomar en consideración tres espacios diferentes que funcionan de manera simultánea: un espacio de orientación e información que debe estar necesariamente centralizado, un espacio no judicial de tratamiento y resolución de los conflictos que debe estar descentralizado en el territorio, y una esfera judicial de patrocinio jurídico gratuito para todos aquellos ciudadanos que lo necesiten, en especial para aquellos que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad.

### A. ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN

La planificación e implementación de un sistema de acceso a la justicia debe tener en cuenta, en primer lugar, la forma en que debe difundirse la información sobre su existencia en el conjunto de la población potencialmente usuaria de los servicios de asesoramiento y patrocinio.

En todo espacio local existen por lo general distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales que de una u otra manera brindan algún tipo de asesoramiento jurídico a los ciudadanos. En la mayoría de los casos, este asesoramiento abarca algunos temas acotados pero, por motivos atendibles (falta de recursos materiales y humanos, etc.) rechaza la atención de una gran cantidad de inquietudes y consultas.

También es frecuente observar que estas instituciones desconocen la existencia de otras instituciones dedicadas a temas similares, lo cual redundará en una falta de eficiencia marcada a la hora de derivar casos. Así, el servicio se resiente por doble vía: externamente, ya que los usuarios no saben a qué servicio recurrir ya que la institución a la que acuden ignora el servicio que prestan las otras instituciones, e internamente, porque muchas veces es el propio Estado el que tiene servicios duplicados, o bien se ofrecen los mismos servicios por parte de oficinas de distintos niveles estadales (nacional, estadual, local), o también se superponen con organizaciones no gubernamentales que prestan el servicio en vez de fortalecerse en las áreas de vacancia.

Los problemas enunciados precedentemente son observables en muchos países de la región, y es por ello que la planificación e implementación de una política pública de acceso a la justicia debe atender especialmente a la necesidad de contar con estos dos elementos:

- a) Un lugar que centralice la información sobre los lugares y los mecanismos disponibles, y que la publicite en forma visible y constante, a fin de que la población reciba en tiempo y forma la orientación y las herramientas necesarias para resolver conflictos de índole diversa; y
- b) Mecanismos que aseguren la circulación de información entre instituciones, para que puedan organizar externamente los servicios que prestan y no se superpongan o se conviertan en sobreabundantes, cuando por otra parte existen notables carencias.

Estos mecanismos no se resuelven con voluntarismo, sino que deben ser instrumentados con previsión y eficacia a través de las políticas del Estado. Una política posible es conformar una red de comunicación e intercambio de información y experiencia entre las distintas instituciones. De este modo tam-

bién podrán potenciarse las acciones sobre el conocimiento entre sí de la labor que realicen. Asimismo también podrá organizarse adecuadamente el sistema de derivaciones.

En definitiva, deben existir al menos dos redes de información: una externa para consumo de los usuarios, construida por el Estado, que permita a éstos saber a qué lugares pueden acudir para proteger sus derechos; otra interna para consumo de las instituciones prestadoras de servicios, elaborada por las propias instituciones que prestan los servicios (y que como ya vimos en muchos casos también son estatales), que les posibilitará informar a su vez al usuario y realizar las derivaciones que consideren pertinentes.

### **A.1 Centralización de datos y mesa de información**

La articulación de todos los servicios existentes de acceso a la justicia debe ser concebida como una obligación del Estado, ya sea que éstos sean prestados por el propio Estado o bien sean instrumentados a través de organizaciones no gubernamentales, y en el caso de pueblos originarios que sean modos diversos y genuinos de administración de justicia. En otras palabras, el Estado tiene la obligación de generar condiciones de acceso a la justicia de todos sus ciudadanos; por ello debe centralizar la información para que el usuario pueda recurrir a un lugar visible y accesible en busca de asesoramiento, y pueda encontrar allí una respuesta y una orientación. La centralización de la información supone la realización de dos tareas fundamentales.

En primer lugar, es necesario elaborar un listado completo de los servicios de acceso a la justicia existentes. Esta es una tarea compleja, ya que mucho de los servicios carecen de continuidad en el tiempo, lo que obliga a una tarea de actualización permanente. Asimismo, este listado debe contener información precisa sobre el tipo de servicio que presta cada institución, ya que la oferta suele ser muy heterogénea.

En segundo término, el Estado debe generar los mecanismos necesarios para que esa información llegue a toda la población, y garantizar así el acceso a las herramientas para la protección de sus derechos.

La descentralización es un componente relevante de las políticas públicas de acceso a la justicia. A mayor descentralización, mayor cercanía con la población y sus problemas y mayores probabilidades de contar con un servicio de mejor calidad. Es por eso que los Municipios, Alcaldías o Prefecturas deben contar con una mesa de información sobre servicios de

acceso a la justicia, lo cual permite brindar un servicio necesario para el ciudadano, cumplimentando obligaciones básicas del Estado.

Los objetivos de esta mesa de información pasan por brindar información al usuario para la protección de sus derechos, en forma inmediata y sin la necesidad de trasladarse grandes distancias.

### **A.2 Red de instituciones de acceso a la justicia**

La organización de una red de instituciones de acceso permite realizar una tarea de articulación entre las mismas, de la que hasta hoy carece la mayoría de los países de América Latina.

El relevamiento de los diferentes servicios existentes, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, y su articulación en una red de intercambios de información y de casos fluida y eficiente, mejora la calidad de los servicios ya que las derivaciones se realizan al sitio adecuado, aligerando la sobrecarga de trabajo y proporcionando información precisa al usuario, quien evita así tener que relatar su problema a una multiplicidad de funcionarios y personas, y logra conversar directamente con quien lo puede auxiliar en su situación.

La circulación de información entre las instituciones permite optimizar la orientación de los ciudadanos y evitar el problema de las derivaciones sucesivas, que llevan a las personas a recorrer diversos lugares viéndose obligadas a exponer una y otra vez un conflicto para el cual muchas de las instituciones no tienen respuesta.

Esta red optimiza, asimismo, el trabajo interno de cada institución, toda vez que agiliza el sistema de derivaciones e impide la duplicación innecesaria del trabajo de atención.

Como ejemplo de una experiencia existente al respecto, puede citarse el caso de la ciudad de Guaymallén, provincia de Mendoza, Argentina. Funciona allí una Casa de Justicia promovida por el Ministerio de Justicia de la Nación y ejecutada por las organizaciones no gubernamentales INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales) y FAVIM, que brinda servicios de asesoramiento jurídico gratuito. Para poder realizar su tarea con eficiencia ha generado una red de derivaciones que le permite dar información consistente al usuario cuando la propia casa no puede resolver el caso que se le presenta. De este modo, los integrantes de esta red también se encuentran al tanto de que los casos derivados son aquellos que les competen.

## B. MECANISMOS NO JUDICIALES DE RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

La segunda esfera importante dentro de un sistema de acceso a la justicia en el nivel local es la organización de una red de centros de atención y gestión de los conflictos que garantice una oferta lo más completa posible de mecanismo de tratamiento y resolución de los conflictos de carácter no judicial.

En cada ciudad existe, por lo general, una serie de instituciones que brindan distintos tipos de servicios vinculados a la resolución de los conflictos (programas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones comunitarias, organizaciones tradicionales de las comunidades de los pueblos originarios, etc.). El problema es que cada una de ellas actúa según sus lógicas y sus tiempos, y muchas veces en un total desconocimiento de lo que hacen las otras.

Es por eso que para la planificación de una política pública de acceso a la justicia en el nivel local es muy importante crear alguna instancia gubernamental de coordinación de sus actividades, que permita conocer y difundir sus actividades, y tender a una especialización que evite la superposición de tareas y potencie así las características particulares de cada una de ellas. En el nivel nacional, esta coordinación deberá estar en la esfera del Ministerio de Justicia, el cual creará el espacio de encuentro, debate y consenso de actividades entre las distintas instituciones, y elaborará los mecanismos para que cada una de ellas cuente con los recursos necesarios para sostener su actividad. El Ministerio garantizará asimismo que esta articulación se dé en cada ciudad.

Por otro lado, desde la instancia de coordinación se perfeccionarán los mecanismos que faciliten la resolución de los conflictos ciudadanos de forma no judicial, generando o modificando los instrumentos legales (leyes de mediación, conciliación) y facilitando los recursos para la efectiva implementación de los mecanismos de resolución no judicial de conflictos, priorizando en todo momento las formas que garanticen un sistema de proximidad para todos los ciudadanos.

## C. PATROCINIO JURÍDICO GRATUITO

En cuanto al tratamiento de los conflictos que no han llegado a ser resueltos en instancias no judiciales, el Estado tiene la obligación de proveer a los ciudadanos los instrumentos que garanticen su derecho de acceder a la justicia en sentido estricto, esto es, de acceder al sistema judicial.

Ello significa ofrecer un sistema de patrocinio jurídico gratuito que, en principio, esté disponible para todos los ciudadanos, aunque atendiendo también a dar prioridad a aquellos grupos más vulnerables, tales como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, etc.

En concordancia con el tipo de organización adoptado por la mayoría de los sistemas judiciales de la región, el sistema de patrocinio jurídico gratuito deberá ser organizado desde el Ministerio Público de la Defensa (o bien desde el sistema de Defensa Pública en los casos en que el mismo está separado del Ministerio Público).

La Defensa Pública es la encargada de organizar un sistema que contemple las necesidades de todos los ciudadanos y brinde patrocinio jurídico gratuito en primer lugar a aquellos que no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo mediante un patrocinio jurídico privado, es decir, pago.

En tal sentido, es importante destacar que dicho patrocinio no debe limitarse a temas penales, donde la asistencia jurídica es una obligación del Estado fijada por la normativa internacional, sino que debe incluir el patrocinio jurídico en temas de derecho civil en general, para auxiliar a la población en la gestión judicial de la mayoría de los conflictos que le atañen y preocupan.

Esta esfera judicial de la resolución de conflictos debe funcionar en forma articulada con la esfera de resolución no judicial de los mismos, a fin de revisar aquellas situaciones que, aun habiendo llegado a instancia judicial, son pasibles de ser mejor resueltas en ámbitos no judiciales.

## 5. Monitoreo y Evaluación

Los usuarios del manual (quienes tienen a su cargo el diseño y formulación de políticas públicas de acceso a la justicia) deben poder, una vez que una política determinada junto con un programa especí-

fico esté siendo ejecutado, monitorear su marcha, tener claridad sobre cómo obtener los resultados y cómo medir su impacto.

Para ello se requiere una evaluación permanente de los recursos humanos y materiales, y sobre todo ir ajustando la oferta según el mapa de grupos vulnerables y la demanda diagnosticada para obtener resultados acordes a lo establecido en la planificación.

El proceso de monitoreo puede comprender diversas fases, de acuerdo a cómo haya sido concebido el diseño original de la planificación. Así, 1) el establecimiento de parámetros, 2) la verificación de la realidad con los planes, 3) la determinación de las desviaciones, y 4) la determinación del responsable de las desviaciones para proporcionar elementos de corrección, son algunas de las etapas que conforman dicho proceso. Asimismo, la evaluación también puede integrar el proceso de monitoreo o constituirse como un proceso independiente.

### EL ESTABLECIMIENTO DE PARÁMETROS

Son criterios frente a los cuales se pueden juzgar los resultados. Al planificar, el funcionario determina los objetivos que espera alcanzar. Para cada objetivo particular se determinan metas sobre, por ejemplo, cantidad de población efectivamente atendida, tipos de consulta, número de conflictos resueltos, tipos de resolución, etc. Para cada uno de los objetivos y metas establecidos en la planificación, se expresan criterios o parámetros con los cuales se ejerce el monitoreo.

### VERIFICACIÓN DE LA REALIDAD CON LOS PLANES.

La segunda etapa del proceso de control corresponde a la comprobación de las acciones. Después de haber fijado los parámetros, el funcionario responsable debe comparar las acciones con dichos parámetros. El monitoreo es una función continua, independiente de la periodicidad con que se realice, y debe ser realizada ya sea por observación directa del trabajo, o por la información que se recoge a tal efecto.

El objetivo de esta verificación es detectar las desviaciones y tomar las medidas correctivas para que en el futuro eviten la repetición de esos mismos errores. A veces puede realizarse un monitoreo preventivo, para predecir probables desviaciones de los parámetros. No obstante, la etapa de verificación logra una evaluación del funcionamiento de los programas cotejándolos con los planes fijados.

### DETERMINACIÓN DE LAS DESVIACIONES.

Cuando se realiza la verificación de la realidad con los planes, surge que muchas acciones que se llevan a cabo se encuentran alejadas de los patrones de medida. Éstas son llamadas desviaciones, variaciones, diferencias, divergencias, etc. Dentro de estas desviaciones existen las significativas y las triviales. Estas últimas no deberían siquiera constar en los

informes para no distorsionar las evaluaciones. Sin embargo, debe interpretarse correctamente cuándo una variación es significativa o no.

### DETERMINACIÓN DEL RESPONSABLE DE LAS DESVIACIONES PARA PROPORCIONAR ELEMENTOS DE CORRECCIÓN

El monitoreo no se lleva a cabo si no se toman las medidas correctivas cuando se producen desajustes. Necesariamente debe cumplirse la última fase en la cual se implementan las correcciones para evitar la comisión de los mismos errores en el futuro. En el caso de que no existan divergencias de la realidad con los planes, no se justifica la fase de la corrección.

Siempre que se descubran variaciones importantes, éstas exigen una acción inmediata y enérgica. La acción correctiva la ejercen quienes tienen autoridad sobre el proceso en curso. Puede implicar un cambio en la metodología del programa en cuestión, o alguna modificación en las acciones relevantes. Para un máximo de efectividad, el monitoreo debe ir acompañado de la responsabilidad individual. Así también debe descubrirse la verdadera causa de la dificultad haciendo lo posible para eliminar el origen de la desviación. De esta forma se obtiene una genuina cooperación y ayuda, además de una actitud favorable hacia la función de control.

El proceso de control es un sistema que se retroalimenta y se autorregula. Se parte de la actividad, realidad o programa que se debe evaluar con el auxilio o utilización de parámetros. Efectuada la evaluación se comparan los resultados con los planes. De esta operación surgen -si existen- las desviaciones, sobre las cuales deben tomarse las medidas correctivas pertinentes para ser aplicadas nuevamente a la realidad o actividad de donde se parte. Es de hacer notar que en ocasiones es necesario reajustar la planificación, cuando se evidencia un alejamiento de la realidad sobre la que se pretende incidir.

Finalmente, en los procesos de control, el Estado debe tener la responsabilidad de monitorear los servicios prestados por las propias instancias gubernamentales y por las instituciones no gubernamentales. En todo este trabajo hemos destacado el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y el que es llevado adelante por la comunidad. Es saludable que existan la mayor cantidad de "puertas de acceso a la justicia disponibles", pero alguien debe ser el responsable de ejercer algún tipo de monitoreo para garantizar la calidad del servicio que se presta. Esta responsabilidad también puede asumirla la instancia de coordinación que describimos en el apartado de planificación e implementación, como un modo de dar coherencia a las diferentes etapas.



## (\*) ANEXOS

### OBSERVACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

#### OBJETIVOS

Este instrumento será utilizado para relevar los datos que surjan de la observación directa del funcionamiento de todos los servicios de acceso a la justicia existentes en la ciudad seleccionada, incluyendo tanto los oficiales como los no oficiales.

En este trabajo consideraremos como "servicio de acceso a la justicia" a toda institución (sea estatal, de la sociedad civil o de una comunidad en particular) que ofrezca a los ciudadanos cualquier tipo de asesoramiento, patrocinio letrado, mediación, conciliación u otra forma de intervención orientada a resolver los conflictos jurídicos que se producen en el lugar. En otras palabras, se tomará como un "servicio de acceso a la justicia" a todo espacio institucional que sirva como instrumento para gestionar la conflictividad.

A manera de ejemplo, algunas instituciones que pueden ser consideradas como servicios de acceso a la justicia son las siguientes:

- a) oficinas estatales (poder ejecutivo nacional, regional, local) de atención a las víctimas o que brinden asesoramiento y/o asistencia letrada a la población;
- b) oficinas de las alcaldías dedicadas a la asistencia y el patrocinio letrado, la mediación o la conciliación;
- c) juzgados de paz, juzgados de pequeñas causas, etc.

- d) organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, de las mujeres, de los enfermos de SIDA, de los consumidores, etc.;
- e) universidades y otras instituciones académicas;
- f) autoridades indígenas y organizaciones indígenas con funciones en materia de atención y resolución de conflictos, etc. (la lista no es exhaustiva, y puede incluir todo tipo de instituciones que sirvan a los fines expuestos);
- g) toda otra institución que a nivel local en las ciudades estudiadas ofrezca algún tipo de servicio con las características antes descritas.

El objetivo es identificar todas aquellas instituciones de carácter público (gubernamentales y no gubernamentales, estatales y comunitarias) que brindan algún tipo de asesoramiento y acompañamiento de los ciudadanos en temas administrativos o judiciales que comporten la realización de un derecho.

Todas estas instituciones, tomadas en conjunto, puede ser analizadas como un sistema no formalizado de acceso a la justicia en una comunidad determinada, y la información que brinde la aplicación de esta pauta de observación servirá tanto para analizar el funcionamiento de cada una de las instituciones observadas como, sobre todo, la forma en que se interrelacionan o no, se complementan o no, y las tensiones que presentan en su actividad concreta (qué atienden, que no atienden, áreas de vacancia, sobre-ofertas, etc.).

Por todo ello, antes de comenzar con el trabajo de campo es muy importante realizar un mapeo exhaustivo de todas las instituciones de las características descritas que funcionan en la ciudad, a fin de abarcarlas en su totalidad.

## METODOLOGÍA

Esta pauta requiere la aplicación de dos tipos de métodos de relevamiento de datos:

a) **Observación no participante.** La observación no participante implica realizar una visita a cada una de las instituciones previamente seleccionadas, y permanecer allí durante todo el horario de atención al público. Si fuera necesario, la observación se extenderá a dos jornadas. El objetivo de la observación es relevar todos los datos necesarios para el conocimiento y la comprensión del funcionamiento de la institución en la práctica.

b) **Entrevistas informales.** Para este relevamiento se utilizará también la realización de entrevistas informales o preguntas ocasionales a las personas que atienden el servicio, a fin de completar la información que no surge de la mera observación. En los casos que sea necesario, se solicitará audiencia al personal directivo de la institución a fin de recabar los datos faltantes. En esos casos, y para no duplicar el trabajo, en el mismo momento se formularán tanto las preguntas relativas a la presente *Pauta 3* como las correspondientes a la *Pauta 4*, "Entrevista operadores"). No hay un número estipulado de entrevistas, ya que ellas serán realizadas en la medida de las necesidades del relevamiento de datos y con el objetivo de completar todos los ítems establecidos en la pauta de relevamiento que figura más abajo.

## PAUTA DE OBSERVACIÓN

### Datos generales

1. **Nombre de la institución:** .....
2. **Carácter de la institución** (oficina gubernamental, organización no gubernamental, organización de la comunidad indígena, etc.): .....
3. **Breve síntesis de las actividades actuales de la institución:** .....
4. **Datos estadísticos producidos por la institución.** Describir el sistema de producción de estos datos (quién es el responsable, con qué periodicidad se hace, etc.) y solicitar una copia de estos datos (en lo posible en soporte informático) para acompañar con este formulario. ....

### Historia de la institución

1. **Fecha en que comenzó a prestar servicio a la comunidad** .....
2. **Breve historia de la institución** (cómo surge, cómo se crea, de quién depende, cómo fue cambiando a través de los años, etc.) .....

### Recursos de la institución

1. **Recursos financieros con los que cuenta la institución** (presupuesto, donaciones de la comunidad) .....

**2. Recursos humanos con los que cuenta la institución** (estructura de los órganos de dirección, cantidad y jerarquía de los empleados con salario, cantidad de voluntarios, etc.) .....

**3. Recursos tecnológicos** (computadoras, teléfonos, fotocopidora, fax, etc.) .....

### *Facilidades para el acceso y espacios para la atención al público*

**1. Ubicación geográfica dentro de la ciudad:** centro/periferia, descripción del lugar, etc. ....

**2. Descripción de las condiciones de acceso a la sede de la institución** (cantidad y frecuencia de medios de transporte que conducen hasta allí, etc.) .....

**3. Descripción de las condiciones de acceso al edificio** (si tiene puerta a la calle, rampa para personas con discapacidades físicas, ascensores, escaleras, obstáculos físicos, etc.) .....

**4. Descripción de la información sobre la forma de acceso a la institución** (carteles, señalizaciones, mesas de informes, etc.) .....

**5. Tamaño aproximado de la sede de la institución** .....

**6. Sala de espera:**

6.1. Tamaño aproximado de la sala de espera .....

6.2. Descripción de la sala de espera .....

**7. Estimación de los tiempos de espera** .....

**8. Lugares de atención al público**

8.1. Cantidad de lugares para la atención al público .....

8.2. Dimensiones de los lugares destinados a la atención al público .....

8.3. Descripción de los lugares de atención al público (privacidad, asientos, etc.) .....

### *Atención al público*

**1. Descripción de la forma de atención al público:** cómo se organiza la atención, quién atiende a las personas, dónde se las atiende, cómo se las atiende, cómo se distribuyen los casos, etc. ....

**2. Descripción de las tareas** que incluye el asesoramiento y/o patrocinio: cantidad de entrevistas con las personas que solicita el servicio, cantidad de veces que se lo acompaña a hacer trámites, sistema de seguimiento de los casos, etc. ....

**3. Cantidad total de personas de la institución que atienden consultas y/o que llevan casos** (describir las jerarquías, si las hubiera) .....

4. Cantidad de personas que atienden consultas en forma simultánea .....
5. Cantidad de horas diarias dedicadas a la atención de consultas .....
6. Cantidad de días por semana dedicados al asesoramiento .....
7. Cantidad de personas que llegan solicitando los servicios de la institución:
  - Por día .....
  - Por mes .....
  - Por año .....

### *Perfil de las consultas*

1. **Cantidad de solicitudes que no se atienden.** Especificar causas del rechazo.  
.....
2. **Cantidad de solicitudes que se derivan a otras instituciones.** Especificar adónde son derivados y describir la red de derivaciones que utiliza la institución.  
.....
3. **Cantidad de solicitudes que se atienden en la institución.** Desglosar la cantidad de casos en que se brinda asesoramiento y la cantidad de casos en que se brinda patrocinio letrado.  
.....
4. **Cantidad total de casos que se asesoran y/o patrocinan en la institución, según tipo de conflicto.**  
.....
5. **Descripción de los casos que se atienden en la institución, clasificados según el motivo del conflicto que les dio origen.** .....

### *Observaciones del/la relevador/a*

(Se sugiere agregar todo dato que no esté consignado en la pauta de observación pero se considere necesario para conocer las características y el funcionamiento de la institución).

.....

.....

.....

.....

## ENTREVISTA A OPERADORES

### OBJETIVOS

Este cuestionario tiene como objetivo principal obtener información acerca de las percepciones que tienen los operadores de los servicios de acceso a la justicia respecto de las demandas de justicia de la población local.

Para ello, se busca recolectar datos sobre los siguientes puntos:

- a) Las características de la población que se acerca a las diferentes instituciones locales a solicitar ayuda para garantizar la realización de sus derechos.
- b) Los conflictos que se producen a nivel local, su intensidad y su frecuencia, y los derechos que ellos afectan.
- c) Las respuestas que las instituciones locales brindan a estas demandas de la población.

### METODOLOGÍA

La entrevista es de carácter anónimo, y sólo deberán consignarse los datos del entrevistado que figuran en la tabla que aparece más abajo.

Se realizarán por lo menos dos (2) entrevistas en cada una de las instituciones observadas. En lo posible, deberá entrevistarse a una persona integrante de los cuerpos directivos o personal jerárquico y a un/a empleado/a o un/a voluntario/a.

El cuestionario es de carácter general, y en la medida de lo necesario el/la entrevistador/a deberá adaptarlo a la situación particular, teniendo en cuenta la información que cada persona entrevistada pueda proporcionar. Por ejemplo, al integrante de los cuerpos directivos o personal jerárquico de la institución se le preguntarán las cifras generales de cantidad y tipo de casos atendidos, en tanto que al empleado/a o voluntario/a se le pedirán precisiones sobre los casos que él atiende en forma personal.

## CUESTIONARIO DE ENTREVISTA

### 1. Datos de la persona entrevistada

Sexo	
Edad	
Profesión	
Institución	
Cargo	
¿Empleado o voluntario?	

### 2. Descripción de las características socio-económicas, de edad y sexo, étnicas, lugar de residencia, etc. de las personas que vienen a consultar a la institución.

.....

### 3. ¿Cuáles son los conflictos que motivan las consultas?

Tipo de conflicto	SI/NO	Cantidad mensual
Conflictos familiares		
Conflictos con vecinos		
Conflictos de tierras		
Conflictos con los poderes		
Robo o hurto		
Homicidio		
Otros (especificar)		

**Observaciones**

(consignar en detalle todas las apreciaciones de la persona entrevistada acerca de las características de los conflictos que motivan las consultas)

.....

4. Cantidad de consultas que la persona entrevistada atiende personalmente por día, por semana y por mes.

.....

5. Del total de consultas atendidas por la persona entrevistada en un día, ¿cuáles son los temas de consulta más frecuentes?

.....

6. De las consultas atendidas, ¿qué porcentaje corresponde a población indígena? ¿Cuenta la institución con recursos especiales para la atención de estas personas (traductores, antropólogos, etc.)?

.....

7. ¿Qué cantidad de esas consultas son atendidas en la institución? ¿Cuántas son rechazadas? ¿Cuántas se derivan a otras instituciones?

.....

8. ¿Por qué motivos se deriva o se rechaza una consulta?

.....

9. ¿Conoce otros lugares donde estas consultas puedan ser atendidas? ¿Cuáles son?

.....

10. De los casos que la persona entrevistada atiende, ¿algunos vienen derivados de otros servicios? ¿Cuántos?

.....

11. ¿Considera usted que su institución cuenta con los recursos necesarios para una atención adecuada de las consultas? ¿Cuáles tiene y cuáles le faltan?

.....

12. ¿Cuáles son las respuestas de esta institución a los casos recibidos? ¿Se inicia un litigio, se aplica un castigo, se concilia, se brinda asesoramiento, se brinda patrocinio letrado, etc.? (Agregar todas las alternativas mencionadas por las personas entrevistadas)

.....

13. ¿Tiene usted conocimiento de la existencia de mecanismos de solución de conflictos diferentes a los de la administración de justicia oficial? Describir.

.....

**14. Observaciones finales**

(agregar toda la información recabada en la entrevista por fuera del cuestionario precedente)

.....

## ENTREVISTA PÚBLICO USUARIO

### OBJETIVOS

Este instrumento de recolección de datos tiene por finalidad obtener información primaria de carácter cualitativo sobre las percepciones de los ciudadanos respecto de la accesibilidad y el funcionamiento de los servicios de justicia existentes en la ciudad.

La misma deberá ser complementada con la información surgida de los registros oficiales, a fin de tener un panorama amplio sobre las formas concretas de gestión de la conflictividad en la comunidad estudiada y de las respuestas existentes.

### METODOLOGÍA

Entendemos por público usuario a todas aquellas personas que, con el objetivo de resolver sus conflictos, recurren a cualquiera de las instituciones gubernamentales o no gubernamentales dedicadas a facilitar el acceso a la justicia y garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos.

Para la realización de las entrevistas al público usuario se dedicará un total de tres (3) días de trabajo de campo para cada institución analizada. Durante esos tres días, la persona encargada de realizar las entrevistas permanecerá en la institución a lo largo de todo el horario de atención al público, y durante ese tiempo entrevistará a todas las personas que se acerquen a realizar consultas y/o requerir los servicios de la institución. Si la concurrencia de público fuera muy grande, el trabajo de campo será realizado por tantos entrevistadores como sea necesario.

## CUESTIONARIO DE ENTREVISTA

### 1. Datos del entrevistado

Sexo	
Edad	
Nº de hijos	
País de nacimiento	
Provincia/departamento de nacimiento	
Lugar de residencia actual	
Oficio o profesión	
Empleo u ocupación actual	
Grupo étnico	
Nivel educativo alcanzado	

### 2. ¿Cuál es el problema que lo ha motivado a acercarse a esta institución a realizar una consulta o buscar una solución?

Problemas de tierras	
Problemas de documentación u otro trámite administrativo	
Conflictos familiares	
Conflictos con vecinos	
Robo o hurto	
Homicidio	
Otros (especifique)	

3. Hacer un breve relato del problema referido como motivo de consulta, expresado en los términos en los que la persona entrevistada lo explica.

.....

4. ¿Qué gravedad le atribuye a su problema? (marcar con una cruz)

Problema poco grave	
Problema grave	
Problema muy grave	

5. ¿Es la primera vez que consulta aquí por este problema? En caso de respuesta negativa, indicar qué cantidad de consultas previas ha realizado y en qué fechas (aproximadas) lo ha hecho.

.....

6. ¿Concurrió antes a otras instituciones buscando resolver este mismo problema?

Institución	SI/NO	Fecha
Policía		
Justicia de Paz		
Alcalde		
Consejo de ancianos de la comunidad		
Líderes comunitarios		
Organizaciones de la Comunidad		
Otros (especificar)		

7. ¿Ha utilizado este servicio con anterioridad para solucionar otros problemas? ¿Cuántas veces y por qué tipo de problemas?

.....

8. En caso de tener un problema menos grave que el actual, ¿en qué institución buscaría la solución? ¿Por qué?

.....

9. ¿Cómo califica la atención recibida en este servicio? (marcar con una cruz)

Excelente	
Muy buena	
Buena	
Regular	
Mala	

10. ¿El servicio es gratuito o ha tenido que pagar por algún trámite? En caso afirmativo, indicar qué tipo de trámite tuvo pagar y cuánto pagó.

.....

11. ¿Cómo se enteró de la existencia de este servicio? (marcar con una cruz)

Medios de comunicación	
Familiares o vecinos	
ONGs u oficinas del estado	
Otra (especificar)	



12. ¿Cuánto tiempo le llevó llegar desde su casa hasta el servicio? ¿Qué medio de transporte utilizó? ¿Cuánto dinero tuvo que gastar en el viaje?

.....

.....

13. ¿Ha sido bien tratado en la institución? ¿Se ha sentido respetado? ¿Han comprendido el idioma en que usted habla? ¿Le han dado apoyo psicológico?

.....

.....

14. Describa las herramientas que ha recibido en esta institución para resolver su problema (mecanismos de conciliación, asistencia letrada, atención psicológica, etc).

.....

.....

