

ACCESO A JUSTICIA Y GRUPOS VULNERABLES: Hacia el diseño de políticas públicas desde una perspectiva integral

Vanessa Doren Alarcón¹

1. Acceso a justicia, vulnerabilidad y políticas públicas.

"En América Latina, [] hablar de desigualdad y vulnerabilidad no es referirse a situaciones excepcionales, sino a hombres y hechos de la vida común y cotidiana, la más flagrante e inmediata. [Este es] el territorio que habita la mayoría de la población de nuestros países, y quedan sujetos a examen los problemas que afronta una extensa legión de desvalidos, reclamantes de diversos satisfactores; entre éstos, justicia"

Sergio García Ramírez, Los "vulnerables" ante la justicia²

En América Latina, las situaciones de exclusión, vulnerabilidad y desigualdad no son una excepción. Diversas expresiones de la vulnerabilidad social afectan a grandes sectores de la población en nuestro continente. Los sistemas de justicia tienden a reproducir las condiciones sociales imperantes y no deben permanecer indiferentes ante estas situaciones de exclusión. En este marco, la efectividad del acceso a la justicia (o más recientemente, acceso a justicia), aparece como un objetivo fundamental para los gobiernos y operadores de los sistemas de justicia en el marco de sociedades democráticas, que pretendan materializar aspiraciones éticas de justicia social y hacer realidad los postulados de un Estado de Derecho. No por nada se ha conceptualizado al acceso a justicia como el "derecho al derecho".

¹ Investigadora del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-JSCA), egresada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Diplomada en Derechos Humanos y Políticas Públicas para la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe, voluntaria de ONG Leasur (Litigación Estructural para América del Sur en temáticas penitenciarias); correo electrónico: <vanessa.doren@cejamericas.org>. Esta ponencia fue presentada por la autora en el Seminario Internacional sobre Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial, realizado los días 23 y 24 de noviembre de 2015 en la ciudad de Bogotá, organizado por CEJA y el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, con el auspicio del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y la Cámara de Comercio de Bogotá.

² García Ramírez, Sergio. *Los "vulnerables" ante la jurisdicción interamericana de los derechos humanos*, en Acceso a la Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires. 2013, pág. 97.

Desde el PNUD y otros organismos, se ha afirmado que el acceso a justicia, además de ser un fin en sí mismo, es un medio o, más precisamente, un instrumento fundamental para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos:

“[El PNUD] 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 [medio o] instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos”³.

En este mismo sentido, DELGADO MARTÍN:

"Si se mejora su acceso a la justicia, se incrementan las posibilidades de las personas desfavorecidas de superarla pobreza y la exclusión; de esta manera, el propio sistema de justicia podrá convertirse en motor de la cohesión social. En caso contrario, el citado sistema judicial podría llegar a actuar como mecanismo perpetuador de las desigualdades"⁴.

El acceso a la justicia ha sido comprendido por el **sistema interamericano** como un **derecho** de todas las personas y una **norma imperativa** para los Estados, que está contenido principal, pero no únicamente, en los Arts. 8 y 25 de la Convención Americana⁵.

Pero bien sabemos que no basta con la mera declaración de los derechos para verlos realizados, sino que éstos deben ser materializados por las políticas públicas de los Estados.

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, Ediciones INECIP, Octubre 2005, en: http://www.justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/documentos/Manual.pdf . P. 7.

⁴ Delgado Martín, Joaquín, *Documento de Sustentación*, en Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Texto oficial), en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=10cef78a-d983-4202-816e-3ee95d9c1c3f&groupId=10124. Pp. 24-25.

⁵ “El acceso a justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional”, en: Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, 2006, Párr. 131; “[E]l acceso a justicia [está] consagrado en los artículos 8.1 y 25.1”, en: Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, 2009, Párr. 402; “El derecho de acceso a justicia requiere (...)”, en: Corte IDH, Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, 2010, Párr. 152.

Desde CEJA, organismo del sistema interamericano creado con el objeto de apoyar los procesos de reformas a la justicia en la región, nos preocupa que **el diseño de las políticas públicas dedicadas al acceso a la justicia sea realizado desde una perspectiva integral**, para que logre resultados efectivos. Cabe destacar la necesidad de esta perspectiva integral no solo en la etapa de diseño, sino que en las diversas etapas del ciclo de vida de la política pública (diagnóstico, diseño, implementación, evaluación, reformulación de objetivos).

Pero sabemos que no todas las personas se encuentran en condiciones de igualdad, y que las medidas adoptadas por los Estados deben hacerse cargo de las condiciones de desigualdad real que afrontan grandes sectores de la población, entre las cuales encontramos diversas situaciones de vulnerabilidad⁶. Aplicado al tema que nos convoca, esto ha sido llamado el "enfoque diferencial en el acceso a la justicia"⁷.

2. Diagnóstico: Reglas de Brasilia y necesidad de políticas públicas desde una perspectiva integral.

En relación al acceso a justicia de grupos vulnerables, las **Reglas de Brasilia**, emanadas de la Cumbre Judicial Iberoamericana el año 2008⁸, han constituido un aporte innegable en la comprensión del fenómeno de las vulnerabilidades en el sector justicia y han suscitado la atención y un amplio apoyo de los operadores de justicia y el mundo académico. En ellas

⁶"[E]l proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales [] y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas". CORTE IDH, Opinión Consultiva N° 16, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, OC-16/1999, 1 de octubre de 1999, Párr.119.

⁷Pineda, Ana Selene, *Reflexiones para el debate*, en Ahrens, H., Rojas, F., Sainz, J. (ed.), *El Acceso a la Justicia en América Latina: Retos y Desafíos*, San José, C.R., Universidad para la Paz, 2015. P. 34.

⁸ 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Reglas de Brasilia o RB, indistintamente), emanadas de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.

se entrega un concepto abierto de situaciones de vulnerabilidad (RB, Reglas 2)⁹, que es ejemplificado con las más reconocidas de aquellas (RB, Regla 3)¹⁰.

No obstante, y aun cuando pretenden trascender el mero establecimiento de principios generales o bases de reflexión, realizando recomendaciones prácticas para los órganos públicos y operadores del sistema de justicia para la implementación de políticas públicas (RB, Exposición de motivos)¹¹, las Reglas de Brasilia tienen ciertos límites:

- Limitaciones a la hora de desarrollar en particular las necesidades de ciertos grupos: no desarrollan todas las situaciones de vulnerabilidad en profundidad (por ej. población en situación de pobreza o vulnerabilidad económica, como veremos más adelante);
- No pasan de establecer los principios de actuación o estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y no constituyen catálogo acabado de acciones a seguir en la materia;

Por ello, como todo cuerpo normativo de contenido abstracto y general, deben ser concretizadas en instrumentos de aplicación práctica y en orientaciones para el diseño de políticas públicas.

En este sentido, cabe destacar que en versiones posteriores de la Cumbre Judicial Iberoamericana se han creado **Protocolos de Actuación Judicial** específicos para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niños/as y adolescentes,

⁹ Reglas de Brasilia (2008), Regla 2: “[A]quellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.”

¹⁰ Reglas de Brasilia (2008), Regla 3: “Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad”.

¹¹ Reglas de Brasilia (2008), Exposición de motivos, Párr. 5: “Las presentes Reglas no se limitan a establecer unas bases de reflexión sobre los problemas del acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sino que también recogen recomendaciones para los órganos públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. No solamente se refieren a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estas personas, sino también al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento”.

comunidades y pueblos indígenas, y mujeres en casos de violencia de género¹². No obstante, estos instrumentos:

- Han centrado su atención solo en ciertas categorías de vulnerabilidad (las mencionadas).
- Tratan dichas situaciones de vulnerabilidad de manera específica, de forma tal que no resultan directamente aplicables a otras vulnerabilidades diversas.
- Son protocolos de actuación enfocados fundamentalmente en la labor de juzgadores, y algunos operadores judiciales.

Esto implica un desarrollo positivo, pero solo **para algunos grupos de protección**, sin que se haya adoptado una perspectiva general aplicable a toda situación de vulnerabilidad, además de que se basan en un **concepto tradicional de acceso a la justicia**, que centra la atención en los juzgadores de los tradicionales sistemas judiciales, y que no alcanza a aportar al diseño de políticas públicas gubernamentales más amplias.

A partir de este diagnóstico, surgió la inquietud en el equipo de CEJA de pensar en **directrices para el diseño de políticas públicas orientadas a realizar el acceso a la justicia**, que pudieran ser aplicables a distintos tipos grupos en situación de vulnerabilidad.

Bajo la perspectiva de CEJA, una política pública integral orientada a realizar el acceso a justicia de grupos vulnerables debe ser construida sobre la base de **conceptos amplios, tanto del acceso a la justicia como de la situación de vulnerabilidad** que pretende abordar:

- **Concepto integral del acceso a la justicia:**

¹² Cumbre Judicial Iberoamericana, Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niños/as y adolescentes, comunidades y pueblos indígenas, XVII Cumbre, Santiago de Chile, abril 2014. En: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=734bb668-702b-4c50-83ec-66c093d8389a&groupId=10124 ; Cumbre Judicial Iberoamericana, Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para casos de violencia de género contra las mujeres, XVII Cumbre, Santiago de Chile, abril 2014. En: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=5a9deba1-60d4-4db6-b25e-dc2090fb4930&groupId=10124

Desde una **perspectiva amplia**, se comprende que **la justicia no se imparte por una sola vía ni está indisolublemente unida a las estructuras judiciales tradicionales**; en tal caso, las acciones estatales dirigidas al acceso deben comprender mucho más que la mera provisión de asistencia jurídica gratuita y la eximición de los costos judiciales u tasas judiciales, asociados a la solución de conflictos o necesidades jurídicas por la vía tradicional de recurrir a los tribunales de justicia¹³.

En consecuencia, se deben considerar:

- **aspectos previos al surgimiento de conflictos o necesidades jurídicas**, como las necesidades de alfabetización jurídica, de información sobre los derechos y sobre el acceso a justicia como derecho, y el conocimiento sobre las vías judiciales, administrativas o comunitarias disponibles; y,
- **aspectos posteriores al surgimiento de dichos conflictos o necesidades**, como la provisión de servicios de asistencia jurídica para identificar las necesidades jurídicas, la oferta de diversas vías de solución (no solo la tradicional vía judicial), la provisión de asistencia durante la aplicación de los mecanismos de solución del conflicto o necesidad, acciones para posibilitar que la persona pueda mantenerse en dichos mecanismos, tengan la forma que tengan, mecanismos para asegurar la prontitud y calidad de las soluciones, etc.¹⁴

- **Concepto integral de la situación de vulnerabilidad:**

Para actuar sobre una situación de vulnerabilidad, se debe conocer en qué consiste, sus **diversas aristas o expresiones**, y en este ámbito en particular, aquellas **expresiones que pueden incidir en la realización del acceso a la justicia**. Se debe recordar además que una

¹³ "La acepción amplia de "acceso a la justicia" es aquella que no solo incluye la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, sino que abarca todo mecanismo que sea eficaz para la resolución de un conflicto jurídico": Ramos, Marisa, *Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia*, en Ahrens, H., Rojas, F., Sainz, J. (ed.), *El Acceso a la Justicia en América Latina...* Ob. cit. P. 57.

¹⁴ Elementos tributarios de un concepto doctrinario amplio de acceso a la justicia: Cfr. Birgin, Haydeé y Kohen, Beatriz, *El Acceso a la Justicia como derecho*, Pp. 19-20, en Birgin, H. y Kohen B. (Comp.), *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, 1ra. ed, Biblos, Buenos Aires, 2006. Pp. 15-25.

característica central de las vulnerabilidades es que ellas **se potencian entre sí**. Por ello, las políticas públicas o servicios estatales deben abordar las diversas aristas de una misma situación de vulnerabilidad (integralidad interna), así como el modo en que interactúan diversas situaciones de vulnerabilidad concurrentes (integralidad externa)¹⁵. Ello no obsta a que se pongan en práctica mecanismos de acción específica para determinados tipos de vulnerabilidad, sin olvidar su interacción con otras situaciones.

3. Propuesta: Matriz o modelo de análisis para diseño de políticas públicas desde una perspectiva integral.

En consonancia con lo anterior, se creó una matriz o modelo de análisis que permite **diseñar y analizar** políticas públicas o servicios de asistencia o solución de necesidades jurídicas, creadas para favorecer el acceso a justicia de grupos vulnerables.

Diagrama explicativo general de la matriz:

| | | |
|---|--|--|
| ETAPAS O MOMENTOS en el acceso a justicia (E: 4) | ASPECTOS CLAVE en el acceso a justicia en sentido amplio (AC) | VARIABLES según concepto amplio de la situación de vulnerabilidad (V) |
|---|--|--|

Esta matriz:

- Distingue **4 etapas o momentos (E)** en que dichas políticas o servicios deben actuar para ser considerados integrales. Cualquier política o servicio enfocado a realizar el acceso a justicia, para ser considerada integral, debe actuar en cuatro etapas o niveles:

¹⁵Para analizar este punto se realiza una distinción analítica entre lo que podemos llamar integralidad externa e interna:

- Integralidad externa: Relación entre el tipo de servicio de acceso a justicia y su efecto en diversos tipos de vulnerabilidad. Ej: si el enfoque está en la vulnerabilidad económica, se trata de considerar cómo el servicio prestado aborda el efecto en otras situaciones de vulnerabilidad concurrentes: pobre, niña e indígena, etc.
- Integralidad interna: Relación entre el tipo de servicio de acceso a justicia y las diversas aristas de una misma situación de vulnerabilidad. Ej: si el enfoque está en la vulnerabilidad económica, considerar cómo el servicio puede abordar esta vulnerabilidad de manera integral: no solo considerar la gratuidad del arancel, sino a las posibilidades de que la persona se mantenga en el proceso o cómo acercar la justicia a ellas.

| |
|--|
| Previo al surgimiento del conflicto o necesidad jurídica (E1) |
| Surgido el conflicto o necesidad jurídica / Previo a acceder al servicio o mecanismo de solución (E2) |
| Luego de acceder al servicio / Previo a la solución (E3) |
| Posterior a la solución (E4) |

- Identifica **aspectos clave (AC) en cada etapa** para abordar de manera adecuada el acceso a justicia para las personas en situación de vulnerabilidad;

| ETAPA (E) | ASPECTOS CLAVE (AC) |
|---|---|
| Previo a NJ | Cultura o alfabetización jurídica (información, educación, etc.) |
| Surgida la NJ / Previo a acceder al servicio | Accesibilidad al servicio de asistencia jurídica o de solución de necesidades jurídicas |
| Luego de acceder al servicio / Previo a la solución | Calidad del diagnóstico de la necesidad jurídica y de la solución ofrecida |
| | Características de los servicios o prestaciones para lograr la solución |
| | Consideración de barreras para mantenerse en el proceso (costos tiempo/dinero para asistir a etapas o esperar solución) |
| Posterior a la solución | Efectividad de la solución |

- Estos aspectos clave son concretizados en **variables concretas (V)** a evaluar o considerar para realizar el acceso a justicia de un grupo vulnerable.

Las variables específicas dependerán de cada situación específica de vulnerabilidad, según el enfoque diferencial, pero partirán de una misma lectura o comprensión del acceso a la justicia en sentido amplio y desde una perspectiva amplia respecto de cómo afecta dicha situación de vulnerabilidad en el acceso a justicia (vulnerabilidad amplia: diversas aristas o expresiones, enfoque en aquellas que influyen en el acceso a justicia).

Ejemplo de adecuación de la matriz:

- En el diseño o evaluación de una política orientada a **personas en situación de pobreza vulnerabilidad económica**, en general, resultará clave en términos de información jurídica previa a (etapa 1 / aspecto clave 1), las **acciones de promoción de la cultura o alfabetización jurídica** y la **proximidad de los servicios al lugar de residencia** (tanto por costos de traslado como por fallas de información).

| ETAPA | ASPECTOS CLAVE | VARIABLES |
|-------------|---|---|
| Previo a NJ | Cultura jurídica (Información, educación, etc.) | Información: Acciones de información jurídica o de derechos a la comunidad |
| | | Proximidad: Servicios descentralizados de asistencia en zonas donde habita el grupo / |
| | | Acercamiento a zonas donde habita el grupo |

- En tanto, en el diseño o evaluación de una política orientada a **personas pertenecientes a pueblos indígenas o migrantes**, resultará fundamental para la misma etapa, adicionalmente, la **posibilidad de contar con información y/o intérpretes en su lengua, en caso de necesitarlos**.

| ETAPA | ASPECTOS CLAVE | VARIABLES |
|-------------|---|---|
| Previo a NJ | Cultura jurídica (Información, educación, etc.) | Información: Acciones de información jurídica o de derechos a la comunidad |
| | | Proximidad: Servicios descentralizados de asistencia en zonas donde habita el grupo / |
| | | Acercamiento a zonas donde habita el grupo |
| | | Posibilidad de contar con información y/o intérpretes en su lengua, en caso de necesitarlos |

Esta matriz fue **diseñada en términos suficientemente amplios** para ser aplicable, con algunas adecuaciones, a distintos grupos vulnerables, y para ser aplicada en el diseño o evaluación de diversos tipos de servicios (servicios más a menos formales, que ofrecen salidas judiciales, administrativas o comunitarias, etc.).

Es decir, en esta matriz se plasman **algunos aspectos considerados clave, que debieran estar comprendidos en el diseño de una política pública orientada a realizar el acceso a justicia**, y en particular, **en el diseño de los servicios estatales que concreten dichas políticas públicas, en orden a dar una solución integral a las personas en situación de vulnerabilidad**.

4. Análisis exploratorio: el ejemplo de la vulnerabilidad económica o pobreza.

El análisis de la situación particular de pobreza o vulnerabilidad económica fue utilizado para la construcción de la matriz o modelo de análisis propuesto. No obstante nos detendremos en este caso, cabe recordar nuevamente que el diseño de la matriz fue pensado con el objeto de aplicarse a diversas situaciones de vulnerabilidad.

¿Por qué partir de la situación de vulnerabilidad económica o pobreza? Como equipo de CEJA, consideramos que partir de esta situación de vulnerabilidad era una oportunidad para ampliar la mirada respecto de las vulnerabilidades en general, por dos motivos: dada la extensión de dicha situación en América Latina¹⁶ y debido al tratamiento relativamente superficial que se realiza de esta situación en las Reglas de Brasilia.

Si bien gran parte de las políticas públicas han sido orientadas a los grupos en situación de pobreza o carentes de recursos económicos, ello no implica necesariamente que el abordaje de dicha situación sea realizado desde una perspectiva integral. De ahí que no sea ocioso comenzar el análisis desde esta situación en particular.

La idea es que a partir de una temática ya conocida (como la de los servicios de acceso a justicia orientados a grupos en situación de pobreza), podamos identificar falencias en el abordaje de las situaciones de vulnerabilidad que no estén siendo advertidas desde una perspectiva tradicional.

Por ello comenzamos por preguntarnos qué debemos comprender por pobreza desde una perspectiva integral.

a. Concepto amplio de pobreza:

Un abordaje integral de esta situación de vulnerabilidad implica comprender que **la pobreza es algo más que la mera falta de recursos**¹⁷. Por ello preferimos el concepto de vulnerabilidad económica, aunque hemos utilizado indistintamente éste o pobreza.

¹⁶ **“La pobreza [] es una de las condiciones de vulnerabilidad más extendidas en América Latina”:** Hernández, Tosca y Roche, Carmen Luisa, *Pobreza (Cap. J)*, en Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana, ILANUD, Ministerio Público Fiscal de Buenos Aires, Cumbre Judicial Iberoamericana, Poder Judicial de Costa Rica, 2014, en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=76850&folderId=875797&name=DLFE-6217.pdf. P. 248.

¹⁷“En las últimas décadas se ha ido asentando una visión en las políticas públicas, así como en los ejercicios de programación y evaluación social, que confunde el fenómeno de la pobreza con una de sus formas o modos de medición más popularizadas, esto es, en términos de la disponibilidad per cápita de ingresos mensuales. (...) **La pobreza no debe ser confundida con ser solo un déficit de ingresos. Es un fenómeno multidimensional en sus manifestaciones**”. En: Fundación Superación De La Pobreza, Umbrales Sociales para Chile: Una nueva mirada sobre la pobreza, 2013, en: <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/UMBRALES-2013-R-ejecutivo.pdf>. P. 9.

Usualmente, la pobreza ha sido entendida como "la falta de bienes y servicios" o "la situación en la que el nivel de vida de una persona[,] familia [o] grupo [determinado] se encuentra por debajo del tipo de vida una persona de la comunidad que se tome como base de referencia"¹⁸; esto es, bajo el umbral de lo que la mayoría considera como condiciones dignas de vida¹⁹.

Siguiendo el enfoque de capacidades de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía (1998), "la pobreza debe concebirse [o puede identificarse de forma razonable] como la **privación de capacidades básicas**", entendidas como "las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar", y "no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza"²⁰. De manera tal que la privación del desarrollo de capacidades influye en última instancia en la libertad de las personas; o en otras palabras, en la **restricción de sus posibilidades de SER o HACER**, que se traducen en sensaciones de impotencia o falta de libertad²¹.

A partir de este enfoque, otros desarrollos intentan ampliar la mirada respecto de la pobreza y el bienestar social. Uno de ellos es el **enfoque de la vulnerabilidad social**, desarrollado por diversos investigadores ligados a la CEPAL²², que pretende "escapa[r] a la

¹⁸ Fairchild, Henry Pratt, Diccionario de Sociología, editor México, Fondo de Cultura Económica, 1966. En: Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana, P. 248.

¹⁹ Kaztman, Rubén, *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEA, 5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones, 2000, Santiago de Chile, CEPAL, P.277.

²⁰ Sen, Amartya. *Capítulo 4, La Pobreza como privación de capacidades*, en Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, 2000, p. 114.

²¹ Fundación Superación De La Pobreza, Umbrales Sociales para Chile... Ob. cit.

²² Kaztman define la vulnerabilidad social como "la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su bienestar o impedir su deterioro". Se da cuando existe "un desfase o asincronía entre los requerimientos de acceso [a] las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad, y los activos de [las personas u] hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades", provocando "un aumento de las situaciones de precariedad e inestabilidad laboral" vinculadas al funcionamiento del mercado, "(...)[así como] de las situaciones de desprotección e inseguridad", ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de instituciones primordiales, como la familia y la comunidad; de manera tal que el estado de las personas u hogares "varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que moldean su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar". Kaztman, R. Ob. cit. Pp. 281 y 278.

El CELADE (Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía), en tanto, ha definido la vulnerabilidad social como "la combinación de: i) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; ii) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; y iii) la

dicotomía pobre–no pobre, proponiendo la **idea de configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente, o poco proclives a mejorar su condición)**, las cuales pueden encontrarse en sectores pobre y no pobres"²³ [destacado propio], (por ejemplo, madres jefas de hogar, trabajadores con calificación obsoleta, jóvenes que no estudian ni trabajan, etc.).

Desde cualquiera de estos enfoques, y tal como apunta la Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, "el acceso a la justicia constituye un importante factor de conversión de los recursos (económicos, sociales y culturales) de la población en "capacidades (potencialidades de acción) para decidir y actuar (libertad)"²⁴.

b. Reglas de Brasilia y pobreza:

No obstante que realizan una correcta comprensión de la relevancia de atacar esta situación de vulnerabilidad, **las Reglas de Brasilia tratan esta condición de forma superficial**. Identificamos una serie de limitaciones en el tratamiento realizado por las Reglas de Brasilia respecto de las situaciones de pobreza.

Para las Reglas de Brasilia, la pobreza constituye "una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad"²⁵.

inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de la materialización de estos riesgos". CELADE, Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas, Santiago, CEPAL, 2002, p. 17, citado por: González, Leandro, *Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social*, en González, L. (comp.), *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*, Córdoba, UNC-CONICET, 2009, P.11.

²³ "(...) La madre soltera, el trabajador cuya calificación se ha hecho obsoleta, parejas en ciertas etapas del ciclo vital, el joven que no estudia ni trabaja, son tan sólo los ejemplos más gruesos de una conceptualización que observa el fenómeno del bienestar social desde una perspectiva intrín[sic]camente dinámica". Filgueira, Carlos. *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2001, Pp. 7.

²⁴Hernández, Tosca y Roche, Carmen Luisa, *Pobreza (Cap. J)*, en Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana, ILANUD, Ministerio Público Fiscal de Buenos Aires, Cumbre Judicial Iberoamericana, Poder Judicial de Costa Rica, 2014, en: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=76850&folderId=875797&name=DLFE-6217.pdf. P. 251.

²⁵ Reglas de Brasilia (2008), Regla 15.

Si bien se enuncia correctamente la relación entre la pobreza y otras categorías de vulnerabilidad (y el efecto sinérgico entre todas ellas), a la vez que se alude a su incidencia en diversas esferas de la vida de las personas que la padecen (esferas económica, social y cultural), en las Reglas de Brasilia **se omite la conceptualización de pobreza y se abordan de manera demasiado elemental las posibles vías de acción**: éstas se asocian sólo a algunos aspectos o aristas de la pobreza, lo que implica una mirada parcial y no integral de dicha vulnerabilidad y de sus afectaciones al acceso a la justicia.

Solo se recomienda en particular, **promover "la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza**, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia"²⁶, y promover "acciones destinadas a garantizar la **gratuidad de la asistencia técnico-jurídica** [] a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones"²⁷. Y más adelante se desarrolla someramente que la alfabetización jurídica debe comprender la **difusión de información básica sobre derechos, procedimientos y requisitos para acceder**, y que los **funcionarios y operadores del sistema de justicia deben participar activamente en esta labor**, especialmente en zonas rurales o áreas desfavorecidas²⁸.

No obstante, en lo sucesivo, se hacen aplicables de manera genérica las recomendaciones restantes a ésta y otras situaciones de vulnerabilidad.

Es decir, la mayoría de las recomendaciones de medidas propuestas en las Reglas de Brasilia en relación a este grupo vulnerable se refieren a **aspectos previos al surgimiento de un conflicto o necesidad jurídica (alfabetización jurídica) y a la provisión de servicios de asistencia jurídica de manera gratuita una vez que emerge el conflicto**, pero no aborda otro tipo de barreras a enfrentar por las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad económica a la hora de solucionar un conflicto o necesidad jurídica.

²⁶ Reglas de Brasilia (2008), Regla 16.

²⁷ Reglas de Brasilia (2008), Regla 31.

²⁸ Reglas de Brasilia (2008), Reglas 26 y 27.

Si bien estas Reglas no tienen la pretensión de ser un catálogo acabado de acciones a seguir en la materia, el enfoque que se provee de la pobreza y del tipo de acciones a emprender frente a ella, más cierra que abre el espectro de ellas.

Todo lo anterior, al parecer, ha tenido **efecto en el volumen y tipo de políticas y acciones adoptadas por los Estados para hacer frente a la vulnerabilidad económica en justicia.**

La Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia ha destacado en su Informe del año 2014 que, a pesar de que los Estados de la Cumbre Judicial Iberoamericana declaran que "la definición de vulnerabilidad prevista en su país se encuentra asociada de manera primaria a la falta de recursos económicos", **al revisar "las poblaciones identificadas por la administración de justicia como población en condición de vulnerabilidad, exist[e] un menor reconocimiento normativo para [las] personas consideradas en condición de pobreza"**²⁹. Así, "a pesar de ser el tipo más extendido y la primera de [las condiciones de vulnerabilidad] que llamó la atención", a juicio de dicha Comisión, al revisar las acciones específicas informadas por los Estados y "**en comparación con las demás condiciones, la pobreza no suscita la misma preocupación**"³⁰.

A pesar de este diagnóstico general, se reconocieron ciertos avances en el acceso a justicia de las poblaciones en condición de pobreza en Iberoamérica, a partir de la información provista por algunos Estados respecto de: "la existencia de servicios descentralizados[] en áreas donde se concentra la población más pobre, [y de] juzgados de paz móviles que se desplazan a las zonas de escasos recursos"; y, en menor medida, la existencia de "campañas de información e incluso asistencia técnica jurídica para estas poblaciones"³¹.

c. Aplicación de la matriz o modelo de análisis a la vulnerabilidad económica:

²⁹ Hernández, Tosca y Roche, Carmen Luisa, *Pobreza (Cap. J)*, en Comisión de Seguimiento de las Reglas de Brasilia, Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Ob. cit. Pp. 248-249.

³⁰ *Ibíd.* P. 260.

³¹ *Ídem.*

A partir de esta constatación, surgió la inquietud en el equipo de CEJA de **crear variables específicas asociadas a la vulnerabilidad económica**, que son las que se pasarán a explicar.

Adicionalmente, y utilizando la matriz propuesta, se realizó una **investigación de carácter exploratorio** respecto de políticas públicas dedicadas a grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad económica.

Se identificaron algunas **prácticas o experiencias valiosas** que han sido implementadas por los Estados en relación a las variables y aspectos clave identificados, y que impactan de manera positiva en el acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad económica. A lo largo de la explicación de las variables se destacarán algunos de estos ejemplos.

- **Visión general de la matriz aplicada a la vulnerabilidad económica:**

| ETAPA | ASPECTOS CLAVE | VARIABLES |
|---|--|--|
| Previo a NI | Cultura jurídica | Información: Acciones de información jurídica o de derechos a la comunidad |
| | | Proximidad: Servicios descentralizados de asistencia en zonas vulnerables / Acercamiento a zonas vul |
| Surgida la NI / Previo a acceder al servicio | Accesibilidad al servicio | Amplitud / focalización de beneficiarios |
| | | Gratuidad / Otro criterio de acceso (otorgar o no el servicio, de manera gratuita o copago, etc.) |
| | | Evaluación nivel de pobreza / Otro mecanismo de selección (Tipo de criterio: ¿Sólo cuantitativo, sólo cuantitativo?, ¿Tasas?, ¿Complejo? etc.; ej. clasificación económica, evaluación psicosocial, género, u otra; si es socioeconómico, ¿cómo se mide?, ¿considera nivel de endeudamiento de las familias? ¿consideran la concurrencia de otras situaciones de vulnerabilidad?) |
| Luego de acceder al servicio / Previo a la solución | Calidad del diagnóstico y de la solución | Consideración de otras barreras para acceder (geográficas, horarias, etc) |
| | | Sistemas de derivación a programas sociales |
| | | Sistemas de derivación a otros mecanismos |
| | Características de los servicios o prestaciones | Tipos de salidas (MASC) / salida única (¿A un diagnóstico qué servicio le ofrezco? Ej: ejercicio de eval |
| | | Amplitud de jurisdicciones / materias cubiertas |
| | | Prestación de asistencia jurídica / servicios legales gratuitos |
| | | Beneficio de litigar sin gastos / gratuidad tasas judiciales |
| | | Aseguramiento de comprensión de actuaciones judiciales (implicancias, lenguaje) |
| | | Simplificación de trámites y procedimientos (disminución de requisitos formales, formularios, etc.) |
| | | Consideración de la prontitud u oportunidad de la solución |
| Consideración de barreras para mantenerse en el proceso (*) | Acciones de capacitación a operadores para atención de grupos vulnerables | |
| | Ayuda económica para desplazamiento | |
| | Ayuda económica para producción de prueba (transporte de testigos, peritajes, etc.) | |
| Posterior a la solución | Efectividad de la solución | Otras ayudas económicas para mantenerse en el proceso |
| | | Atención en lugares/horarios que no signifiquen cargas (En atención al costo que implica acudir a l |
| | | Consideración de la calidad de la solución / servicio |
| | | Aseguramiento del cumplimiento de la solución |

- **Revisión por etapas y prácticas destacadas:**

1) ETAPA 1:

| | | |
|-------------|-----------------------------------|--|
| Previo a NJ | Cultura o alfabetización jurídica | Información: Acciones de información jurídica o de derechos a la comunidad |
| | | Proximidad: Servicios descentralizados de asistencia en zonas vulnerables / Acercamiento a zonas vulnerables |

➤ Prácticas destacadas en E1 - AC1 - V 1 y 2: cultura o alfabetización jurídica (información y proximidad).

Una de las prácticas más rescatables es la **ubicación de oficinas de atención de necesidades jurídicas de manera descentralizada a lo largo del territorio y en lugares considerados vulnerables**, sobre todo cuando ello se realiza de manera extendida por el territorio nacional. Ello se realiza a través de oficinas permanentes o móviles de información y asistencia jurídica básica a la comunidad, ubicadas de manera estratégica a lo largo del territorio y en entornos vulnerables, con la intención de aproximar los servicios estatales de justicia a lugares geográficamente apartados o socialmente excluidos.

Ejemplos concretos:

- Oficinas descentralizadas permanentes: Ubicación de oficinas en parroquias o centros comunitarios / Horarios de atención más amplios.
 - Centros Acceso a Justicia / Argentina (sedes en Centros de Integración Comunitaria y Parroquias; atención hasta las 8 pm en ciertas sedes)
 - Direcciones Distritales de Defensa Pública y Centros ALEGRA / Perú (extensión de sedes a lo largo del territorio nacional)
- Unidades móviles: Información / Proximidad a zonas vulnerables / Lugar y horario de atención que no son carga.
 - Juzgados móviles o juzgados de paz móviles / Buses de justicia: Guatemala, Honduras, Chile, Colombia (Municipio Pereira)

2) ETAPA 2:

| | | |
|--|------------------------------|---|
| Surgida la NJ / Previo a acceder | Accesibilidad al servicio | Amplitud / focalización de beneficiarios |
| | | Gratuidad / Otro criterio de acceso |
| | | Evaluación nivel de pobreza / Otro mecanismo de selección |
| | | Consideración de otras barreras para acceder (geográficas, horarias, etc) |

- **Prácticas destacadas en E2 - AC1 - V3: accesibilidad al servicio (evaluación del nivel de pobreza).**

Se ha llamado la atención respecto de la necesidad de mecanismos que orienten a los operadores judiciales para identificar la situación de vulnerabilidad de ciertos sectores de la población que enfrentan situaciones estructurales de desigualdad (en particular, migrantes, indígenas, discriminados por orientación sexual o identidad de género), lo que condiciona la tutela efectiva de sus derechos³². Este argumento, llevado a la población en situación de vulnerabilidad económica, nos llevó a **cuestionar la calidad de los mecanismos orientados a calificar a las personas como "pobres/no pobres"**. Un mecanismo de calidad debiera considerar la vulnerabilidad económica en sentido amplio, tomando en cuenta la situación global de la persona y su interacción con otras situaciones de vulnerabilidad, más allá del nivel de ingreso o la clasificación socioeconómica estatal, realizada con criterios puramente cuantitativos o parciales.

En este sentido, se consideran adecuados los **sistemas complejos de calificación socioeconómica**, para evaluar las posibilidades de acceso o de provisión gratuita de servicios: aquellos que consideran además de criterios cuantitativos tradicionales (acceso o gratuidad bajo determinado nivel de ingresos), otro tipo de criterios sujetos a ponderación por organismos técnicos (otras aristas de la situación de vulnerabilidad diversas al nivel de ingresos, por ej: nivel de endeudamiento, evaluación de vulnerabilidad social o socioeconómica por equipos psico-sociales) o causales automáticas de ingreso al

³²Cfr. Pineda, A.S. Ob. cit. Pp. 43-44.

servicio (interacción con otras causales de vulnerabilidad, por ej: situación de discapacidad, edad –adulto mayor o niños/as y adolescentes-, pertenencia a pueblos indígenas, calidad de víctima de delitos violentos, etc.).

Ejemplos concretos:

- **Sistema Nacional de Mediación / Chile** (Criterio base para gratuidad: ingresos familiares bajo \$884.961 pesos chilenos per cápita, considerando nivel de ingreso, capacidad de pago y número de integrantes del grupo familiar; + otras causales de ingreso por vulnerabilidad socioeconómica, evaluadas por equipo de cada Centro: ser beneficiario de sistema público de salud en 3 tramos más vulnerables, cesantía acreditada con finiquito o cobro de subsidio de cesantía, ser beneficiario de subsidios estatales de vivienda, nivel de endeudamiento del 25% en relación a remuneraciones, ser jefe de familia monoparental, ser adulto/a mayor, pertenencia a etnia indígena, padecer discapacidad, haber sido víctima de violencia intrafamiliar, etc.)
- **Corporación Asistencia Judicial / Chile** (Sistema complejo de calificación socioeconómica para determinar ingreso a servicios de patrocinio y representación gratuita, evaluado por profesional de área social, según: gasto de grupo familiar, capacidad de pago, etc; + causales automáticas: pertenencia a 4 deciles inferiores, ser niño/a o adolescente, personas con discapacidad, víctimas de delitos violentos o de violencia intrafamiliar, personas con discapacidad, etc.)

3) ETAPA 3:

| | | |
|---|---|---|
| Luego de acceder al servicio / Previo a la solución | Calidad de diagnóstico y de la solución | Sistemas de derivación a programas sociales |
| | | Sistemas de derivación a otros mecanismos |
| | | Tipos de salidas (MASC) / salida única |
| | | Amplitud de jurisdicciones / materias cubiertas |
| | Características de los servicios o prestaciones | Prestación de asistencia jurídica / servicios legales gratuitos |
| | | Beneficio de litigar sin gastos / gratuidad tasas judiciales |
| | | Aseguramiento de comprensión de actuaciones judiciales (implicancias, lenguaje) |
| | | Simplificación de trámites y procedimientos |
| | | Consideración de la prontitud u oportunidad de la solución |
| | | Acciones de capacitación a operadores para atención de grupos vulnerables |
| | Consideración de barreras para mantenerse en el | Ayuda económica para desplazamiento |
| | | Ayuda económica para producción de prueba |
| | | Otras ayudas económicas para mantenerse en el proceso |

➤ **Prácticas destacadas en E3 - AC1 – V 1 y 2: calidad del diagnóstico o solución ofrecida (sistemas de derivación a programas sociales y/o a otros mecanismos).**

Destacan especialmente los casos en que la provisión de servicios comprendidos tradicionalmente como jurídicos (léase, el patrocinio o representación jurídica ante tribunales) se combina, en estos centros descentralizados, con la **prestación de otros servicios de carácter social y/o la derivación a otros servicios o reparticiones del Estado**. Se valoran especialmente las experiencias con énfasis en la interacción con otros servicios estatales. Esta visión interdisciplinaria y de coordinación interinstitucional, contribuye a realizar la distinción entre necesidades que son propiamente jurídicas, de aquellas "ficticias" o que pueden tener una solución por la vía de prestaciones sociales diversas.

Ejemplos concretos:

- **Centros Acceso a Justicia / Argentina** (Equipos interdisciplinarios en cada Centro, compuestos por abogados, psicólogos, trabajadores sociales y mediadores comunitarios / Interesante sistema de coordinación o articulación con otros organismos estatales, que permite prestar diversidad de servicios: consultas sobre subsidios o beneficios estatales –ej. asignación universal por hijo, jubilaciones, vivienda, etc.-, trámite para obtención de DNI, pasaporte, certificado de antecedentes penales, sede de Instituto contra la discriminación, xenofobia y racismo, acceso a talleres de capacitación laboral para el trabajo joven o en salud sexual y reproductiva, atención sobre casos de defensa del consumidor y denuncias sobre casos de violencia institucional, etc.)

➤ **Prácticas destacadas en E3 - AC1 – V3: calidad del diagnóstico o solución ofrecida (oferta de mecanismos alternativos de solución de conflictos).**

Se percibe como positivo el establecimiento de mecanismos diversos a las estructuras judiciales tradicionales, que pretenden otorgar soluciones más adecuadas a los conflictos, y que han sido denominados como “mecanismos alternativos de solución de conflictos” (MASC). Se percibe la relativa extensión del establecimiento de algún tipo de MASC a nivel latinoamericano, a través de diversos mecanismos o formas de diseño diversos: Casas de

Justicia, Juzgados de Paz, Centros de Mediación y Conciliación, etc. No nos extenderemos en detalle en este punto en esta oportunidad, pero cabe señalar que las características, virtudes y limitaciones de estos diseños han sido objeto del estudio de CEJA³³.

Ejemplo concreto (entre muchos otros diseños):

- **Casas de Justicia / Colombia**
 - **Prácticas destacadas E3 – AC3 – V3: consideración de barreras para mantenerse en el proceso (costos tiempo/dinero para asistir a etapas o esperar solución).**

La pregunta en este ámbito va a referida a **cómo se acompaña a la persona en el proceso de solución de su conflicto o necesidad jurídica**, ya sea que utilice la vía judicial o cualquier otra instancia destinada a proveer acceso a justicia a que se le derive. ¿Los programas o servicios de asistencia jurídica o solución de necesidades jurídicas se preocupan de **mantener las fuentes de ingreso de las personas en situación de vulnerabilidad** que concurren a ellos?: costos asociados al transporte, a la producción de prueba, preocupación por horarios de trabajo en cargas u oportunidades de asistencia a los servicios, localización geográfica de centros de atención, etc.

En atención a lo anterior, se valora como practica adecuada la **atención en lugares y/o horarios que no signifiquen cargas**, para revertir el costo que implica acudir a los tribunales o servicios jurídicos en sentido amplio en horarios laborales (ej. personas con trabajos precarios que pierden jornal o remuneración vía comisión por asistir a tribunales)³⁴. Así, resulta adecuado el establecimiento de sedes descentralizadas o ubicación de oficinas en lugares considerados vulnerables o que resulten cercanos a la ciudadanía, así como la extensión de los horarios de atención a aquellos compatibles con personas que trabajan de manera dependiente o independiente.

Ejemplos concretos (ya reseñadas a propósito de E1 – AC1):

³³ Ver: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, Santiago de Chile, Abril 2014, en: http://cejamericas.org/Documentos/librosvirtuales/informe_IDRC/index.html

³⁴ Cfr. Pineda, A.S. Ob. cit. Pág. 41; Birgin, H. y Kohen B. Ob. cit. Pág. 19.

- **Oficinas descentralizadas permanentes**
 - **Centros Acceso a Justicia / Argentina**
 - **Direcciones Distritales de Defensa Pública y Centros ALEGRA / Perú**
- **Unidades móviles**
 - **Juzgados móviles o juzgados de paz móviles**
 - **Buses de justicia / Chile**

Pero estas prácticas, más extendidas, no son las únicas acciones posibles de emprender para combatir estas barreras económicas, por lo que resulta esencial en este punto la innovación (ej: cómo abordar costos de producción de prueba, tema de cuidado de niños/as para personas que ejercen su cuidado y deben asistir a servicios de acceso a justicia, etc.).

4) ETAPA 4:

| | | |
|-------------------------|----------------------------|---|
| Posterior a la solución | Efectividad de la solución | Consideración de la calidad de la solución / servicio |
| | Efectividad de la solución | Aseguramiento del cumplimiento de la solución |

No nos detendremos en esta ocasión en ejemplos relativos a esta etapa, pero cabe reseñar la necesidad de hacer seguimiento a la ejecución de la solución establecida y a los mecanismos de recolección de opiniones y participación ciudadana. Esto es fundamental en relación con la eficacia de las políticas públicas que se diseñen y con la mira en el momento de reformulación de objetivos de la política pública.

5. Conclusiones.

a. Diagnóstico general:

En nuestra exploración, detectamos que la mayor cantidad de servicios que atienden necesidades jurídicas o conflictos de personas en situación de vulnerabilidad económica

concentran sus actividades, primordialmente, en la **provisión de asistencia jurídica o representación judicial gratuita en casos judicializables**. Asimismo, la práctica más extendida en relación a las personas en situación de pobreza, es la **eximición de las costas o tasas judiciales**, también denominado "**beneficio de litigar sin gastos**" o "**beneficio de pobreza**", por medio de mecanismos tradicionales de acreditación de la falta de ingresos suficientes. Estas son consideradas las **prácticas más tradicionales**, que responden a una **visión restringida del acceso a justicia para personas vulnerables económicamente**, y aunque muy necesarias, constituyen un umbral mínimo de actuación estatal al respecto.

b. Prevenciones respecto de esta matriz o modelo propuesto:

- El enfoque en los mecanismos alternativos o diversos de las salidas judiciales tradicionales no implica desvirtuar relevancia de mecanismos de los mecanismos de solución judicial. Se debe recordar las virtudes de la resolución de un conflicto por un tercero imparcial en sede jurisdiccional y la necesidad de que exista la vía judicial como salida posible ante la insuficiencia de los MASC para solucionar el conflicto, para que no se realice construcción precarizada de dichos servicios (idea del "peso de la ley"). La idea es no aislar a los grupos vulnerables en servicios que sean homogéneamente precarios³⁵.
- La matriz propuesta es un instrumento perfectible. En este estudio preliminar se ensayaron variables de acuerdo a un concepto amplio de acceso a la justicia, tributario del contenido que se le ha atribuido tanto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como en la doctrina o literatura jurídica latinoamericana. Estas variables e incluso los aspectos clave propuestos pueden (y deben) ser repensados si pretenden ser utilizados en el diseño de políticas públicas locales, según un diagnóstico de situación o línea de base, que debe preceder al diseño de toda política pública: es preciso realizar una identificación de las necesidades más apremiantes, de los sectores que presentan mayores dificultades

³⁵ Cfr. Fundación para la Superación de la Pobreza. Ob. cit.

para ejercer este derecho, etc. En este sentido resultan de relevancia las encuestas de necesidades jurídicas (NJ) y necesidades jurídicas insatisfechas (NJI).

- La matriz propuesta es un instrumento que resulta útil en las etapas de diseño y evaluación o reformulación de objetivos políticas públicas, más que en la etapa de implementación. Más aún, esta matriz se propone como una herramienta previa a la realización del diseño o evaluación de políticas públicas, que está orientada a abrir perspectivas al momento de pensar en cómo deben ser esos diseños o qué aspectos deben ser perfeccionados en el tratamiento del acceso a justicia de grupos vulnerables. Por ello, no resulta ocioso el abordaje ejemplificador de la vulnerabilidad económica, pues la pregunta es: si bien los Estados cuentan con servicios de acceso a justicia orientados a personas afectadas por este tipo de vulnerabilidad, ¿consideran estos servicios un abordaje amplio de la vulnerabilidad económica (o de cualquier otra situación de vulnerabilidad)? ¿cuáles etapas o aspectos clave dentro de cada etapa no están siendo cubiertos? ¿con qué variables podemos medir o evaluar la amplitud de estos abordajes?

En resumen, y más allá de sus limitaciones, la matriz o modelo propuesto pretende aportar a una **mirada más amplia en el abordaje de la vulnerabilidad**. En definitiva, es una **invitación a la innovación**. Cabe resaltar que toda política pública con enfoque de derechos humanos debe considerar la participación de los grupos afectados por ella como elemento estructural, lo que cobra mayor relevancia en el caso de las políticas orientadas a personas en situación de vulnerabilidad.