

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO  
HERRAMIENTA PARA EL EFECTIVO  
ACCESO A LA (J)USTICIA

*Propuesta para la informalización en la solución pacífica de los  
conflictos*

Autor: CITO

Fecha: 01/09/2005

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Estado de la cuestión .....</b>	<b>6</b>
El movimiento de acceso a la justicia .....	6
El acceso gratuito a los abogados.....	7
El auge de los intereses difusos .....	8
Los métodos alternativos de resolución de conflictos.....	9
Una primera conclusión .....	11
<b>Experiencias de participación ciudadana en el acceso a la justicia.....</b>	<b>13</b>
Perú .....	13
Guatemala .....	17
Colombia.....	17
Chile.....	20
Argentina .....	23
Una segunda conclusión .....	25
<b>Propuesta de implementación del proyecto .....</b>	<b>28</b>
Introducción .....	28
Etapa I .....	29
Etapa II .....	31
<b>Conclusión.....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>37</b>

## Introducción

El estado moderno se apoya en la idea de ser el único agente imparcial legitimándolo para el uso monopólico de la fuerza, con el fin de garantizar el orden y la seguridad ciudadana. No obstante, es posible preguntarse si este principio, ideológico por cierto<sup>1</sup>, es efectivamente cumplido por el estado moderno y, más precisamente, cómo es cumplido.

Bajo este principio, el proceso de racionalización, tal como lo formulará Weber, trajo como consecuencia la enajenación de los conflictos particulares por las instituciones del estado. Como éste cumple el rol de tercero imparcial y es el único capaz de ejercer la fuerza en última ratio, entonces poco a poco se fue asumiéndose como el único actor capaz de hacer justicia en la resolución de los conflictos particulares. Ahora bien, este proceso de racionalización, por el contrario a lo previsto por el pensamiento weberiano, condujo a una creciente burocratización, entendiendo por ello a un conjunto de reglas y rituales acompañados de acopio de material escrito y demás que lejos está de lograr una efectiva solución de los litigios.

El proceso judicial ha ido complejizándose creando una dependencia absoluta de las partes a los profesionales capacitados de los mecanismos y del procedimiento, es decir, de los abogados. Ante cualquier conflicto, por más pequeño que este sea, sólo los tribunales tenían incumbencias, sin posibilidad de una solución entre las partes evitando la intervención de abogados, magistrados, empleados judiciales, etc. El estado centralizó la solución de los litigios y la consecuencia fue una acumulación de causas, que han saturado los juzgados, creado más burocracia aún pero sin dar respuestas adecuadas a los problemas de la gente.

Los sesenta y setenta, con el crecimiento de los movimientos sociales y de la protesta social, esta acumulación de causas se fue profundizando hasta el punto de una judicialización completa de todo conflicto y su consecuente tramitación en los juzgados incrementando la congestión (Santos Boaventura; 1991). El colapso judicial, producto de la congestión de los juzgados mino las bases del principio del estado como tercero imparcial en todos los litigios particulares y la posibilidad de encontrar una solución justa a ellos.

A su vez, ello afecto a los conflictos menores porque, poco a poco, no encontraron cauces en los pasillos de tribunales, ya sea por el reducido monto (en estos casos, el monto del litigio suele ser excesivamente menor al costo que implicaría llevarlo adelante en los juzgados); o por no cuadrar en las categorías jurídicas inscriptas en los códigos (esto ocurre con los derechos colectivos o de intereses difusos que sólo en los últimos años han logrado

---

<sup>1</sup> Si bien el presente trabajo no está focalizado en una crítica del estado es necesario introducir en este punto una aclaración. El concepto de ideológico contiene una carga peyorativa que impide pensar ciertos supuestos subyacentes como simples sistemas de creencias sociales, independientemente de si estas creencias son o no verdaderas. La ideología es, por ello, un sistema de creencias y supuestos que se dan por sentado en una sociedad y que, si bien son contruidos políticamente, no se implican su falsedad. En otras palabras, no quiere decir que hay otra creencia "verdadera", que no es "ideológica".

cierto espacio en los ámbitos tribunales); o porque algunos conflictos son tratados como causas criminales<sup>2</sup> por el Poder Judicial cuando, en realidad, ocurren entre miembros de una familia, amigos, o vecinos quienes no buscan un castigo sino la reparación del daño.

El presente trabajo constituye una propuesta para el acceso a la justicia de la ciudadanía en su conjunto en el sentido más amplio del término, es decir, como un efectivo acceso a mecanismos de resolución de conflictos. En este sentido, hace referencia tanto a los problemas en que la población recibe respuestas de las instituciones formales de administración de justicia (juzgados, fiscalías, defensores públicos, etc.), como a cualquier otro medio para una solución justa y efectiva a las disputas cotidianas.

Para evitar la duplicación de esfuerzos, se retoma un proyecto que está en vigencia actualmente pero redefiniendo sus objetivos y su metodología. Por ello, está anclado dentro del contexto actual, reformulando el Proyecto de Casas de Justicia realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Crecimiento (CIPPEC) e INECIP. Los recursos están puestos en juego, el proyecto está en marcha y está dando resultados pero este trabajo busca otorgarle un matiz diferencial a dicha experiencia.

El presente trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero de ellos, se esboza un estado de la cuestión y un enfoque teórico en el cual sustenta el proyecto. Se demostrará que la propuesta planteada aquí se apoya en una reformulación teórica del rol del derecho y del estado que desde hace ya varias décadas está ocurriendo, aunque con reducido impacto en nuestro país. En el segundo apartado, se centra en el análisis de experiencias que, con semejantes objetivos de este proyecto, fueron puestas en marcha en otros países de la región. Si bien no pretende ser exhaustivo, constituye una síntesis acerca de las políticas en materia de acceso a la justicia en algunos de los países latinoamericanos. En el tercer apartado, se desplegará la propuesta en sí misma. Está redactada con un formato de proyecto ya que, de ese modo, puede ser leída del modo en que se formularía en caso de presentarse a las autoridades o bien a la hora de su ejecución. Para una mejor comprensión contiene una introducción breve donde aclara los términos de meta, objetivos, justificación, etc. Por último, en el cuarto apartado, se integrarán los puntos tratados a lo largo del trabajo en una conclusión acerca de los beneficios de un proyecto de estas características.

Todo el trabajo está guiado por dos preguntas ¿Es el estado el único medio para la resolver los conflictos entre los particulares? ¿Existen otras formas de resolver los conflictos vinculados con las comunidades pero que no afecten los derechos individuales? Ambos interrogantes sólo pueden responderse con la práctica formulada aquí.

El objetivo es la integración social por medio de la articulación de mecanismos informales, paralelos, locales para la solución pacíficas de los

---

<sup>2</sup> Esta apropiación del conflicto por el estado es mucho más clara en la Justicia Penal, ya que el daño causado a la víctima jamás es reparado (ni siquiera se busca ello), sino que sólo se busca la condena o sanción de quien cometió la falta.

conflictos; evitando una polaridad donde los mecanismos formales constituyen la única respuesta pero, al mismo tiempo, intentando ampliar el acceso a las instituciones jurídicas para garantizarle a toda la ciudadanía caminos para el reclamo de sus derechos.

Sería excesivo creer que un solo proyecto bastaría para sortear todos los obstáculos que los actores atraviesan en la búsqueda de soluciones justas y efectivas. Sin embargo, constituye un avance la recuperación de las voces de los sectores marginados a la hora de la formulación de políticas públicas. El sentido de todo el proyecto es la participación de la ciudadanía en la construcción tanto de sus mecanismos de solución pacífica como de los caminos para el acceso efectivo a juzgados y otros organismos formales.

## Estado de la cuestión

### *El movimiento de acceso a la justicia*

Una reunión de juristas preocupados por el acceso a la justicia, por el año 1978, se dieron cita en la ciudad de Florencia para escuchar los resultados de una intensa investigación sobre la temática. Tras un estudio pormenorizado y comparativo acerca de cómo se había abordado la cuestión, el autor propuso una serie de “oleadas” (Cappelletti y Garth (Boueiri, Sonia; 2003). En conjunto, se identificó juristas e intelectuales preocupados en cómo cumplir el principio democrático de la igualdad ante la ley y cómo eliminar su principal obstáculo, es decir, la denegación de justicia. Este “movimiento de acceso a la justicia” fue desarrollándose en “oleadas”, definidas por respuestas específicas acerca de la misma pregunta.

Inicialmente, la preocupación por el acceso a la justicia se caracterizó en la búsqueda de una llegada efectiva de la ciudadanía a los mecanismos planteados por el derecho a través de normativas que garantizaran la gratuidad en el uso del derecho formal, tales como la reglamentación del beneficio de litigar sin gastos en nuestro país. Esto se planteó dada la imposibilidad de los estados modernos de ofrecer una realización efectiva de los derechos de los ciudadanos. Aún cuando se sustentaron en la igualdad ante la ley y en la capacidad de las personas para reclamar por sus derechos, ello fue más una declaración de principios que una realidad.

El desarrollo histórico del derecho moderno fue complejizándose tanto a nivel normativo, como a nivel de los procedimientos para formular reclamos particulares ante el juez a cargo de un juzgado. Poco a poco, procesos sencillos para la presentación de demandas fueron integrándose en la lógica de la codificación trayendo como consecuencia inevitable la monopolización del uso del derecho por profesionales, los abogados, y vedando el reclamo a la ciudadanía en su conjunto.

En nuestro país, a mediados de la década del 30, se produjo un debate cuando se modificó la figura del juez de paz. Éste era un representante de la comunidad, elegido popularmente durante un período de dos años, con jurisdicción en pequeños litigios.<sup>3</sup> En 1935 se anuló estas características y se lo profesionalizó y, con el paso del tiempo, se transformó en lo que ahora es la Justicia Nacional en lo Civil. Este sólo ejemplo muestra cómo el acceso fue complejizándose, de un procedimiento verbal y actuado hacia un procedimiento escrito, regido por un código de procedimientos.

Así, la “justicia” se relacionó con “...conjunto de instituciones, procedimientos y operadores, que intervienen en la dinámica de resolución de conflictos legales dentro del aparato jurídico formal, valga decir, los tribunales y órganos administrativos, los jueces, abogados y las leyes en general.” (Boueiri; 2003). En tal sentido, se desplazó la “justicia” como solución a los reclamos

---

<sup>3</sup> Esto contrasta, como veremos más adelante, con otros países. En Perú, para citar un ejemplo, la Justicia de Paz sigue teniendo tales características y presenta una imagen más positiva que la Justicia letrada (Revilla; 1999). En Colombia se puso en marcha un proyecto orientado a recuperar la figura del juez de Paz no letrado.

particulares hacia la burocracia estatal encargada de la administración de soluciones pero que, a lo largo del proceso histórico, fue codificando su procedimiento, haciéndolo extraño y ajeno a toda la ciudadanía.

No obstante, tal como lo formuló Cappelletti y Garth (Boueiri, Sonia; 2003), el acceso a la justicia no siempre fue pensado desde la óptica del derecho formal. Por el contrario, el “movimiento de acceso a la justicia” reaccionó frente al formalismo excesivo, anclado en la creencia que el cúmulo de leyes podría dar respuesta a todos los problemas que aquejaban a la sociedad.

### ***El acceso gratuito a los abogados***

En una primera “oleada”, surgida en los años 50 y 60, este “movimiento” se apoyó en la idea de acercarles la justicia formal, es decir la producida en los tribunales y las cortes, a todos los sectores sociales ya que se planteaba la discriminación clasista y racial para el reclamo de los derechos constitucionales. En este sentido, guiados por el cumplimiento efectivo de aquel imperativo constitucional de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, formularon propuestas para el acceso a la justicia.

Se sustentaban en una visión sesgada por el campo jurídico, de donde provenían sus integrantes, ya que creían en la administración de justicia formal como única respuesta de los conflictos particulares. Por tal motivo, para un acceso a la justicia, todos debían tener llegada a los encargados de administrar justicia, es decir, a los jueces. Con lo cual, las propuestas estaban focalizados en cómo aproximar a los abogados al resto de los sectores sociales, sin distinción de clase ni raza.

En Estados Unidos, se creó el sistema pro bono, es decir, abogados de la matrícula asesoraban y patrocinaban gratuitamente a los sectores más desprotegidos. Así también, se implementaron oficinas públicas con juristas asalariados que brindaban apoyo profesional a estos sectores, conocidos en Inglaterra y Estados Unidos como *judicare*. Por último, integrando ambos sistemas, se constituyeron los denominados neighbourhood law center, ubicados en los barrios y descentralizados de las ciudades donde estaban establecidas las cortes.

Esta primera oleada pretendió saldar el desconocimiento que la ciudadanía en su conjunto tenía sobre sus derechos y los medios formales para reclamar por ellos. No obstante, muy pronto se percibieron los problemas ya que la prestación, al ser gratuita, no contenía incentivo para los profesionales y las causas caían en manos de abogados recién recibido o de dudosa calidad profesional. Por otro lado, siempre se actuaba frente a los litigios jurídicamente viables y no sobre la consulta acerca de derechos, es decir, no producía efectos sobre la educación jurídica de los ciudadanos (Santos, Boaventura; 1991).

A su vez, como se trataban de servicios orientados a individuos, no contemplaban aquellos problemas colectivos, de clase o de intereses particulares y no se daba respuesta a las demandas en conjunto donde determinados grupos veían afectados sus intereses. El problema procedimental y organizativo que acarrearía el reclamo de varios actores impedía un asesoramiento y patrocinio por estos profesionales.

En nuestro país, este primer momento se expresó en la creación de los Centros de asistencia legal gratuita o clínicas jurídicas, donde un cuerpo de abogados patrocina gratuitamente a determinados reclamos judiciales, como sucede en los Centros de las universidades de Buenos Aires y Belgrano. En ambos casos, los conflictos son asesorados por alumnos sin título universitario pero coordinados por un abogado con cierta antigüedad.<sup>4</sup> Tal como se indicó anteriormente, este servicio cuenta con el problema de la calidad del patrocinio y el compromiso de los alumnos con el caso ya que, una vez culminada la cursada, el mismo asunto es trasladado a otro grupo de estudiantes quienes deben interiorizarse nuevamente en él.

Asimismo, otro proyecto inscripto en esta misma línea se planteó la descentralización de las instituciones formales, acercándolas geográficamente a los vecinos y evitándoles costes de traslado como fue el caso del proyecto de descentralización de las fiscalías. A fines del año 2003, se crearon fiscalías barriales, donde el vecino recurría en caso de alguna denuncia penal y se evitaba la burocracia de las comisarías. No obstante, el proyecto estaba orientado a la justicia penal y sólo se atienden denuncias a las víctimas de delitos, dejando de lado los litigios civiles ya sea entre particulares como contra el estado.

En la sociedad civil, un proyecto sin implementación pero de esta naturaleza es el redactado por fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia. En dicho proyecto, se planteó el acceso a la justicia en términos de la naturaleza del conflicto. Para ello, la solución es la creación de la Justicia Vecinal o de menor cuantía, es decir, una justicia cercana geográficamente a los vecinos y responsable de los litigios de menor cuantía (fores, 1992; y el informe producido para el Ministerio de Justicia de la Nación, donde trabajaron investigadores de la misma institución, 1999).

Esta Justicia Vecinal se caracterizaría por su rapidez en la resolución de los litigios, informalidad del procedimiento evitando el ritualismo innecesario, con competencia amplia, oralidad y sin necesidad de patrocinio letrado. Esta es el único caso de propuesta de informalización de la justicia en nuestro país, después de la eliminación de la figura del juez de Paz no letrado.

### ***El auge de los intereses difusos***

Una segunda “oleada” se focalizó en la protección de los intereses difusos, cubriendo un aspecto desplazado por la primera “oleada”. La preocupación radicaba en cómo canalizar los reclamos de un conjunto de personas que compartían algún interés o consideraban que sus derechos eran violados por alguna situación concreta.

Los litigios, en el ámbito jurídico, eran considerados como enfrentamientos entre dos particulares (ya sean personas individuales como jurídicas). Sin embargo, en esta segunda “oleada” cuestionó este supuesto poniendo en evidencia conflictos en los que se afectaban a múltiples personas, incluso a la sociedad en su conjunto, pero que ciertas condiciones los

---

<sup>4</sup> Para un análisis crítico de estos servicios, ver el informe elaborado por la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires en [www.defensoria.org.ar/pdf/limites.pdf](http://www.defensoria.org.ar/pdf/limites.pdf)

imposibilitaban a organizarse y diseñar una estrategia común. En este sentido, este mecanismo apunta a que *“Si los afectados en grupo no están organizados, este interés precisamente difuso o fragmentado tendrá pocas posibilidades de ser tutelado o reclamado.”* (Boueiri, Sonia; 2003).

Si bien en sus inicios, este movimiento estuvo centrado en las clases bajas, actualmente traspasa estos límites dando respuestas a intereses de las clases medias o bien al conjunto de la sociedad. El ejemplo más claro son los movimientos ambientalistas o la defensa al consumidor.

En nuestro país, esta “oleada” estuvo representado por varios ejemplos. En primer lugar, la creación de la Subsecretaría de Defensa al Consumidor y/o todas las organizaciones encargadas de representar estos problemas. Asimismo, la creación de la figura del Ombudsman, encargado de la canalización de conflictos colectivos. Por otro lado, desde la sociedad civil, se constituyó la experiencia de la Universidad de Palermo, con la creación de la Red DIP.

Estos enfoques se sustentan en que los mecanismos formales y burocráticos, conformados por el Poder Judicial, son quienes solucionan los conflictos colectivos descartándose una canalización a través de otras formas de resolución. En otras palabras implica que la cultura jurídica en nuestro país, como en toda América Latina, *“...ha sostenido siempre que el Estado puede y debe resolver todos y cada uno de los conflictos jurídicamente relevantes que se producen en la comunidad; pues ello constituye una garantía esencial del estado de derecho y del imperio de la justicia sobre la ley del más fuerte. Este principio, que los abogados solemos esgrimir con orgullo, olvida la evidente verdad de que la justicia no es gratuita y que los recursos de que se disponen para ella son escasos.”* (Correa Sutil, Jorge; 2005). En otras palabras, la tanto los patrocinios gratuitos como la defensa de intereses difusos no son, realmente, libre de todo costo ya que o bien le significa algún gasto de traslado a las personas interesadas; o bien, los profesionales son de mala calidad; o bien, suponen un sueldo provisto por el estado.

Asimismo, se oculta la realidad que las sociedades actuales son plurijurídicas (Santos, Boaventura, 1991), en la medida en que existen distintas formas de resolución de conflictos paralelos y en competencia directa al ofrecido por el Estado. Éste último sólo es uno más, aquel que se constituyó como el dominante, es decir, el discurso que logró primar sobre otras formas de derecho y no el que recurren gran parte de la población.

### ***Los métodos alternativos de resolución de conflictos***

Una tercera “oleada” cuestiona la utilización unilateral de la justicia formal, es decir, de los aparatos creados para la administración del derecho formal. Desde esta perspectiva, se sugirió la utilización de medios alternativos a dichas instituciones cuyo objetivo sea el atraer a las partes para la composición del conflicto y no en aras del cumplimiento formalista de las leyes.

Estas formas aparecieron para dar respuesta a la excesiva carga de trabajo de las cortes y tribunales. La saturación del sistema formal debido al crecimiento de la litigiosidad producida por las crisis sociales y sus consecuentes luchas sociales volcadas al ámbito jurídico (Santos, Boaventura; 1991). Todo ello ha impedido a los jueces responder a la totalidad de los

conflictos e impidiéndole el acercamiento de las partes, y lo condujo a primar el cumplimiento de las condiciones formales más que en la solución de la controversia.

A partir de esta “oleada” se cuestiona el concepto de justicia vinculado a las instituciones formales. La justicia es vista ahora desde la solución de los conflictos, en una acepción más amplia, y *“...el acceso a la justicia como la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos jurídicos – formales o informales – que generan, aplican o interpretan las leyes y regulaciones normativas con especial impacto en el bienestar social y económico de las personas.”* (Boueiri, Sonia; 2003).

En otras palabras, se busca una solución efectiva de los conflictos ciudadanos, comprendiendo el marco normativo en el que están insertos pero manteniendo el principio filosófico de “justicia”. No pone énfasis en los mecanismos formalmente establecidos sino está orientado a mecanismos paralelos a la justicia, pero que den una respuesta real a los problemas de la gente considerando todos los recursos para hacerlo.

Estos mecanismos informales son la mediación, conciliación y arbitraje. Tanto la mediación como la conciliación son entendidas como procesos en el cual un tercero imparcial y objetivo garantiza un puente entre las partes, proponiendo estrategias de solución al problema inicial. Ello no involucra la expertise en la materia sino el consenso de las partes en quien sea el encargado de mediar entre ambas.

El arbitraje implica que los actores nombran a un tercero imparcial, resignando la apelabilidad de su resolución. Éste es quien decidirá el fondo del litigio y las partes deberían someterse a su decisión. En este punto, se diferencia tanto de la mediación como de la conciliación ya que es una persona la que indica quien tiene razón y no se busca la composición de la relación entre las partes.

Sin embargo, como veremos a continuación, en Argentina estos proyectos han puesto demasiado énfasis en la mediación, conciliación y el arbitraje como únicos mecanismos informales, sin contemplar la posibilidad de otras formas distintas, locales emergentes de la vida de una comunidad, es decir, inscriptas en lógicas culturales.

En este sentido, actualmente el debate está planteado en la oposición de la utilidad de los mecanismos jurisdiccionales para la resolución de todos los problemas de la ciudadanía en su conjunto o bien, si es posible encontrar otras formas de hacerlo; por otro lado, parecen oponerse la formalización frente a la informalización del derecho, sin contemplar las formas emergentes construidas a partir de las experiencias cotidianas de las comunidades.

En otros países latinoamericanos se pone en tela de juicio dicho presupuesto poniéndose el énfasis en la denominada justicia restaurativa. En un informe elaborado por el programa de Acceso a la Justicia, en Colombia, se define a este tipo de justicia como *“... un término genérico dado a los enfoques dirigidos a reparar daños causados que van más allá de condenar y castigar el acto, y buscan conocer las causas y las consecuencias personales, interpersonales y sociales de las conductas ofensivas, de tal manera que promueve la aclaración de responsabilidad, la recuperación y la justicia. La*

*justicia restaurativa es un enfoque que, basado en una actitud de colaboración y esfuerzo compartido para restablecer la paz entre las personas implicadas y la comunidad, resuelve conflictos en una variedad de escenarios (la casa, la oficina, el colegio, el sistema de justicia, etc.)”* (Señales de Convivencia N° 8)

En la oposición entre formalización – informalización tienden a confundirse pero, en términos generales, son costados de la misma cuestión, a saber la solución pacífica de los conflictos entre particulares. Los medios alternativos de solución de conflictos son los primeros pasos hacia una informalización de la justicia pero, en muchos casos, han ido incorporándose a la lógica formalista.

### **Una primera conclusión**

Esta apretada síntesis de las respuestas dadas al acceso a la justicia sirve de guía para la reflexión para futuros proyectos. Tal como se indicó más arriba, durante las primeras “oleadas”, el movimiento de acceso a la justicia estuvo sujeto a una concepción limitada del concepto de “justicia”. Se planteó la necesidad que todos los segmentos sociales llegaran a los abogados y, con ellos, a la magistratura para el reclamo de sus derechos.

La tercera “ola” puso en tela de juicio este mismo principio, cuestionando la idea del estado como único garante de la solución pacífica de conflictos. Se sustentó en otras alternativas para el acercamiento de las partes en litigio, tales como la mediación, conciliación y arbitraje.

En los países latinoamericanos, en los últimos años, emergió una nueva “ola” que podría considerarse dentro del “movimiento de acceso a la justicia”. Ésta se caracteriza por la integración de muchos de los elementos desplazados anteriormente.

Se ha ampliado el concepto de la asistencia jurídica, el cual contempla no sólo el patrocinio jurídico gratuito, sino que incorpora la educación acerca de los derechos que afectan a los sectores más desprotegidos. Este tipo de formación involucra estrategias como la divulgación de los derechos por medios masivos, como así también, la enseñanza utilizando los Centros gratuitos.

El segundo punto es el reconocimiento de los múltiples derechos subyacentes en las sociedades capitalistas o, tal como lo señalan algunos autores, el posmodernismo jurídico (Santos, Boaventura; 1991). La población indígena en esta región del mundo presenta esta realidad de un modo más evidente que en otros lados. El derecho formal sólo es uno de ellos que, por razones del proceso histórico, se afirmó como el dominante en el estado, sometiendo y ocultando otras prácticas y formas de solución de conflictos.

En nuestro país, la omisión de la multiplicidad de derechos opera en una doble negación. En primer lugar, la negación de la realidad indígena de nuestro país ya que no siempre se les reconoce ni su autonomía en los medios de resolución de conflictos ni, aún más grave, de su propia tierra.

Por otro lado, una segunda negación, es la que opera a nivel de las comunidades y segmentos marginados, ya sean indígenas o no. Esto supone el desconocimiento de otras realidades empíricamente contrastable, donde los sujetos recurren a formas locales para solucionar sus problemas. Se elude

formas vinculadas a lazos recíprocos, relaciones de parentesco, etc. estudiados desde hace años por otras disciplinas como la antropología, la sociología de la cultura, etc.

En otras palabras, esta "ola" latinoamericana se apoya en mecanismos alternativos de solución de conflictos, descentralizados y participativos, además de los ya tradicionales mediación, arbitraje y conciliación. En tal sentido, se abre la puerta a la creación de formas participativas emergentes de la ciudadanía como tal, construidas localmente en comunidades y segmentos sociales marginados.

Este proyecto apunta a ellos articulando el derecho formal y las lógicas locales. El desafío es lograr un papel de mediación entre sistemas que compiten entre sí, pero funcionando paralelamente. Por medio de la participación ciudadana abordar el acceso a la justicia entendida en sus propios términos y garantizándoles el cumplimiento efectivo de sus derechos.

## **Experiencias de participación ciudadana en el acceso a la justicia**

En esta sección se esboza una apretada síntesis de experiencias tendientes de participación ciudadana en el acceso a la justicia. No es un compendio de todas las experiencias y ensayos llevados a cabo en toda Latinoamérica, sino que sólo detalla las más sobresalientes y efectivamente probadas en cuatro países de la región. Un sumario de todas estas prácticas llevaría mucho tiempo y ocuparía demasiado espacio, por eso sólo se seleccionaron las más notables.

Las experiencias resaltadas se relacionan con la articulación de formas jurídicas alternativas que confluyen de modo paralela a las provenientes del estado nación. En algunos países, estas modalidades han estado presente más allá del estado y, en la actualidad, existen estrategias para incorporarlas al ámbito normativo, ya sea tan sólo reconociéndolas como articulándolas con los mecanismos formales.

### ***Perú***

Este país presenta una realidad bastante peculiar con respecto a los mecanismos locales de resolución de conflictos. Al tener una larga tradición indigenista, se le dio carácter constitucional a los mecanismos comunitarios, como son las Rondas de Campesinos y las Comunidades Campesinas, así como la Justicia de Paz no letrada. Estas tres formas son formas locales por las que las personas canalizan sus controversias vecinales y demás, actuando en paralelo al sistema formal.

Las comunidades campesinas son organizaciones basadas en relaciones de parentesco, vínculos sociales, económicos y culturales, presididos por la Asamblea General de la Comunidad, elegida por los comuneros cada dos años. En cuestiones de solución de conflictos, en un trabajo realizado en 1995, aproximadamente un 62% respondió que estas organizaciones son las que resuelven con mayor justicia los litigios, muy por encima del Poder Judicial en su conjunto (aproximadamente un 14%) (Revilla, Ana Teresa; 1999).

Como derivado de estas y a causa de su crisis estructural, emergió una nueva organización de carácter comunal y campesina, que se denominó las Rondas de Campesino. Son organismos surgidos a fines de los 70, en las comunidades rurales, para evitar los robos, asaltos y cuatrismo. Poco a poco fueron cubriendo las ineficiencias del sistema judicial formal, ya que mostraron efectividad para juzgar en los conflictos locales. A ello se agregó su capacidad de responder rápidamente al momento de la represión de conflictos rurales (cuatrismo y robo), inoperancia, corrupción y abuso por parte de las instituciones estatales, difusión de la experiencia a través de los medios de comunicación, difusión y apoyo por otras organizaciones (la Iglesia y ONGs).

Su efectividad condujo a la extensión hacia todas las áreas rurales de todo el país. Poco a poco fueron expandiéndose a lo largo del país hasta que lograron su legitimidad con la sanción de las leyes N° 24571 y Ley de Rondas Campesinas N° 27908, más recientemente. El mecanismo funciona a través de

la formación de turnos de vecinos para la vigilancia y la prevención de delitos y, cuando se detiene a una persona en una actitud sospechosa, es interpelada por la asamblea comunal para ver si se estaba llevando a cabo algún delito. En tales reuniones suelen participar jueces de paz (Revilla, Ana Teresa; 1999).

Sin embargo, no son todas semejantes, sino que presentan características propias que, a los fines de este trabajo, resultan importantes de resaltar. En algunos lugares, sólo son organizaciones dedicadas a la vigilancia y seguridad pública; en otros lugares, asumieron un rol proactivo en cuanto a la resolución de conflictos, es decir, constituyen un mecanismo paralelo al sistema formal y, desde el punto de vista del proyecto, son éstas las que interesan aquí.

En algunos casos, conforman un sistema complementario al Poder Judicial formal, ya que se consideran competentes en cuanto a la menor cuantía o pequeñas faltas aceptando la intervención de otras instituciones para los conflictos de mayor cuantía y delitos más importante. Sólo buscan suplir las falencias del Estado en lugares que, por algunas razones, éste no logra tener incidencia, *“Es decir, buscan que el Estado reconozca sus funciones de seguridad y justicia como manera de mejorar el acceso a la justicia de los comuneros, pero no buscan sustituir al Estado”* (Aranda Escalante, Mirva Victoria; 2003)<sup>5</sup>. Pero, inclusive en este grupo, la integración de las culturas indígenas creó sistemas jurídicos atravesados por las prácticas tradicionales y completamente diferentes del Poder Judicial formal.

En otros casos, las rondas son formas de organización política comunal, asumiendo un rol diferente y apartado del Poder Judicial formal e, incluso, las lleva a rechazarlo como institución que garantice el bien común. Estas rondas han asumido su papel como organismo de gobierno popular e independiente del Estado peruano. A pesar de la búsqueda de autonomía, estas organizaciones cumplen un rol como garante de los derechos comunales y como articulador entre el Estado y la sociedad.

No obstante ello, todavía tienen mucho camino por recorrer ya que, la mayoría de las rondas no conocen plenamente sus funciones, competencias y limitaciones legales. Es notable la ausencia en la capacitación tanto en normas jurídicas como en derecho consuetudinario y derechos humanos. Por otro lado, actualmente, existe una situación conflictiva entre el Poder Judicial y las rondas por un desconocimiento de las autoridades oficiales de las decisiones de la justicia comunal, aún a pesar de su reconocimiento constitucional<sup>6</sup> (Aranda Escalante, Mirva Victoria; 2003).

---

<sup>5</sup> En prácticamente todo lo referente a las rondas de campesinos se sigue al informe del Consorcio Justicia Viva, de Mirva Victoria Aranda Escalante publicada en el 2003.

<sup>6</sup> En el artículo 149 de la Constitución de Perú se establece la sanción de una ley de Coordinación entre la justicia comunal y la formal. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha sancionado una ley en ese sentido y esto hace que cualquier decisión tomada por la primera es revisada por la segunda, iniciando un nuevo proceso. Esto afecta la posibilidad del establecimiento de una jurisprudencia basada en el derecho consuetudinario, ya que en los casos donde la asamblea ha tomado una decisión, los magistrados lo deslegitiman utilizando las normas del derecho oficial.

La Justicia de Paz no letrada es una primera instancia creada por el estado para la resolución de los conflictos. Estos magistrados son elegidos popularmente en un período de dos años. Sus atribuciones son litigios de menor cuantía, en temas vinculados a menores (sin que impliquen delitos graves), ordenes urgentes de tenencia de menores. Una vez que intervienen en estos últimos casos, remite las actuaciones al juez de Familia correspondiente (Revilla, Ana Teresa; 1999).

El método es a través de la conciliación, buscando el consenso entre las partes contendientes. Asimismo, sus resoluciones se anclan en los usos y costumbres locales y no necesariamente aplicando la ley a los casos concretos (como lo haría un juez de Paz Letrado). Esta institución, a su vez, tiene un alto porcentaje de aprobación pública según los datos obtenidos, un 49% considera su desempeño bueno y sólo el 9% como malo. Este porcentaje se incrementa cuando se interroga a los litigantes, siendo un 63% los que consideran como bueno el desempeño) (Revilla, Ana Teresa; 1999).

Conjuntamente con estos mecanismos informales, existe un Poder Judicial formal que, actualmente, está atravesando por un proceso de reforma judicial integral. Entre los proyectos de esta reforma se encuentran algunos vinculados al acercamiento de la población a sus instituciones.

El más importante de estos es el proyecto de Módulos Básicos de Justicia. Este proyecto plantea como objetivos generales el mejorar la cobertura judicial a poblaciones alejadas de los centros urbanos (sedes de Corte), reduciendo el tiempo de acceso a los Juzgados, aumentando la cantidad de Jueces por habitante y fortaleciendo los primeros niveles de Administración de Justicia. A su vez, se sugiere el implante de un modelo moderno y transparente de organización, administración, de gestión tribunalicia y de servicio al público reduciendo el retraso, aumentando la productividad de los juzgados, reduciendo las barreras culturales al acceso y mejorando la protección efectiva de los derechos y libertades

En aras de lograr esto se propone la descentralización de la Administración de los Juzgados para una mejor respuesta a las necesidades locales, promoviendo la participación de las instituciones involucradas en la prestación del servicio de Justicia en beneficio directo de la población en las zonas periféricas, urbano-marginales y alto-andinas de menor desarrollo donde se ubiquen los módulos. De este modo, incentivar el desplazamiento de abogados a las poblaciones beneficiarias de este Programa, racionalizar la carga procesal a estándares que permitan una atención oportuna y especializada a los litigantes, optimizar la calidad y cobertura del servicio que prestan las instituciones integrantes del sistema judicial formal.

Fueron pensados porque una tercera parte de la población (aproximadamente 7,3 millones de peruanos) carece de un adecuado acceso a la justicia formal. Los jueces de Paz Letrados atienden juicios de menor cuantía y delitos menores; los jueces Especializados atienden juicios de mayor cuantía y delitos mayores. El número de estos jueces, en el país es de 345 y 746, respectivamente, es decir, hay un Juez de Paz Letrado y/o Especializado por cada 22,000 habitantes.

A su vez, su distribución no es proporcional y ni equitativa en las poblaciones ya que 69 de los 345 Jueces de Paz Letrados, están radicados en

Lima, y 112 en las sedes de Cortes de los Distritos Judiciales. Los 164 Jueces de Paz Letrados restantes, se reparten entre 1,600 distritos políticos habiendo un Juez de Paz Letrado por cada 9,7 distritos políticos. Este número negativo es más profundo si se tiene en cuenta que Fiscales, Médicos Legistas, Defensores de Oficio y Abogados gratuitos en estas zonas, es aún más precaria.

La justicia formal es, por lo tanto, prácticamente inaccesible para este segmento de la población que se caracteriza por ser de menores recursos económicos y residente en las zonas periféricas, urbano-marginales, selváticas y alto-andinas. Ello supone una desprotección de sus derechos individuales y limita la capacidad de los ciudadanos de estas zonas para incorporarse plenamente a la vida económica, política y social del país. Para ello fueron creados los Módulos Básicos de Justicia.

Estos poseen reingeniería de procesos, reorganización administrativa y reorganización de funciones para hacer los Juzgados más efectivos y eficientes, separando las funciones administrativas de las judiciales, permitiendo al Juez dedicarse completamente a las funciones jurisdiccionales. Las primeras son transferidas a profesionales capacitados y debidamente organizados obteniéndose mejoras sustantivas en los tiempos de duración de los procesos y en la atención al público.

Su ubicación se define según criterios de población, carga procesal, nivel de vida, índice de necesidades básicas insatisfechas, alejamiento (en tiempo) de los Juzgados, e índice de pobreza. Para centralizar los servicios de justicia se prevé que los Jueces, Fiscales y Médicos Legistas adscritos sirvan, con carácter de itinerancia a las poblaciones aledañas. Complementariamente, con frecuencia serán visitados por Magistrados de las instancias correspondientes, para resolver las apelaciones producidas.

Aún cuando se considera que el proyecto está dando buenos resultados, su implementación estuvo atravesado por algunos problemas de índole política que lo hicieron zozobrar. Poco a poco fue perdiendo apoyo tanto político como financiero, se sustituyó el liderazgo técnico por la politización del manejo del proyecto a través de nombramientos políticos, sin capacidades técnicas. Todo ello, impactaron negativamente en la ejecución del proyecto.

La centralización de los distintos actores del Poder Judicial en oficinas descentralizadas (oficinas comunes) no logró aplicarse completamente, entre otras razones, por la oposición del Ministerio Público, a pesar del "Convenio de Colaboración y Coordinación Interinstitucional" firmado entre los distintos actores. La idea de itinerancia de los magistrados de Primera y Segunda Instancia no se cumplió por falta de apoyo de la magistratura. La ubicación de estos Módulos no siguieron los patrones establecidos inicialmente por el proyecto sino que fueron implementados sólo en localidades con problemas de litigiosidad y pobreza, pero con potencial para la obtención de votos al partido.

El ejemplo de Perú resulta interesante a los fines de este trabajo ya que, a raíz de la heterogeneidad cultural, las formas locales adquirieron carácter constitucional. La diversidad abrió las puertas para la crítica de la centralización del derecho formal, incorporando las lógicas locales como alternativas a la solución pacífica de los conflictos. Por otro lado, la complejidad de su geografía legitimó la implementación de los Módulos Básicos, donde concentrar las

tareas jurisdiccionales formales en pequeño núcleos urbanos, alejados de los centros.

## **Guatemala**

Éste es otro país que ha dado algunos pasos en pos de la multiculturalidad del estado. En los últimos años, y tras la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, muchos países latinoamericanos reconocieron el derecho indígena, y sus mecanismos de resolución de conflictos, como formas alternativas a las impuestas por el estado.

Estos ítems son parte de un. En 1996, la Corte Suprema establece una Comisión de Modernización, con magistrados de la Corte y otros funcionarios del Organismo Judicial, cuyo objetivo era la planificación del Plan de Modernización del Organismo Judicial ([www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)). En dicho plan se contempla, como uno de los objetivos estratégicos, el fortalecimiento del acceso a la justicia.

El primer paso fue la creación de centros de mediación, para el impulso de los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos. En 1999 se inicia el sistema de mediación en el Organismo Judicial. En el 2001, se constituyó la Unidad RAC (resolución alternativa de conflictos), encargada de la divulgación de estas formas alternativas. Al año siguiente, la Unidad de Modernización y la Unidad RAC crearon 17 centros de mediación más en distintos puntos del país.

En 23 de enero de 1998 se crearon cinco Juzgados de Paz Comunitarios. Estos se caracterizan por estar conformados por jueces con capacidad de realizar audiencias de conciliación, aprobando acuerdos entre las partes, resolviendo conforme a los usos y costumbres, la equidad y el Derecho. El objetivo es el reconocimiento del derecho consuetudinario y de los mecanismos de conflicto locales, descentralizar órganos de justicia a áreas rurales. Para ocupar el cargo, se propone la elección de tres jueces de paz surgidas de aquellas personas reconocidas por su honorabilidad y conocimiento del idioma de la región y del español.

A pesar de ello, desde los sectores indígenas, se ha criticado la aplicación de la normativa en la medida en que estos juzgados pertenecen al sistema estatal y no son propios de sus comunidades. A su vez, cuestionan el modo en que fueron electos los representantes comunitarios.

Como sucede en Perú, para ampliar la respuesta de la justicia formal hacia la ciudadanía, se crearon los Centros de Administración de Justicia (CAJ). Estos son organismos semejantes a los Módulos Básicos creados en Perú, donde se centralizan en un lugar todos los actores de la justicia, el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil, los Juzgados de Paz y la Defensa Pública Penal. De este modo, se busca el acceso a la justicia y la interpretación de la población rural.

## **Colombia**

En Colombia se ha promovido un cambio radical en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, informalizando la justicia y orientándose hacia una justicia comunitaria con intensa participación

ciudadana. Durante la última década se promovieron la Conciliación con Equidad (Ley 23 de 1991), las Unidades de Mediación y Conciliación, la Justicia de Paz y el Plan Nacional de Casas de Justicia.

La Conciliación con Equidad se trató de un programa cuyo propósito era *“generar la transformación de las prácticas violentas y movilizar a la participación ciudadana”* (Perafan; 2002). Si bien, inicialmente el interés del Ministerio de Justicia (uno de los actores involucrados en el proyecto) estaba relacionado más a descongestionar los abarrotados juzgados de la Justicia colombiana y no tanto como instrumento de integración de las tensiones sociales. Durante la primera etapa, se realizó una selección de municipios, una capacitación de líderes comunitarios en herramientas de conciliación y mediación y un diagnóstico de la conflictividad en las zonas elegidas.

Las contradicciones entre los actores encargados de la implementación - el Ministerio de Justicia abogaba por un énfasis en la capacitación en el derecho formal y en el costado más legalista de los métodos alternativos; y los objetivos del Plan de Rehabilitación (PNR) buscaba la elaboración de diagnósticos de conflictividad y transformar las prácticas locales de resolución de conflictos – condujeron a parcial fracaso de la experiencia. Estas tensiones trajeron como consecuencias que el programa no obtuviera buenos resultados porque se focalizó en la mediación y la conciliación como mecanismos formales pero no como herramienta para tender un puente entre la ciudadanía y el estado (Perafan; 2002).

Tras este primer momento, y luego de algunas transformaciones en ambos de los actores (tanto el Ministerio de Justicia como en PNR) estas falencias fueron superadas y se obtuvieron mejores resultados orientando a la construcción de lazos participativos de la ciudadanía e informalizando los mecanismos, poniéndolos al alcance de las comunidades (Perafan; 2002).

Este programa se vio complementado con la creación, en 1996, de las Unidades de Mediación y Conciliación. Éstas tuvieron como objetivo el impulso de los métodos alternativos de resolución de conflictos en contextos escolares y comunitarios. Según unos primeros datos relevados en 1999, se presentaron 2.054 mediaciones (1.850 con acuerdo y 275 sin acuerdo) donde el conflicto es visto como una oportunidad para la mejora de la convivencia social (Perafan; 2002).

El tercer programa es el de la creación de los Jueces de Paz, figura proveniente de la comunidad en donde se instrumenta. Estos jueces son los encargados de la solución de conflictos de menor cuantía, con un procedimiento flexible y no formalizado. Para garantizar el estado de derecho, las resoluciones de estos magistrados son apeladas por Jueces de Reconsideración y los Jueces de Conocimiento, es decir, las decisiones son puestas a consideración a otros magistrados evitando la arbitrariedad (Perafan; 2002).

A su vez, se puso en funcionamiento el Programa Nacional Casas de Justicia y Paz. Es una iniciativa del Ministerio del Interior y de Justicia, apoyado por el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La Casa de Justicia es un centro de prestación de servicios de solución de conflictos, en donde se haya conjuntamente mecanismos de justicia formal y no formal. De este modo, se centralizan en una institución las respuestas a las inquietudes y problemas para la ciudadanía de una localidad. El objetivo es acercar la justicia al ciudadano, orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito y luchando contra la impunidad.

Allí se concentran tanto representantes de las fiscalías como de las defensorías, a su vez, de miembros de la comunidad, junto con expertos en métodos alternativos de solución de conflictos. No obstante, ha emergido una práctica frecuente en ellas, que es la utilización de formas de justicia restaurativas. El objetivo inicial del proyecto era *“prestar a las comunidades un servicio integral para el tratamiento de sus conflictos, facilitando de esa forma su acceso a la administración de justicia, trabaja coordinadamente con ésta en la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, no sólo como operadores (dentro de sus instalaciones), sino incluso desarrollando estructuras administrativas que los coordine (tanto al interior como fuera de ella)”*. No obstante ello, se está dando con más frecuencia y de un modo autodidacta, una construcción de prácticas restaurativas locales, respondiendo a las necesidades de las comunidades.

Por lo tanto, las Casas de Justicia, se han transformado en un compendio de todas las vías para resolver los litigios entre los vecinos, ya que los mismos representantes comunales favorecen la participación y la elaboración de métodos locales, al margen de los establecidos formalmente, pero que encuentran un marco propicio evitando sus componentes violentos. Para citar un ejemplo, en la revista Señales (Señales N° 7) se cita una iniciativa de la Casa de Justicia de Quibdo, donde se apunta a la sistematización de las experiencias y relatos de los mayores y memoristas afrocolombianos, para la recuperación de la memoria colectiva de los valores y procedimientos en torno a la justicia del pueblo afrocolombiano.

Ello ha modificado el objetivo inicial y definido, actualmente, como la contribución a la creación y utilización de los espacios donde se desarrolle la justicia comunitaria, entendida como el conjunto de mecanismos de autocomposición y heterocomposición con que cuentan los vecinos para resolver sus controversias.

Según el Censo Nacional de Casas de Justicia, entre enero del 2002 y junio del 2004, se recibieron 1.360.545 solicitudes. De las cuales, el 68% acudió directamente a la Casa de Justicia, sin recurrir a otro instituto, con lo cual demuestra una efectiva legitimidad a la hora de la búsqueda de respuestas a la solución de los problemas de la gente. Además de este alto porcentaje, el 12% intentó dialogar con la contraparte y, al no lograr un acuerdo, se fue directamente a la Casa de Justicia. En otras palabras, el 80% recurrió a la Casa de Justicia, agotando toda instancia de mediación entre particulares. Sólo el 12,5% (el otro 7,5% respondió NS/NC) se dirigió a otra instancia previa a la Casa de Justicia (Señales, N° 8).

De este 12,5%, el 50% fue a una entidad estatal (policía u otras instancias), de las cuales en un 72% de los casos fueron derivados a las Casas de Justicia. Esto muestra un alto índice de legitimidad no sólo desde los usuarios sino de los empleados de instituciones del estado. Ellos son quienes

envían a los vecinos a canalizar sus conflictos dentro de las Casas de Justicia. Pero no sólo ello. En el mismo Censo se detectó que el 95% de los quienes acceden al servicio, opinan que las Casas de Justicia tienen ventajas frente a otras instituciones. Las principales ventajas son: orientación (20%), solución al problema (19,8%), cercanía (11,7%), y garantía y seguridad (10,9%) (Señales, N° 8).

Este argumento se ve reforzado por el papel protagónico que se le quiere dar a las Casas de Justicia en el nuevo escenario de reforma procesal penal, donde se fija como requisito de procedibilidad una conciliación preprocesal en algunos casos como las lesiones personales, el aborto, la calumnia, la violencia intrafamiliar, la inasistencia alimentaria, el hurto y la estafa menor, la emisión ilegal de cheques, el abuso de confianza, la usurpación de aguas y tierras, la invasión de tierras y edificios, el daño en bien ajeno y usura, entre otros.

Como lo afirma la revista Señales (Señales, N° 8) *“En este momento, las Casas de Justicia adquieren una mayor importancia frente al nuevo esquema procesal penal por cuanto en ellas podrá agotarse la conciliación preprocesal como elemento condicionante para que se dé inicio a la acción penal”*. En otras palabras, el proceso de reforma ha contemplado la instancia de las Casas de Justicia asignándole un rol preponderante en las instancias restaurativas de la resolución del conflicto y, de ello se deduce que hay un amplio consenso, incluso en juristas especializados, acerca del papel de éstas como ámbitos válidos y eficiente a la hora de resolver problemas, aún penales.

De hecho, la propuesta formulada en este trabajo es la recuperación de este programa para la realidad argentina, a través de una implementación orientada a las formas locales de resolución de conflictos. Como veremos más adelante, el programa de Casas de Justicia en nuestro país ha perdido esta dimensión participativa y se ancló en la formalización<sup>7</sup> de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos sin una apertura real a la realidades locales.

En tal sentido, la experiencia colombiana demuestra la tendencia hacia la informalización del derecho aproximando la solución pacífica de las controversias a la comunidad pero extrayendo sus componentes violentos. Esto supuso la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones justas y eficaces, garantizadas por el uso de sus propias realidades culturales de las localidades, sin imponer una herramienta formal o en proceso de formalización, como son la mediación y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

## **Chile**

En Chile, la problemática del acceso a la justicia ha sido tratada, como se indicó más arriba, desde distintos enfoques. En la década de los 80 se

---

<sup>7</sup> En este sentido, se entiende por formalización a aquellos mecanismos sancionados y regulados por la ley, dirigidos solamente por profesionales expertos. En nuestro país se parte de la creencia que la efectividad de la mediación, el arbitraje y la conciliación, sólo son posibles en presencia de una persona con una carrera universitaria, primordialmente abogados. Estos cierran la posibilidad de la creación de otras formas, provenientes de matrices culturales locales y comunitarias.

crearon las Corporaciones de Asistencia Judicial con una orientación técnica basadas en la asesoría en materias judiciales, es decir, el de patrocinio en juicios.

Éstas se fijaron como misión entregar asistencia jurídico - social gratuita a las personas de escasos recursos. Estas conformadas por 156 consultorios fijos, 72 Oficinas de atención, 19 consultorios móviles. En algunas ciudades se crearon Centros de Mediación en algunas ciudades y Centros de Atención a Víctimas de delitos violentos cubriendo un total de 285 comunas del país. En los últimos años incorporaron otras formas de resolución de conflictos e integraron el Servicio Social (Abarca, Alejandro; 2000).

En 1993, ampliando los servicios dados por las Corporaciones e integrándolos en una política más estable y de nivel nacional, se creó el Programa de Asistencia Jurídica con los objetivos de informar y orientar a las personas de escasos recursos sobre cuales son sus derechos y cómo pueden éstos hacerse efectivos; ofrecer alternativas de solución a los conflictos promoviendo el acuerdo entre las partes; asegurar una atención profesional, estable y continua en los consultorios jurídicos; determinar cuáles son los problemas más acuciantes y recurrentes en las comunas; elaborar coordinadamente con otras instituciones, públicas o privadas, políticas de difusión y de trabajo con la comunidad anticipándose aquellos problemas más acuciantes y recurrentes de la comuna.

No obstante, en la lógica de este Programa sigue primando el principio formalista del acercamiento a las partes al derecho formal, educando en sus derechos pero asistiéndolos en el planteamiento judicial. Aún cuando incorporé un módulo de métodos alternativos, éste siempre es brindado por los profesionales a cargo de las Corporaciones y no se intenta la creación de mecanismos locales.

A pesar de ello, es interesante resaltar la modalidad de trabajo comunitario en el ámbito jurídico y la composición de equipos interdisciplinarios, ya que no existen antecedentes del uso de esta estrategia en materia jurídico-social por parte de instituciones del Estado. Esta metodología de trabajo con la comunidad, por otra parte, es antigua en otras áreas pero con escasa aplicación en la problemática de acceso a la justicia.

La interdisciplinariedad consistió en la formación de equipos de trabajos integrados por profesionales del trabajo social, como asistentes sociales y psicólogos. La metodología perfeccionó los elementos de registro y sistematización de las estrategias seguidas, obteniendo así material para una mejora en la replicación de este mecanismo.

Todavía está incipiente la apropiación del programa por parte de los miembros de la comunidad, así como también, está ausente el estudio, el reconocimiento y el aprovechamiento de los mecanismos locales de solucionar las controversias. Si bien el Programa es una aplicación del trabajo comunitario falta la toma de conciencia acerca del papel activo de la comunidad en la construcción de estos mecanismos, a partir de sus experiencias cotidianas.

El Ministerio de Justicia organizó la campaña "JUSTICIA DE LOS ACUERDOS", en donde informa sobre los beneficios de los mecanismos de resolución no adversarial para evitar acudir a los tribunales. Como vimos

anteriormente, estos son una herramienta para la desjudicialización de los conflictos, descongestionando los tribunales y ampliando el acceso a la justicia.

En 1997 se creó el Programa Resolución de conflictos anexos a Tribunales, un programa piloto de Mediación Familiar, para ayudar en forma gratuita a resolver conflictos familiares de manera pacífica y sin llegar a los Tribunales de Justicia. El tratamiento del conflicto es abordado por profesionales (asistente social, psicólogo o abogado) que se transforman en mediadores en el conflicto, ayudando a los integrantes a buscar un acuerdo por el diálogo, la participación y el respeto mutuo. Una vez resuelto el conflicto, el Tribunal competente es informado éste por escrito.

Estas políticas estatales estuvieron orientadas a la formalización de los mecanismos alternativos de Justicia, integrándolos en una lógica de descongestionamiento de los juzgados y normativizándolos mediante reglamentos y leyes. No obstante, tal como se indicó más arriba, la experiencia del Programa de Asistencia Jurídica reivindica la participación comunitaria, por medio de una metodología de diagnóstico participativo, en la definición instancias formales, a través de una transmisión de conocimientos acerca de nuestros derechos.

Por último, una iniciativa proveniente de la sociedad civil es la llevada a cabo por FORJA, una organización no gubernamental, focalizado en la educación jurídica, difusión de los derechos y en las acciones de interés público (Cox, Sebastián; 1999). Asimismo, han apoyado el crecimiento, durante los últimos años, el denominado "movimiento extensionista". Los puntos fuertes de estos grupos es promover a líderes comunitarios formándolos en materia de los derechos ciudadanos y cuáles son las vías adecuadas para reclamarlo.

Constituye metodología especial de capacitación ciudadana en el conocimiento y exigibilidad de derechos para la Justicia y la Democracia, como forma efectiva de fortalecer la participación de la Sociedad Civil. En esta misma línea, se elaboraron Guías de Acceso a la Justicia y Catastros de Colaborares de la Justicia con Sectores Pobres. Se trata, pues, de la selección y formación de líderes comunitarios a los que se capacita en derechos y en las herramientas necesarias para la solución de conflictos. De este modo, éstos extenderán su formación a la comunidad en que viven (para una experiencia semejante en la Argentina, ver Fundación Favim; 2002).

Por medio de ello, se busca solucionar las falencias presentes no sólo en la justicia formal sino, también, en aquellos métodos de resolución de conflictos sin confrontación. Desde la perspectiva de la institución, si bien algunos temas no deberían ser tratados en los tribunales, todavía existe un sinnúmero de casos que lo hacen. Para superar este problema es imprescindible una mirada crítica de los sistemas legales tradicionales, en dirección hacia la creación de nuevas técnicas de resolución de conflictos. El escaso acceso a los mecanismos establecidos implica ampliar el sistema de asistencia legal, incorporando mejores sistemas de información y orientación en el primer momento de todo conflicto, es decir, en la etapa de la consulta. Asimismo, para lograr una mejor credibilidad de los ciudadanos, FORJA propone incorporar nuevos "operadores de justicia", aquellas personas que con credibilidad y accesibles en sus comunidades locales.

## **Argentina**

En la actualidad, en Argentina, se están llevando a cabo varios proyectos simultáneos para el efectivo acceso a la justicia. Las primeras experiencias realizadas estuvieron focalizadas en los centros de asesoramiento y patrocinio gratuito. Asimismo, hubo un intento de descentralización de las instituciones jurídicas, se crearon las fiscalías barriales y se crearon las Casas de Justicias.

Los centros de asistencia jurídica y patrocinios gratuitos fueron creados con el objetivo de garantizar un asesoramiento gratuito a personas de bajos recursos. En términos generales, estas experiencias surgen como réplica a lo que se denomina las Clínicas jurídicas, es decir, un conjunto de abogados que ofrecen sus servicios gratuitamente o según el monto regulado en el litigio.

Las primeras experiencias de Asistencia jurídica gratuita se gestó en la provincia de Córdoba donde, por mandato de la Constitución provincial, se planteo la imperiosa necesidad del asesoramiento gratuito para los sectores sin recursos. En el Primer Congreso Nacional de Defensores Oficiales, en el año 1996, se presentó la ley cordobesa de Asistencia Jurídica Gratuita (ley 7982) y se apoyo la medida comprometiéndose el resto de las provincias a organizar estos mecanismos (Ministerio de Justicia de la Nación; 1999).

El proyecto cordobés creaba la Mesa de Atención Permanente y el Cuerpo de Asesores Letrados. Asimismo, el Colegio de Abogados brindaba un servicio de asistencia preventiva, consultiva y de defensa, tal como fue expresado en el Plan Nacional de Reforma Judicial (Ministerio de Justicia de la Nación; 1999). Junto a estos cuerpos se creó el Cuerpo de Auxiliar Técnico Multidisciplinario, es decir, un grupo de profesionales de variadas disciplinas (psicólogos y asistentes sociales) para el asesoramiento y la comprensión cabal de los conflictos.

Pronto estas experiencias fueron recuperadas por las universidades para el aprendizaje de los últimos años de la carrera, como sucedió en Tucumán tras la sanción de la ley 5233 (Ministerio de Justicia de la Nación; 1999) o el Práctica de la Universidad de Buenos Aires. Las consultas son doblemente aprovechadas porque dan respuesta a personas sin recursos y, al mismo tiempo, se aprovechaba para la formación final de los estudiantes de la carrera de derecho.

No obstante, la respuesta a sectores de bajos recursos se vio limitada a determinados tipos de casos, dejando de lado un conjunto de conflictos que, de todos modos, aqueja a la ciudadanía<sup>8</sup>. A su vez, los criterios formales e informales de los distintos patrocinios tienden a superponerse, o bien, a dejar de lado a algunos sectores sociales.

Otro Centro, vinculado a la Universidad de Palermo, se focalizó en la canalización de los derechos de intereses difusos, es decir, el tratamiento de conflictos particulares pero que afectan a grandes segmentos sociales.

---

<sup>8</sup> Para una crítica al conjunto de patrocinios gratuitos de la Ciudad de Buenos Aires ver el informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en [www.defensoria.org.ar/pdf/limites.pdf](http://www.defensoria.org.ar/pdf/limites.pdf)

En cuanto a los mecanismos alternativos de solución de conflictos la que encabeza las propuestas es la Fundación Libra. El proyecto de Casas de Justicia surgió a partir de la propuesta de sus integrantes en los Talleres de San Nicolás, de la Mesa del Diálogo. Capacitó a profesionales en el área de resolución de conflictos, para los Centros de Mediación anexa a los Tribunales en Chaco y Jujuy. A su vez que participó en variadas experiencias en pro de la expansión de los métodos alternativos de resolución de conflictos ([www.fundacionlibra.org](http://www.fundacionlibra.org))

Una articulación entre los mecanismos formales y los informales estuvo expresada en el sistema de Multipuertas. Son edificios pensados como lugares donde se ubican todas las herramientas con los que los vecinos canalizan sus reclamos. En ellos está contenido mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tales como la mediación y, al mismo tiempo, ámbitos donde se asesoran a las personas hacia el lugar indicado en que debe presentar su reclamo. No obstante, al decir de fores, estas instituciones deberían ser sustituidos por los mismos abogados *“...podrían servir de orientadores de una mejor solución, que incluso evite la participación estatal propia de los centros que, bajo supervisión judicial, estudian los conflictos para derivarlos hacia la mejor opción, como ocurre con los llamados “tribunales de múltiples puertas”, que prevén la participación orientadora del propio sistema judicial”* (fores; 1999)

Existen dos experiencias de estas características en nuestro país. El primero de ellos surgió a partir de la centralización de los servicios de cuatro centros ubicados en los barrios de La Boca, Caballito, Liniers y Monserrat. En esta institución los usuarios son asesorados gratuitamente y, en caso de solicitarlo, reciben el servicio de mediación. Por último, en caso de ser necesario, son derivados a los organismos apropiados para la solución de su problema (ver [www.pmp.jus.gov.ar](http://www.pmp.jus.gov.ar)).

El otro se trata del convenio firmado entre esta institución y la Cámara Nacional en lo Civil, el 26 de diciembre de 2001. La Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos crea el programa “Multipuertas” implementando en el edificio de dicha Cámara una oficina denominada Centro de Orientación y gestión de conflictos (Lareo, Alejandro; ED 2001).

Funciona en una oficina ubicada en Planta Baja de edificio de la Cámara y es atendida gratuitamente de lunes a viernes de 9:00 a 13:30. El personal es capacitado, asesorando a los usuarios acerca de la conveniencia de un método u otro para la solución de su litigio.

Un ensayo que retoma el enfoque del sistema multipuertas es el denominado Casas de Justicia. Estos son centros de asistencia jurídica y social gratuita para la comunidad. Sus objetivos son el de informar y orientar a las personas acerca de los derechos y cómo canalizarlos institucionalmente para hacerlos valer. A su vez, prevén métodos alternativos para la solución de conflictos para la resolución rápida de los conflictos. En la búsqueda de un camino diferente para proveer de acceso a la Justicia, las Casas de Justicia brindan a la comunidad alternativas jurídicas y sociales adecuadas, económicas, rápidas y oportunas, previas y distintas la justicia formal así se pretende prevenir y/o dar solución a los conflictos.

El proyecto de Casas de Justicia en desarrollo en nuestro país está atravesado por una tensión estructural interna. En Colombia, tal como vimos anteriormente, el Programa se centraliza en la participación ciudadana y en la construcción de mecanismos comunitarios de resolución de conflictos, es decir, se busca recuperar las experiencias locales en cuanto a cómo solucionar los problemas entre los miembros de una determinada comunidad. Se parte de la base que cada comunidad construye sus propios mecanismos extrajurídicos y, a partir de allí, se pretende canalizarlos al interior de la Casa de Justicia. Este es el nudo central del Programa.

Sin embargo, en Argentina, al trasladar el proyecto no se recuperó dicho costado de participación comunitaria sino que se retomó el sistema Multipuertas con su focalización en métodos alternativos de resolución de conflictos tradicionales como la mediación, la conciliación, etc., a partir de expertos capacitados en ellos. No obstante, no hubo una apertura sincera a otros mecanismos locales, es decir, una búsqueda de nuevas formas de derechos y procesos de composición de los litigios vinculados a la comunidad.

Por último, una modalidad novedosa que constituye un canal abierto a la elaboración de diagnóstico de acceso a la Justicia es el diseñado por CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas, en la localidad de Moreno. Esta modalidad tiene como objetivo identificar las necesidades jurídicas insatisfechas. En la formulación del proyecto las necesidades jurídicas insatisfechas son entendidas en dos acepciones: la primera es aquella insatisfacción de los usuarios por la respuesta obtenida por sus esfuerzos u otros sin vinculación con el sistema judicial en la solución de sus problemas; la segunda definición remite a las necesidades jurídicas que ni siquiera son acercadas al sistema jurídico, o bien están allí pero sin representación de un abogado o de un mediador (Friedman, Diego; [www.cippecc.org.ar](http://www.cippecc.org.ar)).

Para ello, se elaboran encuestas y entrevistas en profundidad acerca de cómo están cubiertas estas necesidades y qué canales utilizan para contrarrestar los obstáculos en el acceso a mecanismos institucionales donde reclamar y efectivizar sus derechos.

Por último, como se indicó más arriba, la experiencia de Favim en el proyecto extensionista resulta exitosa. La divulgación y formación ciudadana son una herramienta eficaz para un mejoramiento en la participación y en la transparencia del sistema judicial. Sin embargo, el proyecto aquí planteado, además de contemplar este carácter extensionista, está orientado a la creación ciudadana de sus propios mecanismos locales y sus propias formas de acceso al sistema formal.

### ***Una segunda conclusión***

Como se ha señalado, se observa una tendencia hacia la informalización de la justicia en los países latinoamericanos, concibiéndola como solución efectiva y rápida de las controversias cotidianas. Dada la realidad heterogénea de esta región del mundo, la experimentación ha contemplado desde los ya tradicionales métodos alternativos de resolución de conflictos, hasta la apertura a sistemas alternativos al derecho formal.

Las experiencias realizadas en otros países muestran un fuerte acento en la participación y en la construcción conjunta de la ciudadanía, demostrando

cómo la inclusión en las políticas públicas incide directamente en la credibilidad y legitimidad de las propuestas. El ejemplo más claro de ello es el proyecto de Casas de Justicia colombiano, donde se fue incluyendo las realidades locales en cada Casa de Justicia, lo que derivó en un rol más activo de dicha institución. Los municipios debieron incorporarlo como una necesidad ciudadana y buscan apoyarlo continuamente, asignándoles recursos.

La recuperación de las formas jurídicas indígenas es otro ejemplo de escapar de una visión monista del derecho, abriendo paso a mecanismos no contemplados en la lógica jurídica formal. Este es el caso en Perú, donde las rondas de campesinos emergieron dando respuestas a las ausencias del estado, pero logrando articularse creativamente con la lógica del estado de derecho.

Así como la vuelta a la justicia de Paz no letrada, cuyo objetivo no es más que reintroducir a la ciudadanía en la administración de justicia, entendiéndola desde una definición amplia de este último término. La Justicia de Paz ha ido, en nuestro país, retrocediendo con el correr del tiempo hasta transformarse en una justicia de menor cuantía letrada. Las experiencias de Colombia y Perú, en este sentido, demuestran que este no es el camino correcto ya que uno de los obstáculos es la falta de comprensión y de legitimidad de los jueces para impartir justicia. Una vuelta a una justicia de paz no letrada implica un compromiso ciudadano en la búsqueda de decisiones equitativas.

El movimiento extensionista chileno, aún limitándose a la educación cívica de la enseñanza del derecho formal, es una herramienta válida para su difusión pero, asimismo, cumple un rol relevante a la hora de tender puentes entre las formas locales y el estado. Es cierto que, aún reconociendo las prácticas locales, éstas no pueden escindirse de su contexto nacional ni de la producción jurídica en la que están inmersas. Por este motivo, ampliar el espectro de la ciudadanía, acercándoles conocimientos sobre sus derechos y cómo reclamarlos es una herramienta eficaz para pensar cómo articular los localismos con el estado nación.

Uno de los puentes posibles es, como indican las experiencias en métodos alternativos de resolución de conflictos, orientar las formas de resolución de conflictos hacia una justicia restaurativa, es decir, no focalizadas en la pena sino en la recuperación de los lazos sociales. Estos mecanismos son efectivos en la medida en que mantengan la informalidad de los procedimientos, la cercanía geográfica de las partes (como muestra los centros guatemaltecos, para citar sólo un ejemplo) y la no obligatoriedad por parte de las partes (como ocurrió en nuestro país que, por medio de la ley de mediación, impuso la conciliación obligatoria desnaturalizando su lógica).

Estos elementos implican una crítica a los supuestos básicos subyacentes acerca de la ciudadanía en su conjunto, es decir, la noción de un sujeto pasivo y sin conocimiento de su realidad. Al retomar la propia práctica cotidiana de los sujetos y al incorporarla en la lógica formal, se está poniendo en tela de juicio ese supuesto y abriéndose a una nueva concepción del sujeto, como actor creativo de su propia realidad. La articulación con el derecho formal será un punto más dentro del proceso pero no el único. El principal objetivo de

todas estas prácticas es dar respuesta de justicia a la sociedad en su conjunto, integrándola en el diseño de las políticas públicas.

En nuestro país, por el contrario, la problemática del acceso a la justicia estuvo vinculada al mundo jurídico, desplazando a otras disciplinas en una reflexión crítica de la cuestión. En contadas excepciones, los profesionales que no provienen de la abogacía sólo son una herramienta tangencial pero sin demasiada participación real en el proceso de definición de los proyectos ni en las etapas de implementación. Esto vale incluso para los proyectos más ambiciosos de las Casas de Justicia y el proyecto extensionista de FAVIM, ya que la modalidad contempla la formación ciudadana en materia de derecho formal y no la búsqueda de construir formas alternativas (más allá de las ya tradicionales mediación, conciliación y arbitraje) y locales, emergidas de los usos y costumbres de las comunidades.

Sin embargo, en ningún proyecto se contempla la creación comunitaria como un elemento a tener en cuenta. La participación ciudadana sólo es vista como un objetivo y no como una herramienta tanto en la búsqueda de los mecanismos para el acceso formal, como en su propia gestión de las controversias.

Los proyectos de participación ciudadana son contemplados, todavía, como la formación por parte de profesionales expertos, ajenos a los problemas comunales, encargados de traer soluciones. Es cierto que, en los últimos años, este supuesto está poniéndose en tela de juicio como sucede con el proyecto de CIPPEC o el de Favim, pero este abordaje debe profundizarse. Así como en el proyecto de Justicia Inmediata de fores (1999), se planteó como sus características la celeridad, la oralidad, la inmediatez, la eficiencia, la informalidad y la participación ciudadana. Estos últimos principios son pensados como mecanismos para la incorporación de los ciudadanos en la tarea de impartir Justicia.

No obstante, muchos de los problemas y de las respuestas planteadas en ámbitos académicos o bien en el diseño de políticas públicas ya están presentes en las realidades comunales. El desafío es, para las políticas públicas, recuperarlos, comprenderlos, articularlos con mecanismos formales, aprovecharlos y difundirlos. Muchas de las lecciones aprendidas en otros contextos nacionales, muchos de los problemas surgidos a la hora de la implementación y demás, son factibles de recuperarlos de las experiencias de otros países. Por este motivo, estudiar los procesos y las políticas acerca del acceso a la justicia es un elemento indispensable para no errar el camino; o bien, para corregirlo mientras sea posible.

# Propuesta de implementación del proyecto

## *Introducción*

Tal como se viene mencionando, el presente proyecto tiene como objetivo avanzar hacia una informalización en los modos de resolución de los conflictos, ampliando el acceso a la justicia y eliminando uno de los obstáculos más importante que es la incomprensión de la ciudadanía en general a los mecanismos formales.

Este proyecto no pretende la creación de organismos nuevos, ni la descentralización de instituciones formales. Por el contrario, aprovechando los beneficios obtenidos en un proyecto vigente es posible reformularlo en los términos aquí planteados reorientándolo hacia la informalización. Este proyecto es el de Casas de Justicia actualmente en desarrollo por CIPPEC y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El primer paso a una reorientación del proyecto es la reformulación de los roles del personal integrante de estos organismos. La propuesta aquí planteada supone un perfil de profesional capacitado con formación en disciplinas vinculadas a la comprensión de las comunidades por medio del método etnográfico, capacitado en herramientas de diagnóstico participativo y en la promoción de la participación ciudadana. Este es, como veremos, la función del grupo que se denominará “expertos externo” a la localidad.

El segundo paso en la reformulación es repensar las funciones del organismo, conformándose más en un espacio para la recuperación de mecanismos locales de solución de las controversias; responsables, a su vez, de la reflexión crítica acerca de los medios para sortear los obstáculos a la defensa de los derechos; por último, encargados en la formación en temáticas de derecho a los vecinos.

El traslado de la mediación y otras formas alternativas de solución de conflictos, sólo debería ser tangencial y más como transmisión de herramientas de gerenciamiento del conflicto para aquellos responsables de hacerlo, según el mecanismo local. De este modo, se evita caer en la idea de transformarlas en las únicas alternativas al derecho formal y se pierde la posibilidad de la creatividad ciudadana. El conocimiento de estas herramientas pueden ser transmitidas a quienes sean los consultados para la intervención en la solución de problemas, como una caja de herramientas, pero no cómo las únicas.

El eje del enfoque etnográfico y el diagnóstico participativo de la comunidad es la construcción de los saberes locales y su utilización por parte de los mismos vecinos, con el objetivo de una mejora real y efectiva en la solución pacífica de las controversias locales. Este tipo de herramientas suponen la representación de todos los sectores comunales y la participación activa tanto en la etapa de diagnóstico como en la etapa de implementación, ya que sin esta representatividad el proyecto está destinado al fracaso.

Por ello, es imprescindible un equipo de expertos externos con formación en dialogo comunitario, tales como antropólogos, sociólogos culturales, psicólogos sociales, etc. Desde un cuerpo interdisciplinario de estas características es importante para una mejor traductibilidad de las prácticas locales y su articulación con mecanismos formales.

Por tal motivo, el presente proyecto está conformado en dos etapas, con objetivos, justificaciones y metodologías determinados por cada una de ellas. En tal sentido, está descrito en formato de proyecto para ser llevado a la práctica teniendo en cuenta un cronograma tentativo de cada por etapas. A su vez, recupera experimentos realizados en otras áreas como es la salud, como es el caso de los Centros Comunitarios de Salud puesto en marcha por CEDEPO – Centro Ecuménico de Educación Popular en Florencio Varela, desde 23 de marzo de 1996. Por este motivo, el traer ensayos de otras áreas constituye una alimentación positiva para el aprovechamiento de otras disciplinas.

A los fines expositivos, la propuesta se sustenta en una comunidad de menor escala, de población reducida, así no es necesario la descripción de la cantidad de Talleres por cada etapa según el número de la población. En localidades con mayor población y mayor estratificación social precisaría un mayor esfuerzo y un número más elevado de talleres y reuniones por cada una de las actividades. La presente propuesta es, por tanto, el núcleo básico de acción pero dependerá del tamaño poblacional el esfuerzo necesario.

En definitiva, los programas implementados en nuestro país no sólo no consideran experiencias puestas en práctica en otros países de latinoamericanos, como son los casos de Colombia y Perú, sino que tampoco retoma ejemplos de otras áreas, como la salud. Este proyecto considera dichos ensayos y los reinserta en el contexto de un programa que, actualmente, está en funcionamiento. En tal sentido, una reformulación crítica de las Casas de Justicias supone una estrategia para el mejoramiento del acceso a la justicia, en su sentido amplio.

## ***Etapas I***

### **Objetivo general:**

- Elaboración de un diagnóstico participativo de los problemas y mecanismos de solución de conflictos.

### **Objetivos específicos**

- Introducción de la Casa de Justicia en la comunidad.
- Identificación de líderes comunitarios.
- Identificación de necesidades jurídicas insatisfechas.
- Descripción etnográfica de las relaciones comunitarias.

### **Justificación**

Esta primera etapa se trata de un primer acercamiento comunitario buscando una comprensión más cabal de la situación que atraviesa la comunidad y su relación con las instituciones formales e identificando las alternativas construidas por las experiencias cotidianas de los sujetos. Es una etapa de investigación y diagnóstico.

En términos generales, la producción de esta etapa servirá como guía al resto del proceso de implementación y, por ende, necesitará de un tiempo más prolongado que resto del proceso. Un conocimiento profundo de la situación

evitará futuros errores y fortalecerá los lazos comunitarios. Por ello, es la etapa fundamental de todo el proceso, se identificarán los problemas principales sobre los mecanismos de solución de conflictos y se construirán redes sociales con los miembros de la comunidad reconociendo los actores intervinientes y sus intereses, los líderes comunitarios y su posición social, los recursos de la comunidad, etc. En otras palabras, se construirá un diagnóstico etnográfico de la situación comunitaria, comenzarán a trazarse los lazos comunitarios y se planificará participativamente con todos los sectores sociales.

Es importante la presencia activa de profesionales encargados de este tipo de modos de abordaje en la producción científica, tales como antropólogos, sociólogos, asistentes sociales, etc. Un conocimiento que emerge de la misma comunidad y que los profesionales son capaces de una traducción y un aprovechamiento para la construcción de nuevos mecanismos verdaderamente alternativos.

## **Metodología**

Para la primera etapa se utilizará un enfoque etnográfico (Guber, Rosana; 2001 y Guber, Rosana; 2004) y una forma de diagnóstico participativa, con la herramienta del marco lógico (Bogan, E, Lucarini, A y Sabbatella, F, 2002; y Martinic, Sergio y Walter, Eduardo, 1992), conjuntamente entre los expertos externos de la Casa de Justicia y los miembros de la comunidad de interés.

El método etnográfico supone una aproximación que se ancla en la comprensión de los fenómenos sociales a partir de la perspectiva de los actores. En tal sentido, un abordaje de este tipo, centrado en la interpretación, más que en la explicación; en la hermenéutica del sujeto más que en la explicación objetivista, opera con los sentidos de los implicados en los procesos. Parte de la comprensión del mundo de significados de los actores, esa matriz por medio de la cual éstos dan sentido a sus propias acciones y a las acciones de los otros pero no para reproducirlos, sino para alcanzar una traducción comprensible para el conjunto de los actores sociales. Es, en cierto sentido, un puente entre lógicas diversas logrando una articulación entre ambas.

A través de dicha metodología, los expertos externos indagaran en las prácticas consuetudinarias para la solución de las controversias, en los obstáculos para el acceso a las cortes y en las necesidades jurídicas insatisfechas en sus dos acepciones. La etnografía es más que hacer entrevistas sino que se trata de la observación participante y la participación con observación. En otras palabras, los investigadores (expertos externos) se introducen en la cotidianeidad de la comunidad analizando sus prácticas rutinarias, buscando las controversias más frecuentes y cómo son solucionadas.

Este enfoque se complementa con el diagnóstico participativo, método que conlleva una implicación de todos los miembros de la comunidad (o al menos un alto porcentaje de ella) para que, de ese modo, en los resultados del proyecto de implementación se estén integrando a todos los sectores beneficiados. Sin una participación activa en el proyecto podría conducir a su fracaso. Por tanto, el primer rol importante del equipo externo de la Casa de Justicia es la definición de estrategias con el objetivo de una amplia

convocatoria a todos los sectores de la comunidad a un Taller para la discusión de las tareas a desenvolverse en un período determinado.

Una vez lograda la convocatoria comunitaria se desarrollará el Taller de definición de Objetivos. En primer lugar, se hace un diagnóstico de las formas en que la comunidad resuelve sus problemas internos y se reflexiona sobre los obstáculos en el acceso a los mecanismos formales de resolución de conflictos. En segundo lugar, se formula las propuestas acerca de mejorar los mecanismos informales; o bien si se ataca los obstáculos hacia la justicia formal; o bien, se formula una alternativa de integración de ambos caminos. La selección de una de estas modalidades constituirá el objetivo principal o **meta** del proyecto de la Casa de Justicia a lo largo de un período determinado.

Con la selección realizada, la identificación de los problemas se conforma el Plan de Acción de la Casa de Justicia. El siguiente paso realizado por los expertos externos es el recorrido por la comunidad discutiendo individualmente y/o con grupos focales, acerca de lo producido en el Taller, evitando una aceptación acrítica del Plan o bien incidencias por relaciones de poder. El grupo de expertos organizará un nuevo recorrido por la comunidad, con una individualización de aquellas personas que percibieron poco convencidas del proyecto.

Luego, se organizará discusiones debates en pequeños grupos focales acerca de la producción del Taller buscando nuevas aperturas y posibles ausencias. Todo este material será procesado y expuesto en el siguiente Taller.

En el siguiente Taller se expondrán los resultados y se reformula el Plan, en caso de ausencias perjudiciales para un compromiso comunitario. En ese mismo Taller, se caracterizan los Programas de Acción, entendido como el análisis de las alternativas de acción en la búsqueda para el desarrollo de dicho Plan. Estos dos aspectos surgen del análisis de la situación actual, esclarecida a lo largo del diagnóstico participativo.

La construcción de los Programas de Acción deriva de la individualización de los obstáculos para el logro de la **meta**. A partir de ello, se especifica la estrategia teniendo en cuenta la capacidad institucional (la red de actores implicados con los que cuente la Casa de Justicia), la relevancia en función de la **meta** (conociendo el impacto que esa estrategia dará en el logro de este), los recursos financieros y los recursos humanos (ya sean de la Casa de Justicia como los participantes más activos de la comunidad).

La síntesis final de esta etapa es la elaboración del Plan de Acción, con sus consecuentes Programas de Acción. El siguiente paso es la identificación de los proyectos para el año de la implementación, asesorado por los expertos externos del proyecto.

## ***Etapa II***

### **Objetivo general:**

- Implementación de los proyectos de fortalecimiento de las formas de solución de conflictos.

### **Objetivos específicos**

- Participación activa de los actores en la definición de los proyectos

- Desarrollo de canales comunicativos entre todos los actores de una determinada comunidad.
- Socialización del conocimiento acerca de los mecanismos formales e informales de solución de conflictos.
- Apropiación de la Casa de Justicia por parte de la comunidad mediante la suplantación de los profesionales externos.

## **Justificación**

Esta etapa es el proceso de implementación de proyectos definidos para el cumplimiento del Plan de Acción construido en la etapa anterior. Inicialmente, los lazos sociales de la comunidad estarán afianzados por la cooperación en la construcción de dicho Plan y es esperable que el trabajo conjunto sea más fácil de llevarlo adelante. No obstante ello, los expertos externos mantendrán un papel para la consolidación de dichos lazos y para su posible extensión hacia sectores que no hayan participado hasta el momento.

Los expertos adquirirán un papel más activo en la capacitación comunitaria en la elaboración de los proyectos, en la formulación de los **objetivos** y en la identificación de **indicadores**. Si hasta el momento cumplieron un rol de mediadores comunitarios, acercando los distintos sectores sociales, en esta etapa ocuparán un rol de formadores comunitarios. Por tanto, es importante la transmisión de conocimientos en gestión de proyectos sociales y en la asistencia para la sustentabilidad de todo el Plan.

Por otro lado, se inicia un proceso de apropiación de la Casa de Justicia por parte de la comunidad, mediante un incremento en la participación ciudadana en los cargos administrativos. Los expertos capacitarán a líderes comunitarios y a las personas nombradas como parte del staff de la Casa de Justicia, en las tareas y el seguimiento de proyectos. De este modo, la comunidad conformará un cuadro de personal especializado para el seguimiento de todos los proyectos que conforman el Plan de Acción.

La capacitación, al mismo tiempo, estará orientada a herramientas básicas en temáticas de solución pacífica de conflictos a los personajes claves de las identificadas formas de solución de conflictos locales para que, de este modo, se articule el conocimiento de la experiencia local con el conocimiento en técnicas elaboradas en otros contextos.

En otras palabras, los expertos depositarán conocimientos adecuados para la sustentabilidad del proyecto a lo largo de todo el Plan de Acción definido evitando, de este modo, la clásica dependencia asistencialista con la que se tratan proyectos de esta índole. De este modo, la comunidad no dependerá de los cuadros expertos sino que tendrá un grupo de expertos propios.

## **Metodología**

Una vez elaborado el Plan de Acción resta la formulación de los proyectos para llevar adelante durante el primer año. Se definen los objetivos de los proyectos específicos extraídos de los problemas identificados en los talleres de la etapa anterior y que estén orientados al cumplimiento de la **meta**.

En la literatura acerca de diagnósticos comunitarios, un proyecto está conformado por su objetivo de desarrollo, su objetivo inmediato, sus productos, actividades, recursos e indicadores y métodos de verificación de dichos indicadores. Ninguno de estos elementos son definidos a priori sino que, por el contrario, los expertos externos de la Casa de Justicia, junto con el personal de la comunidad organizaran un segundo Taller de Diseño de Proyectos, invitando a todos los vecinos.

La coordinación del Taller estará a cargo de los expertos externos pero, al mismo tiempo, capacitando a líderes comunitarios en el diseño de proyectos comunitarios. De este modo, se inicia el proceso de traspaso de conocimiento a los actores involucrados. En este Taller se identifican dos o tres proyectos para el desarrollo del corriente año, tomando conciencia de su importancia en el cumplimiento de la **meta**, en general, y de su viabilidad, es decir, la capacidad que la comunidad tiene para llevarlo adelante.

En el contexto del acceso a la justicia se focalizará en qué mecanismo de resolución de conflictos será promovido por la comunidad. En tal sentido, se tomará en cuenta los problemas que dicho mecanismo tiene para su aprovechamiento y mejoramiento, para luego, ver cómo lograrlo. Al definir los proyectos en cuestión, se planifica la etapa de diagnóstico de situación previa a la implementación del proyecto, se elaborarán las mediciones pertinentes de los indicadores definidos previamente (como señalé anteriormente, los indicadores son componentes integrantes de todo proyecto).

Se diseña el Proyecto explorando las alternativas de acción formuladas en los Programas. Éste está conformado por un **objetivo**, es decir, su finalidad que legitima su implementación y apunta a generar un impacto en determinados beneficiarios de la comunidad. Para que sea efectivamente controlable, éste debe ser contrastable por medio de **indicadores**.

Tanto estos últimos como el primero resultan de un proceso de construcción comunitaria y no son predefinidos por los integrantes de la Casa de Justicia. Este es el punto nodal de todo el proyecto. Tras reuniones con los vecinos, éstos serán los responsables de todo el proceso desde su inicio hasta su fin. La selección del proyecto para llevar adelante en un determinado año surge de la reunión con los miembros de la comunidad. Una vez identificado la **meta**, se elabora un Plan para un período relativamente prolongado. Cada año, la comunidad encarará uno o más proyectos, definiendo los **objetivos** y los **indicadores** de cada uno de ellos.

Para ello, en cada uno de estos proyectos se constituye un grupo responsable de llevar adelante el proyecto, con integrantes de la comunidad pero asistido por uno o dos de los expertos externos. Estos últimos, además de su colaboración en el proyecto en sí mismo, capacitan a los vecinos en técnicas de recolección de datos y en la definición de indicadores.

Tras un período de diagnóstico los vecinos se reúnen para el análisis de la información obtenida y la definición de las actividades para el desarrollo del proyecto. En esta reunión se elabora un plan de actividades apuntando a la producción de los efectos esperados por el proyecto. Con la ejecución de las actividades se invita a una nueva reunión de seguimiento del proyecto, donde se discuten los resultados parciales obtenidos y si es necesario modificarlos en función del cumplimiento de los objetivos planteados.

Finalmente, al cabo del período establecido, se evalúa todo el proceso detectando los resultados finales, los logros obtenidos, los alcances y limitaciones, para luego aprovechar la experiencia de aprendizaje para futuros proyectos.

## Conclusión

El presente trabajo presenta una aproximación teórica y práctica acerca del abordaje de los mecanismos de acceso a la justicia, vinculado al alcance que los ciudadanos deberían tener para una solución pacífica y efectiva de sus controversias y no sólo el ingreso en el sistema formal.

No obstante, no se trata de caer en el maniqueísmo ingenuo en el que se plantea la polaridad de ambos sistemas, es decir, no se pretende una opción excluyente entre uno u otro sistema, sino una articulación entre ambos. En otras palabras, se busca ampliar el horizonte de mecanismos posibles y la participación activa de la ciudadanía en la elección de sus formas de resolver los conflictos, ya sea si se apunta a juzgados, como si se intentan experiencias locales innovadoras.

Por tanto, el objetivo es la promoción de la capacidad creativa e innovativa de la ciudadanía, a través de la canalización de experiencias locales y del diagnóstico participativo de los vecinos. Para ello, el proyecto de Casas de Justicia constituye una oportunidad aprovechable en ambos sentidos ya que la descentralización del organismo y el enfoque orientado a la ciudadanía implica tejer lazos con la comunidad mejorando la percepción que los ciudadanos tienen de sus instituciones.

Finalmente, hasta el momento, en este trabajo, nada se ha dicho acerca de los obstáculos del acceso a la justicia porque la literatura al respecto es vasta y sería una reproducción completa de los resultados de investigaciones ya producidas. Este es el momento oportuno para introducir algunas palabras al respecto. Por lo general, se reconocen tres tipos de obstáculos: el geográfico, el económico, el sociocultural (Abregu, Martín).

El geográfico, como se indicó en Perú, es una barrera que imposibilita el acceso a los mecanismos formales, debido a las largas distancias y las barreras naturales que, en los países latinoamericanos, son importantes. La descentralización de los aparatos burocráticos son poco frecuentes y son innumerables las estrategias para superarlo (para citar sólo un ejemplo, los Módulos Básicos diseñados en Perú).

El económico está vinculado, por un lado, en los costos que demandan litigar en la justicia formal ya que es indispensable la asistencia de abogados que suelen ser caros. A su vez, los costos implicados con la elaboración de la prueba y el proceso en su conjunto. Por otro lado, los costes incurridos para el traslado a los centros urbanos, a los fines de la consulta con el abogado (con sus consecuencias económicas negativas en el ausentismo laboral). Estos gastos, en países como el nuestro, es un desincentivo para el acceso a los tribunales.

La barrera sociocultural juega un papel primordial al momento de la selección de mecanismos de solución de conflictos. En la literatura, en este obstáculo, se reconoce los problemas acarreados por el desconocimiento de los derechos y la incomprensión del lenguaje técnico.

No obstante, no es mencionado un aspecto fundamental: las formas locales de solución de conflictos. Éstos mecanismos están compitiendo con las estructuras formales y, en áreas más alejadas de los centros urbanos, es

esperable que los superen. Pero no sólo en áreas alejadas, como las rurales, sino que, también, en segmentos sociales marginales, donde la percepción de la justicia está vinculada a los aparatos represivos del estado. Estos sectores asocian la justicia al derecho punitivo y no a la conciliación ni a la solución justa de las controversias. Es posible que esta visión incida en la construcción de vías alternativas (y, posiblemente, con alguna cuota de violencia implícita) para la solución de pequeñas causas. Es este obstáculo el que, fundamentalmente, se pretende dar cuenta.

Resulta difícil saber si esta metodología podría superar los distintos obstáculos pero sí sería acertado que el trabajo comunitario conllevaría a diagnósticos más precisos de la realidad del acceso a la justicia. De nada serviría, para citar un ejemplo, descentralizar los organismos de administración de justicia si, en una determinada localidad, no son los mecanismos a los que recurre la gente. Tampoco, por el contrario, sería de utilidad promocionar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en zonas donde se confía en el Juez de Paz porque les garantiza soluciones efectivas y rápidas.

Con la metodología etnográfica y el diagnóstico participativo comunitario se estrechan los vínculos entre ciudadanía e instituciones estatales, se favorece la creatividad de todos los sectores sociales y supone un abordaje concreto acerca de los problemas que aquejan a la ciudadanía. En síntesis, el fundamento es el anclaje en la participación democrática en la selección de los mecanismos para la solución de las controversias, pensadas y consensuadas con los vecinos de cada localidad.

## Bibliografía

- Abarca, Alejandro..... "Aportes para la construcción de una nueva política de Acceso a la Justicia" <http://www.ubiobio.cl/cps/index2.html>
- Abregu, Martín..... "Barricades or obstacles: the challenges of access to justice" [http://www4.worldbank.org/legal/legop\\_judicial/ljr\\_conf\\_papers/Abregu.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/legop_judicial/ljr_conf_papers/Abregu.pdf)
- Acción ciudadana para la Justicia y la Democracia .. "Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas" <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp627.html>, 26/07/1998
- Aranda Escalante, Mirva Victoria..... "Las rondas campesinas en las provincias altas del Cusco", Consorcio Justicia Viva, informe externo, Perú, 2003.
- Bogan, E, Lucarini, A y Sabbatella, F..... "Diseño participativo y evaluación de proyectos sociales", CEDEPO, Buenos Aires, 2002.
- Boueiri, Sonia..... "Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia", En: Revista Cenipec, nº 22, Enero - Diciembre, 2003
- Bourdieu, Pierre..... "Outline of a theory of practice", Cambridge University press, New York, Estados Unidos, 1988.
- Bourdieu, Pierre y Teuner, Gunther..... "La fuerza del derecho", Ediciones Uniandes, Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, Bogotá, Colombia, 2000
- CIPPEC..... CIPPEC <http://www.cippec.org/espanol/justicia/proyectos.html> 2004
- Correa Sutil, Jorge..... Acceso a la justicia y Reformas Judiciales en América Latina. Alguna esperanza de que mayor Igualdad? SELA <http://islandia.law.yale.edu/sela/jcorrs.pdf> 2005
- Cox, Sebastián..... "Asistencia legal popular: la experiencia de FORJA en Chile", En: "Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa", Alfredo Fuentes Hernandez, Corporación Excelencia en la Justicia, Colombia, 1999.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires..... "Servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires", Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, [www.defensoria.org.ar](http://www.defensoria.org.ar)
- Fores..... "Justicia y desarrollo económico", Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 1999
- Freedman, Diego..... "La justicia", Banco de Boston, Buenos Aires, 1992.
- Fundación Favim..... CIPPEC <http://www.cippec.org/espanol/justicia/proyectos.html> 2004
- Guber, Rosana..... "Extensionismo: una herramienta de participación ciudadana", En: Sistemas Judiciales, Ceja, Año 1, Nº 2, Chile, 2002
- Lareo, Alejandro..... "El salvaje metropolitano", Paidós, Buenos Aires, 2004
- Lynch, Horacio y del Carril, Enrique..... "Etnografía", Editorial Norma, Buenos Aires, 2001
- Martinic, Sergio y Walter, Eduardo..... "Acceso a la justicia y el Sistema Multipuertas: Un nuevo enfoque para la orientación y gestión de conflictos", El Derecho, 20 de diciembre de 2001
- Ministerio de Justicia de la Nación Argentina..... "La Justicia. Un plan integral de reformas al sistema judicial argentino", Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1992.
- Perafan, Betsy..... "Maqueta de Estudio. Análisis, diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de acción social", Efdes – Prodes, 1992.
- Revilla, Ana Teresa..... "Plan Nacional de Reforma Judicial. Propuestas para la Reforma del Sistema de Justicia", Centro de Estudios Jurídicos y Sociales y Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1999.
- ..... "La justicia comunitaria dentro de la informalización de la Justicia en Colombia durante la última década", En: Sistemas Judiciales, Ceja, Año 1, Nº 2, Chile, 2002
- ..... "La administración de justicia informal en el Perú", En: "Reforma Judicial

en América Latina. Una tarea inconclusa”, Alfredo Fuentes Hernandez,  
Corporación Excelencia en la Justicia, Colombia, 1999.

Santos, Boaventura “Introducción a la sociología de la administración de justicia”, 1991.

Sousa de.....

Weber, Max..... “Burocracia”

**Para los proyectos en los distintos países ver**

Chile: <http://www.minjusticia.cl/>

Colombia: <http://www.pfyaj.com/hecchi/casas/index.html>

Guatemala: [www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

Perú: <http://www.pj.gob.pe/CortesSuperiores/modbasicos.html>