



## INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

Síguenos en:



**ACCESO A LA JUSTICIA EN EL  
MUNICIPIO DE SAN PEDRO DEL YCUAMANDIYÚ  
PARAGUAY**

**Elaborado por:  
Centro de Estudios Judiciales (CEJ)**

**Año 2008**

# ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO DEL YCUAMANDIYÚ – PARAGUAY

## I. Diagnóstico de Necesidad Jurídicas

### 1. Marco conceptual

- 1.1. Acceso a la justicia
- 1.2. Necesidad jurídica insatisfecha
- 1.3. Construcción de la muestra

### 2. Unidad territorial de análisis

- 2.1. Justificación de la selección
- 2.2. Resumen contexto socioeconómico de San Pedro
- 2.3. Grupos vulnerables en la ciudad objeto

### 3. Oferta institucional del servicio justicia

- 3.1. Sistema de justicia rama judicial
- 3.2. Sistema de justicia rama ejecutiva

### 4. Percepción de los operadores de justicia frente a la demanda de justicia

- 4.1. Poder Judicial
  - 4.2.1. Principales problemas
  - 4.2.2. Suficiencia servicios de justicia
  - 4.2.3. Barreras de acceso
  - 4.2.4. Derivación de otras instituciones
- 4.2. Poder Ejecutivo
- 4.3. Ministerio Público

### 5. Necesidades jurídicas de la población seleccionada en el municipio de San Pedro

- 5.1. Sistematización y análisis de los datos obtenidos
  - 5.1.1. Caracterización de la población seleccionada
  - 5.1.2. Problemas
  - 5.1.3. Perfiles
  - 5.1.4. Respuestas institucionales
  - 5.1.5. Satisfacción de servicios

## II. Lineamientos de Formulación de Política Públicas en Acceso a la Justicia

- 1. **Introducción.** Por qué una política pública de acceso a la justicia.
- 2. **Presupuestos iniciales.** Caracterización de una política pública de acceso a la justicia.
- 3. **Requisitos de la formulación de una política pública.**
  - 3.1. Ampliación de la cobertura estatal

3.2. Mayor cobertura de la justicia local y comunal y de prácticas comunitarias

3.3. Políticas dirigidas a grupos vulnerables específicos

#### **4. Descripción de la oferta y demanda existente de servicios de justicia en el municipio de San Pedro.**

4.1. Principales demandas de justicia. Necesidades Jurídicas Insatisfechas

4.1.1 Relación existente entre necesidades jurídicas insatisfechas y grupos vulnerables o de escasos recursos

4.1.2. Barreras para el acceso

4.2. Oferta institucional

4.2.1. Funcionamiento de los servicios de justicia

4.2.2. Desfase de la oferta y demanda

4.2.2.1 Principales dificultades para articular oferta y demanda

#### **5. Existencia de una política pública de acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.**

5.1. ¿Es desmonopolizado?

5.2. ¿Existe una efectiva desjudicialización?

5.3. ¿Existen instancias descentralizadas?

5.4. ¿Existen políticas diferenciadas?

#### **6. Articulación de la oferta y la demanda.**

6.1. Rol del Estado en la articulación de los diferentes sistemas de justicia

6.2. Propuesta de articulación en el municipio de San Pedro

#### **7. Formulación de una política pública en acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.**

7.1. Primer paso: Planificación

- recursos disponibles

- servicios existentes

- necesidades jurídicas insatisfechas

7.2. Segundo paso: Implementación

7.3. Tercer paso: Gestión

7.4. Cuarto paso: Supervisión, control, monitoreo

#### **8. Conclusiones**

#### **9. Recomendaciones finales**

## I. Diagnóstico de Necesidad Jurídicas

### 1. Marco conceptual

#### 1.1. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia involucra un análisis político, una reflexión conceptual y una comprensión práctica ineludible, que nos coloca frente a algunos dilemas cuando intentamos identificar condiciones necesarias y suficientes para formular políticas públicas que contribuyan a mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos. Si nos dedicamos sólo a la dimensión política corremos el riesgo de esbozar una teoría abstracta sin dejar en claro a qué nos estamos refiriendo. Si abordamos el problema conceptual, soslayamos un aspecto sustantivo privilegiado si nuestra finalidad es ahondar en el perfil de Estado deseable; por último si exclusivamente dedicamos nuestro esfuerzo en delinear una “guía práctica” de acceso para el ciudadano, daremos simplemente respuestas inmediatas, sin construir el rompecabezas completo, lo que poco contribuiría a avanzar en un tema que ha sido –y es- un objeto de análisis permanente

Es posible distinguir, al menos, cinco significados que no agotan el término “acceso a la justicia” pero, sin embargo, son ilustrativos de los conflictos que se enfrentan cuando se pretende definir este concepto. Así, justicia local, exigibilidad de derechos, resolución alternativa de conflictos, protección administrativa del ciudadano y justicia indígena son entendidos como modos de mejorar la calidad del acceso a la justicia, y cada uno de ellos, a su vez, involucra problemas diferentes y amerita un abordaje específico.

De este modo, *la justicia local* está conformada por diferentes instancias, estatales y no estatales, como por ejemplo jueces de paz, juntas vecinales, casas de justicia, todas modalidades con características particulares que forman parte de lo que se conoce como acceso y que no puede ser asociada o confundida con otros mecanismos.

*La exigibilidad de derechos* tiene que ver con ciertos mecanismos contemporáneos desarrollados en las últimas décadas, tales como el amparo colectivo, el habeas datos, las acciones colectivas, etc., que permiten incrementar la calidad de protección de los derechos del ciudadano. Esta apertura hacia la exigibilidad de derechos conlleva un mayor involucramiento del sector justicia en la protección de derechos, y claramente significa un mayor compromiso de las instituciones con el acceso.

En cuanto a *la resolución alternativa de conflictos*, se presenta actualmente como una de las formas más eficaz y menos costosa de dar respuestas a los ciudadanos. También podríamos inferir que este modo de administrar justicia posee un rasgo predominantemente “pro-acceso a la justicia”, y sin lugar a dudas merece un análisis aparte. Lo que no significa que sea posible reducir el “acceso a la justicia” a la resolución alternativa de conflictos, lo que tergiversaría ambos conceptos.

*La protección administrativa al ciudadano* está relacionada con aquellas instancias establecidas en el ámbito del Poder Ejecutivo que le permiten al ciudadano canalizar un reclamo. Cualquier mecanismo establecido ya sea para garantizar un derecho o medidas pro-activas, tales como los programas de apoyo familiar y de desarrollo comunitario forman parte también de aquello que llamamos “protección administrativa” y que puede incluirse en lo que se denomina “acceso a la justicia”.

Por último, y agotando la lista de aquellos problemas que englobamos dentro del concepto de acceso a la justicia -para demostrar la poca pertinencia conceptual de seguir denominando a cuestiones muy diferentes de la misma manera- mencionamos *la justicia indígena*, justicia que cada día adquiere mayor relevancia para la configuración de los Estados modernos. Así, la administración de justicia para los Pueblos indígenas a través de sus propias autoridades, siguiendo sus propios procedimientos y aplicando su propio sistema de castigo constituye sin lugar a dudas un modo privilegiado de acceso a la justicia para los ciudadanos indígenas, pero no puede ser tratado sólo como un dispositivo de acceso, sino por el contrario se ha convertido en uno de los mayores desafíos para un Estado construido alrededor del monopolio del uso de la violencia.

Si a los problemas de significado que apuntamos le sumamos las diferentes miradas desde las cuales se suele abordar la cuestión, el concepto de acceso se complejiza. Las perspectivas normativas y sociológicas son dos vertientes que entienden el acceso a la justicia de modo diferente. Desde aquellos que privilegian las concepciones que conciben la falta de herramientas jurídicas como el núcleo del problema –los normativistas- hasta aquellos otros que enfatizan los efectos que produce la exclusión y se concentran en los grupos vulnerables para desarrollar su análisis.

Por último, vale la pena hacer mención del impacto que produce en el desarrollo del acceso a la justicia los sistemas informales de administración de justicia. La complementariedad que debería producirse entre sistemas formales e informales muchas veces no se presenta, y existe mucha desconfianza de que el Estado abandone sus funciones si lo informal se impone, desplazando lo estatal. El vínculo entre los diferentes sistemas aún no ha sido lo suficientemente explorado, y en la práctica muchas veces éstos se superponen, generando despilfarro de recursos y en definitiva falta de respuestas.

## 1.2. Necesidad jurídica insatisfecha

Si fuera preciso presentar una definición sobre “necesidades jurídicas”, y con el riesgo de simplificar los problemas que representan, podríamos decir que son los problemas jurídicos que deben ser resueltos por el Estado a fin de brindar protección a los derechos involucrados cuando el ciudadano así lo solicita.

Como contrapartida, llamamos “necesidad jurídica insatisfecha” a una situación en la cual la necesidad jurídica no ha sido conocida por el Estado porque

existen barreras de acceso, o que habiendo sido conocida no se obtuvo una respuesta adecuada por parte del Estado. Como se pretende establecer en este trabajo, son precisamente las necesidades jurídicas insatisfechas las que generan las demandas pertinentes para que el Estado formule políticas públicas alrededor del acceso a la justicia.

Con estos presupuestos, y desde las perspectivas señaladas, se plasmará en este trabajo una descripción de la situación actual del municipio de San Pedro, para sugerir algunas líneas de acción tendientes a superar los obstáculos al acceso a la justicia e identificar los puntos de partida para gestionar los reclamos insatisfechos profundizando la calidad de la respuesta que el Estado –desde cualquiera de sus instancias- brinda al ciudadano.

### 1.3. Construcción de la muestra: identificación del universo de entrevistas y encuestas

Este trabajo se encuadra en lo que se denomina “investigación exploratoria”, aquella que si bien no utiliza como insumo una muestra representativa de lo que se pretende investigar, conforma una aproximación legítima al tema y, principalmente, analiza cualitativamente las miradas de actores claves, fuentes insustituibles de este relevamiento empírico.

Este documento tiene como objetivo la formulación de lineamientos generales de una política pública de acceso a la justicia en el municipio de San Pedro, a partir de la detección de cuáles son las necesidades jurídicas insatisfechas del municipio. Está enfocado privilegiadamente sobre aquellos grupos denominados vulnerables (mujeres, niñas y niños, campesinos) y considera relevante tanto la administración de justicia “oficial”, la que se ejecuta a través de las instancias del Estado, como la administración de justicia comunitaria, local, informal, que recurre a otros tipos de mecanismos para resolver conflictos.

Se realizaron entrevistas a dos grupos centrales en este análisis: líderes comunitarios y operadores de justicia e institucionales. Los primeros aportaron una idea acabada de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población y de lo que se requiere para satisfacerlas. El segundo grupo brindó una idea del “estado de situación” del acceso a la justicia en el municipio de San Pedro, acercando elementos para definir lo que ya existe, cuáles son las carencias y cuáles las potencialidades de las instituciones.

Las entrevistas se complementaron con encuestas a los usuarios y pobladores. Las encuestas, aunque presentadas como un material predominantemente cuantitativo, permitieron obtener información sobre cómo son evaluados los servicios de justicia, si existe complementariedad entre “las bocas de acceso” del Estado y las que se gestan en las propias comunidades; asimismo se utilizaron como un “control cruzado” de las percepciones de operadores y líderes.

Se realizaron 14 entrevistas a líderes comunitarios, 11 entrevistas a operadores de justicia e institucionales, 37 encuestas a usuarios y 42 encuestas a pobladores, distribuidas del siguiente modo:

1. Se seleccionaron aquellas **comisiones vecinales** existentes (de preferencia aquellas conformadas por mujeres, por campesinos, de promoción o desarrollo, etc.) cuyos líderes o representantes forman parte de este trabajo empírico. Se entrevistaron entonces a **referentes** de la Coordinadora Departamental del Espacio Social Unitario, la Organización Campesina “Sebastián Larrosa”, la Comisión de Fomento del Barrio San Miguel, la Comisión Vecinal Virgen de Fátima, el Comité de Mujeres de la Comunidad de Barbero, la Organización Campesina Jhugua’ i Yparere, el Frente Social y Popular, la Comisión de madres solteras del Barrio Inmaculada, la Comisión de Apoyo Comunitario Barrio Virgen de Fátima, el Comité de Mujeres de Santa Librada, el Comité de Mujeres de Barrio San Miguel, la Pastoral Social y el Foro Permanente de Educación.
2. Se entrevistaron a **mediadores** de la Oficina de Mediación del Poder Judicial y de la Oficina de Mediación del Ministerio Público. Asimismo, a la **Consejera del CODENI** y a la **Coordinadora del área de Desarrollo Social**, ambas dependientes de la Municipalidad; a la **Secretaria de Acción Social** de la Gobernación de San Pedro; al **Comisario Principal** de la Comisaría 1° de San Pedro y a un ayudante de la comisaría. Por último, también fueron entrevistados el **Fiscal** de la Fiscalía de San Pedro, el **Defensor Público** de la Defensoría Pública, el **Juez de Paz** y el **Juez Penal de Ejecución** del Poder Judicial.
3. Por último, y en relación a las encuestas a usuarios y pobladores, se concurreó a los lugares en donde prestan servicio las “instancias formales” de administración de justicia, para llevar adelante las encuestas pertinentes. Por otra parte, se realizaron encuestas aleatorias a pobladores en las organizaciones de base cuyos líderes han sido entrevistados, para conocer las percepciones de aquellos que forman parte de esas instancias organizativas.

## **2. Unidad territorial de análisis**

### 2.1. Justificación de la selección

San Pedro es conocido en Paraguay como el municipio más pobre del país. Su situación tiene también relación con el creciente aumento de demandas de los movimientos sociales, en algunos casos violentas, lo que presiona a las diferentes instancias del Estado para que desarrollen políticas públicas que mejoren en algún sentido la calidad de vida de los ciudadanos del lugar.

A partir de esta situación, tomar como unidad de análisis este municipio tiene por objetivos, en primer lugar, determinar el estado de situación específico con respecto al acceso a la justicia (a través de un acotado trabajo empírico); en segundo lugar, introducir algunos lineamientos para formular políticas públicas



sobre acceso a la justicia; y por último, ensayar algunas propuestas que puedan morigerar las tensas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Asimismo, y dado las características de San Pedro, si se puede formular una base exitosa de propuestas para este municipio, ésta puede ser replicada en todo el país (frente a una situación de carencias generalizada), por lo cual este municipio se convertiría en el primer paso de una política de Estado sobre acceso a la justicia.

## 2.2. Resumen contexto socioeconómico de San Pedro<sup>1</sup>

San Pedro es uno de los Departamentos más pobres, con una población según el Censo Nacional del año 2002 de aproximadamente 320.000 habitantes. En los departamentos de San Pedro (San Pablo y Unión) y Caaguazú (3 de Febrero, San Joaquín, Yhu) se ubican los distritos con las más altas proporciones de población en condiciones de pobreza y en Central (J. Augusto Zaldívar, Aregua, Itaugua, Nueva Italia) y Asunción las más bajas proporciones. En los primeros los pobres representan entre 71 y 78 % de la población total, mientras que en los segundos sólo entre 6 y 13 %.

El analfabetismo en los departamentos de San Pedro, Caaguazú e Itapúa afecta a más del 10% de la población superior al 8.9% que registró la misma variable a nivel nacional, mientras que en Asunción es de tan sólo 3,1%. El promedio de años de estudio es 4,9 años mayor en Asunción (que es el departamento que registra el promedio mayor en años de estudios) con respecto al departamento de San Pedro (que es el que registra el menor promedio en años de estudios). Asimismo, la proporción de personas mayores de 15 años con estudios secundarios y superiores al promedio nacional es de 21,5% en Asunción contra 3,7% en San Pedro.

El promedio del ingreso per-cápita de los hogares a nivel nacional es de Gs. 405.139. El ingreso más bajo se encuentra en San Pedro, el cual es equivalente al 36% del ingreso promedio nacional, y en el caso de Asunción es superior en 84% al ingreso promedio nacional.

La EIH 1997/98 muestra las diferencias regionales que existen en el consumo entre los diferentes departamentos y entre la población pobre y no pobre. El gasto familiar en Asunción es 2,7 veces mayor con relación a San Pedro, y 1,4 veces más que Central. El autoconsumo de alimentos más elevado se ha registrado en San Pedro (14,9%).

El porcentaje de pobres en el departamento de San Pedro asciende a 55,8%. Las características de la población son: bajo nivel de ingreso, baja tasa de escolaridad, problemas de acceso a servicios de salud, y dependencia de monocultivos minifundarios como el algodónero, así como crecientes niveles

---

<sup>1</sup> Las respectivas informaciones de datos estadísticos tienen como fuente:  
<http://www.dgeec.gov.py/publicaciones/biblioteca/ibf/IBF007.htm>

de expulsión de agricultores por la expansión de cultivos empresariales como la soja<sup>2</sup>. En promedio, ambos departamentos exhiben un índice de desarrollo humano bajo. Esto se observa en un bajo capital social y escaso desarrollo de ciudadanía civil, política y social. Al mismo tiempo, el nivel de pobreza y necesidades básicas insatisfechas asociado al proceso anómico de fragmentación social que ha crecido sostenidamente, fuertemente asociado a factores de inequidad, impacta en los niveles crecientes de conflictividad, especialmente en problemas de tenencia de tierras, algo que es comprobable en el aumento de ocupaciones violentas de propiedades privadas por grupos de campesinos organizados<sup>3</sup>.

Los principales problemas que demandan los usuarios están vinculados, a asuntos de tierras, abigeato, lesión, derechos de familia y hechos punibles contra la propiedad. El promedio de hijos por familia en el sector rural es más alto que en el sector urbano, lo cual explica que en estos departamentos, predominantemente rurales, existan altos porcentajes de problemas de filiación y asistencia alimenticia.

Considerando estas informaciones generales de la situación socio-económica del Departamento de San Pedro, y por ende, en sus respectivos municipios, se observa un alto índice de desigualdad social y económica con relación a otros Departamentos de la República del Paraguay. Lo que resulta un factor que impacta en el relacionamiento Gobierno y Sociedad, entre los diversos actores de la comunidad sampedrana, e incide en un alto grado de ingobernabilidad, principalmente ante la falta de Políticas Sociales en Paraguay.

Por ello impera la necesidad de generar una Red entre el Gobierno Departamental, Gobierno Local, Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil.

### 2.3. Grupos vulnerables en la ciudad objeto

Del contexto socio económico de San Pedro ya reseñado y del análisis de las entrevistas surge con claridad que son numerosos los grupos en situación de vulnerabilidad o desaventajados, que requieren de atención a sus demandas.

Se identificaron familias pobres o carenciadas (fundamentalmente las madres y los niños y niñas), campesinos con conflictos por la posesión de la tierra, aquellos que sufren la deforestación y las consecuencias que ésta acarrea, y sobre todo una fuerte desatención por parte del sistema de justicia.

Nuestro punto de partida y un presupuesto base de nuestro análisis es que las políticas públicas deben ser especialmente dirigidas a grupos vulnerables. Frente a Estados con escasez de recursos e imposibilidad de dar respuestas a

---

<sup>2</sup> Empresarios brasileños ofrecen dinero en efectivo por sus tierras a los campesinos pobres, quienes son tentados de esta manera a vender sus tierras. Muchos de ellos terminan emigrando a Asunción, donde pasan a instalarse en los cinturones de pobreza de los alrededores de la capital.

<sup>3</sup> Extraído del Informe de Paraguay sobre "Acceso a la Justicia en América Latina" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaborado por Jorge Rolón Luna en mayo de 2004.

todos sus ciudadanos, deben privilegiarse aquellos que se encuentran en peor situación. Por ello, y en el caso de San Pedro (y de lo que surge del trabajo en terreno) deben formularse políticas públicas de acceso especialmente pensadas y dirigidas a campesinos y familias pobres o con insuficientes niveles de ingreso (principalmente mujeres y niño/as)

### **3. Oferta institucional del servicio justicia**

En el municipio de San Pedro es relevante identificar las instancias claves que desde el Estado gestionan la conflictividad, tanto desde el Poder Judicial como algunas otras dependientes del Poder Ejecutivo.

#### 3.1. Sistema de justicia rama judicial

**Poder Judicial:** Considerando que San Pedro es el segundo Departamento más grande en territorio de la República del Paraguay, cuenta precariamente con un Juzgado Penal de Garantías, un Juzgado de 1º. Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral, un Juzgado de 1º. Instancia de Niñez y Adolescencia y un Juzgado de Paz. Por otro lado, como servicio judicial cuenta con una sola Oficina de Mediación, que tiene una funcionaria mediadora responsable con dos (2) asistentes que apoyan labores meramente administrativas, y dichos asistentes no están formados en Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.

**Defensoría Pública:** El Departamento de San Pedro cuenta con tres (3) Defensores Públicos.

**Ministerio Público:** Forma parte del Sistema de Justicia formal, cuenta con una Oficina de Mediación, integrada por dos funcionarias que no cuentan con formación en Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.

#### 3.2. Sistema de justicia rama ejecutiva

**Gobernación del Departamento de San Pedro:** La Gobernación tiene entre sus funciones articular redes institucionales y sociales para el desarrollo Departamental. En su estructura orgánica tiene una *Secretaría de la Mujer y Acción Social* cuyo objetivo consiste en apoyar y promover el desarrollo solidario de la comunidad y el fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones existentes y a crearse, referentes a mujer, niños, ancianos y discapacitados, en el Departamento de San Pedro. En este contexto, el Departamento de San Pedro está pasando por una crisis de enfrentamiento entre las organizaciones sociales y comunitarias y los grandes empresarios (productores); ante esta realidad la Gobernación dentro su precariedad y limitaciones de recursos juega un rol preponderante dentro de la crisis.

**Municipalidad de San Pedro:** tiene entre sus funciones el acercamiento de los servicios municipales a la comunidad, desarrollando la participación de los ciudadanos para facilitar las intervenciones municipales frente a las demandas sociales y de servicios y la promoción y el estímulo de la autogestión de los

vecinos. En su estructura orgánica cuenta con un área social que integra la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), y además la prestación de servicios a la comunidad en interacción con organizaciones vecinales y comunitarias.

**Policía Nacional:** La ciudad de San Pedro de Ycuamandiyú cuenta con una Comisaría Principal.

#### **4. Percepción de los operadores de justicia frente a la demanda de justicia**

##### 4.1. Poder Judicial

###### *4.1.1. Principales problemas*

De acuerdo a la perspectiva tanto del Juez de Paz como de la mediadora de la Oficina del Poder Judicial, los principales problemas giran alrededor de la familia. Así violencia doméstica, conflictos sobre prestaciones alimentarias, falta de registros documentales, conflictos con niños y niñas son aquellos que en mayor medida se presentan y que se consultan frecuentemente.

Sin embargo, los operadores de justicia señalan que en la comunidad existen otro tipo de problemas colectivos, tales como aquellos conflictos producto de la posesión de la tierra, conflictos ambientales, de vivienda, etc.

###### *4.1.2. Suficiencia servicios de justicia*

En realidad, los operadores de justicia no consideran que los servicios de justicia sean insuficientes. Sin embargo, estos conflictos denominados como “colectivos” carecen de instancias que orienten su resolución.

El Juez de Paz reclama tanto recursos humanos como de infraestructura (computadora, armarios). Asimismo, destaca la importancia de los métodos alternativos de resolución de conflictos, como una de las mejores formas de dar respuestas rápidas a los conflictos de los ciudadanos. El Defensor Público demanda más recursos humanos capacitados, como aquellos con conocimientos informáticos.

###### *4.1.3. Barreras de acceso*

En cuanto a las barreras de acceso, las que se mencionan son múltiples. Desde el desconocimiento de que existe un derecho que lo ampara hasta el costo económico que representa, pasando por el miedo a represalias, la distancia de la autoridad a la que debe acudir, porque no entiende los trámites o porque el trámite demora mucho tiempo. Asimismo, también se mencionó que una de las causas por las que no se acude al sistema de justicia es porque se cree que sus operadores son corruptos.

###### *4.1.4. Derivación de otras instituciones*

De las entrevistas realizadas a los operadores de justicia se constató que existe montado un circuito entre instituciones que se traduce en derivaciones

de acuerdo a los conflictos que se presentan. En general, los casos vienen derivados de la Comisaría, de la Fiscalía y de la Defensoría.

Por su parte, la mediadora afirma que los conflictos en los que entiende son derivados predominantemente del juzgado de paz, del juzgado de sentencia y del juzgado de la niñez y la adolescencia.

## 4.2. Poder Ejecutivo

### *4.2.1. Principales problemas*

En la Comisaría se afirma que los principales problemas que se presentan son los relativos a conflictos familiares, así como robos y hurtos y los que involucran menores de edad, del mismo modo que destacan los accidentes de tránsito. Desde la municipalidad, la Consejera del CODENI (Consejo por los Derechos de la Niñez) afirma que los asuntos más consultados son *“Salud, educación, asistencia alimenticia, maltrato infantil, régimen de convivencia familiar, niños abandonados. Mucha gente viene a pedir charlas sobre los derechos de los niños y participamos en programas de radio”*.

Desde la coordinación del área social se destaca que se consulta sobre *“Pedidos de medicamentos, problemas de vivienda, falta de alimentación, indigencia, falta de útiles escolares para los chicos, falta de dinero para pago de servicios como agua, electricidad, etc. En general se presta asistencia social”*.

El Secretario de Acción Social de San Pedro afirma que los asuntos más consultados son aquellos derivados de la pobreza extrema, problemas de educación, de salud, problemas familiares y conflictos con las tierras.

### *4.2.2. Suficiencia de recursos*

Desde la Policía se demandan más recursos humanos, patrulleros y medios de comunicación. También reclaman combustible para los traslados y útiles de oficina en general. Desde la municipalidad, las demandas giran alrededor de la falta de infraestructura y de la escasez de recursos humanos.

En la gobernación se hacen notar las carencias más relevantes. Así, el Secretario de Acción Social afirma: *“Faltan recursos materiales para las oficinas, informática, comunicaciones, también recursos para visitar las comunidades, recursos para hacer asistencia, por otro lado falta mayor capacitación de algunos funcionarios, sobre todo los más antiguos que no se han actualizado”*.

### *4.2.3. Barreras de acceso*

Las barreras de acceso coinciden en gran medida con las mencionadas en las entrevistas a operadores del sistema de justicia. Al miedo a represalias se le suma la falta de confianza en las autoridades, el desconocimiento de la protección que deben brindarles las autoridades y el considerar que las autoridades son corruptas.

El costo económico que representaría llevar adelante el trámite también es una razón para no acudir a la justicia como así también la lentitud de las respuestas. La distancia de los lugares en donde deben consultar y la creencia extendida de que las autoridades no hacen nada también son razones que explican la falta de acceso a la justicia.

#### *4.2.4. Derivación a otras instituciones*

Como en el análisis anterior está claro que existe montada una red de derivaciones. Desde la Policía se deriva al Juez de Paz y a la Fiscalía. También la Policía menciona de modo destacado al CODENI.

Desde el CODENI se señala que las derivaciones son realizadas por los Centros de Salud, las Escuelas, las comisiones vecinales, los Juzgados y la Defensoría Pública. Autoridades del municipio señalan *“Hace falta una institución orientadora donde se recurra y se encamine a la gente y al mismo tiempo se le acompañe, un servicio que sea gratuito, en el que no haya burocracia, que se le acompañe de cerca a la gente”*.

### 4.3. Ministerio Público

#### *4.3.1. Principales Problemas*

Los fiscales destacan como principales hechos sobre los que entienden el abigeato y los delitos contra el patrimonio. Por su parte, la auxiliar fiscal de la oficina de mediación señala que los daños materiales, violación de domicilio, amenazas y casos de deudas son las que en mayor medida se presentan a su consideración.

#### *4.3.2. Suficiencia de Recursos*

Desde la oficina de mediación del MP se demanda por más materiales de oficinas, vehículos, capacitación para el personal, notificadores, etc. Dado que atienden predominantemente una población de escasos recursos, y por el objetivo de la misma oficina, siempre pretenden llegar a un acuerdo, por lo cual el trabajo siempre es demasiado. Desde la fiscalía se demanda por cuestiones que van desde los recursos materiales (viáticos, recursos de movilidad) hasta aquellos que tienen que ver con la capacitación de los recursos humanos ya existentes.

#### *4.3.3. Barreras de acceso*

Es interesante destacar las diferentes visiones del MP, dado los lugares distintos que se ocupan en la institución. Así, desde la visión de la fiscal no se acude a esta institución por una cuestión de creencia del usuario de que la consulta implicará un costo económico.

Por su parte, la mediadora comparte esa mirada pero le suma otras razones que van desde su desconocimiento de que tenía un derecho o que podría acudir a una autoridad para resolver su problema, hasta la falta de confianza en la autoridad por creer que no solucionará nada o porque peor, las consideran corruptas.

#### *4.3.4. Derivación a otras instituciones*

Si bien desde la oficina de mediación se enfatiza el hecho de que atienden todos los casos aunque no sea estrictamente de su competencia, ya que pretender acercar a las partes para que alcancen un acuerdo; desde la fiscalía se afirma que llegan a su atención hechos de acción penal privada y medidas de protección de carácter urgente que directamente desestiman siguiendo la normativa del Código Procesal Penal previa remisión al juzgado competente.

Merece la pena destacar que desde la oficina de mediación se considera que ésta debería salir del ámbito del Ministerio Público, dado que la gente por lo general siente miedo de acudir a la fiscalía, y principalmente por la relevancia que adquiere esta forma de solucionar los conflictos para las personas de escasos recursos.

### **5. Necesidades jurídicas de la población seleccionada en el municipio de San Pedro**

#### **5.1. Sistematización y análisis de los datos obtenidos**

Como ya fue señalado en la construcción de la muestra, la información que nos permitirá analizar las necesidades jurídicas de la población del municipio de San Pedro, al menos exploratoriamente, serán no sólo las percepciones de los operadores descritas en el apartado anterior, sino también entrevistas abiertas a los líderes comunales de las que surgirá información cualitativa, y un sondeo realizado a usuarios y pobladores sistematizados de modo tal de poder apreciar su resultado cuantitativamente.

##### *5.1.1. Caracterización de la población seleccionada*

Los líderes comunales se seleccionaron de acuerdo a la importancia de la organización a la que pertenecen, pretendiendo abarcar el espectro más amplio posible. En cuanto a los usuarios, se identificaron al momento de la encuesta en los lugares institucionales con los que cuenta el municipio. Finalmente, los pobladores fueron seleccionados en los barrios en los que tienen incidencia la organización comunitaria, para poder contrastar las opiniones de los líderes con aquellos por quienes trabajan.

Por lo general, pertenecen a estratos bajos y medios / bajos, son campesinos o agricultores en su mayoría, y presentan múltiples necesidades jurídicas que habitualmente son insatisfechas por el sistema.

##### *5.1.2. Problemas*

Los problemas que presentan los líderes comunitarios son disímiles, pero todos mencionan –sin que signifique un orden de prioridad, porque varía de acuerdo al líder entrevistado- los problemas de tierra, los que involucran al medioambiente, la deforestación, los problemas de vivienda, la violencia intrafamiliar y los problemas con la justicia, principalmente porque la falta de tierra se intenta resolver a través de la ocupación y por ende buena parte de ellos son criminalizados.

Ahora bien, es notable la desconfianza que presentan frente a la autoridad, y el socavamiento de su credibilidad dado que las consideran corruptas. Es más, en general no consideran como insuficientes la cantidad de autoridades existentes, sino antes bien demandan que cumplan su rol para que la ciudadanía pueda creer que sus requerimientos son satisfechos.

Otro rasgo sobresaliente es que todos conocen las autoridades establecidas en el municipio, y admiten que recurren a la autoridad pero sólo en contadas ocasiones. Habitualmente los conflictos se resuelven intra-comunitariamente, a través de las autoridades pertinentes (los líderes comunitarios).

#### *5.1.3. Perfiles*

Con respecto al perfil de aquellos beneficiarios –y perjudicados- por los sistemas de acceso a la justicia, son mujeres y niños de escasos recursos, aquellos que pertenecen a los sectores más postergados como así también un núcleo de sectores rurales de clase media, o clase media baja, acosado por los problemas de la tierra y su necesidad de legalización de los títulos, lo que ocasiona enormes tensiones con la justicia.

#### *5.1.4. Respuestas institucionales*

Desde las perspectivas de los líderes comunitarios las respuestas institucionales no son las esperables. Acuden sólo en casos muy graves y por lo común intentan resolver los conflictos que se presentan en la propia comunidad. Existe la convicción de que las autoridades o son corruptas o no hacen demasiado, por lo cual muchas veces prefieren acudir a las instancias de la gobernación o de la municipalidad para asegurarse una respuesta adecuada.

#### *5.1.5. Satisfacción de servicios*

Vale la pena destacar que si bien la mayoría de los líderes califican como buenas (e incluso como muy buenas) las respuestas del gobierno, tanto el municipal como el gubernamental, consideran que las respuestas dadas por el sistema de justicia son de regulares a malas.

Por otra parte todos los líderes entrevistados reclaman más participación de sectores de la sociedad civil, principalmente ONGs que presten asesoramiento jurídico y que llenen un vacío en cuanto a información y guía sobre lo que deben hacer frente a determinados casos.

Por último, un aspecto central -que se enfatizará a lo largo de todo este trabajo- lo constituyen los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Si bien existen dos oficinas de mediación (una en la órbita del Poder Judicial y otra que depende del Ministerio Público) y otra serie de instancias del Poder Judicial como así también de la Municipalidad y de la Gobernación, los líderes conocen estas últimas pero no así las que se refieren a aquellas que brindan los servicios de mediación.

Por otra parte, relativamente conocen de la existencia de métodos alternativos, pero todos opinaron que las personas de su comunidad lo desconocen, porque



a pesar que los califican como muy buenos en término de respuestas, afirman que carecen de la información adecuada.

## **II. Lineamientos de Formulación de Política Públicas en Acceso a la Justicia**

### **1. Introducción. Por qué una política pública de acceso a la justicia.**

Por lo general, no existe ninguna discusión alrededor de determinadas políticas públicas que un Estado debe formular para poder gestionar adecuadamente los aspectos centrales de la vida cotidiana de un país. Así, es indiscutible que un Estado debe pergeñar una política económica, una política educativa, una política sanitaria, etc.

Sin embargo, no es tan obvio que el Estado deba formular políticas públicas alrededor del acceso a la justicia. Si consideramos entonces que las políticas de acceso a la justicia deben ser públicas, o lo que es lo mismo que deben ser planificadas, formuladas y ejecutadas por el Estado, es el mismo Estado el que debe garantizar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables, articulando los servicios existentes y configurando un sistema que responda a las demandas reales de la población.

De esta manera, es necesario seguir una lógica para abordar el problema que representa el acceso a la justicia. En general, los estudios sobre el tema comienzan analizando las instituciones existentes para luego focalizarse en las demandas de la población. En este trabajo hemos tratado de invertir esa lógica: a partir de las demandas concretas observadas en el relevamiento sobre el terreno, se trata de analizar las respuestas institucionales y su correlación con dichas demandas.

La centralización de información, la identificación de la oferta existente, el establecimiento de prioridades y la sustentabilidad de las políticas que mencionamos en este mismo apartado deben ser una responsabilidad del Estado, que no puede (ni debe) ser suplida por la intervención de iniciativas privadas. Antes bien, estas intervenciones deben contribuir a generar servicios integrales, volverse complementarios de los estatales, pero nunca la sustitución del Estado debe entenderse como una situación deseable.

Desde esta perspectiva, la creación de herramientas para la formulación de políticas públicas debe contemplar una planificación estratégica adecuada junto con la identificación de experiencias (buenas prácticas) exitosas que puedan ser replicadas, dependiendo del contexto.

## 2. Presupuestos iniciales. Caracterización de una política pública de acceso a la justicia.

La mayoría de los trabajos documentales y teóricos revisados aportan miradas en las que sobresale lo institucional. Garro<sup>4</sup>, por ejemplo, sostiene que la expresión acceso a la justicia “implica que esta ‘justicia’ es impartida por personas, organizaciones o instituciones y que suelen presentarse obstáculos de índole diversa para llegar a ser escuchado y atendido por estos operadores de justicia”. Si bien podría interpretarse que los “operadores” a los que se refiere pueden no ser sólo agentes estatales, sino también miembros de grupos comunitarios o paraestatales, la duda se ve zanjada cuando destaca en el mismo artículo la necesidad de que todo esfuerzo reformista apunte a “facilitar el patrocinio letrado y a los tribunales”, excluyendo implícitamente otras alternativas<sup>5</sup>.

Destaca además este autor que la falta de acceso a la justicia de los sectores marginados “se mide por la oportunidad de contacto con abogados y magistrados”, con lo que deja afuera de la medición cualquier alternativa que excluya a la corporación de los abogados, que tienen el monopolio del acceso a la justicia, si todas las alternativas parten de una mirada institucional. Es interesante, sin embargo, que Garro defina una serie de obstáculos al acceso a los que les reconoce “índole institucional”: los costos y demoras judiciales, la reticencia a recurrir a medios alternativos de resolución de conflictos, y todas las solemnidades del proceso que, según explica, comportan un dispendio de tiempo y de dinero que impiden el acceso a la justicia<sup>6</sup>.

Abregú propone lo que define como una mirada “práctica” al problema, y sostiene que el acceso a la justicia es en realidad un derecho instrumental, ya que la experiencia ha revelado claramente que no hay posibilidades de un goce de los derechos básicos si no se establece una manera de asegurar el acceso a la justicia<sup>7</sup>. Partiendo de la base de que los pobres o los sectores más desaventajados no tienen un real acceso a los tribunales, este autor analiza el tema desde los obstáculos que las personas van hallando en el camino en busca de justicia, pero delimita esas barreras en aquellas que tienen las personas para llegar a que sus reclamos sean atendidos *por los tribunales*, sin entrar en vías alternativas o informales.

Aclara sin embargo el autor que “no se trata de un reclamo por una respuesta uniforme y burocrática para cualquier conflicto que se pueda presentar. No tiene nada que ver con las vías judiciales o informales para resolver conflictos, sino con el hecho de que, en miras de vivir en una sociedad equitativa y justa, todos deben tener la posibilidad de llevar sus conflictos ante un tribunal, más

---

<sup>4</sup> Cfr. Garro Alejandro, “Acceso a la Justicia y el derecho de interés Público” en Justicia y Sociedad, PNUD, 1999.

<sup>5</sup> Garro aclara que se refiere a una “dimensión jurídica” del acceso a la justicia, que está reconocida ampliamente por los textos constitucionales a través del derecho a la tutela judicial o de manera indirecta mediante las fórmulas que consagran la igualdad ante la ley. Las convenciones internacionales también aportan cláusulas que consagran derechos similares y, en algunos casos, en forma más explícita.

<sup>6</sup> Alejandro Garro, Alejandro M. Garro, “Acceso a la Justicia y el derecho de interés público”, en *Justicia y Sociedad. Hacia un mejor servicio público de justicia*, PNUD, N° 2, abril de 1999, p. 9.

<sup>7</sup> Martín Abregú, “Barricadas or obstacles: the challenges of access to justice”, p. 2.

allá del hecho de que sea una corte, un juez de paz o cualquier otro sistema racional”<sup>8</sup>.

Se hacen advertencias respecto de las aproximaciones “endógenas” al problema del acceso a la justicia, en contraposición a miradas que van más allá de las contingencias de las instituciones formales. Bielsa enuncia dos consecuencias en este aspecto: por un lado, se excluye al interesado de la posibilidad de encarar estrategias más o menos informales para resolver controversias, y por el otro se le cierran las posibilidades de acciones preventivas anteriores a las causas que provocan los conflictos<sup>9</sup>.

Es en este marco que Abregú, por ejemplo, señala algunos de los obstáculos que la corporación judicial opone a quienes quieran intentar acceder a la justicia: la ubicación de los tribunales, el diseño de los edificios judiciales y de los mismos tribunales, el desarrollo de un lenguaje “legal” propio, la cosificación de los clientes del servicio judicial<sup>10</sup>.

La carencia de definiciones hace que sean más usuales los análisis sobre los obstáculos de las burocracias judiciales para el acceso de los “consumidores”, es decir, si las instituciones proveen o no los recursos necesarios para que la gente acceda. De hecho hasta es común encontrar aproximaciones al concepto de acceso a la justicia a través de la enunciación de los obstáculos. Se trata de conceptualizaciones hechas en sentido inverso: el acceso a la justicia es la manera de sortear los obstáculos que impone el sistema.

Es común que se asocie a los denominados medios alternativos de resolución de conflictos con una mirada “comunitarista”, o al menos con una mirada que deje de lado “lo institucional”. Sin embargo, existen justificaciones de esta necesidad de resolver los conflictos por fuera del marco institucional en los intereses del propio sistema. Sostiene Méndez que se debe prestar atención a estos métodos “no sólo para simplificar el proceso, sino también para ayudar a aliviar la pesada carga de la acumulación de casos”<sup>11</sup>.

Lo que es incipiente es la mirada respecto de los usuarios: por qué motivos se acercan o por qué motivos dejan de ir. Como ejemplo es posible mencionar la situación de varias comunidades indígenas en países como Bolivia. Los obstáculos al acceso a la justicia de estas poblaciones generaron una autoexclusión de los servicios formales de acceso, aparentemente menos eficientes y más lentos que los propios y tradicionales. Esta circunstancia contribuye a la subsistencia de ámbitos locales e informales de resolución de conflictos, aunque tampoco es posible soslayar la existencia de un derecho indígena que opaca y vuelve innecesario el sistema de justicia oficial.

---

<sup>8</sup> Martín Abregú, obra citada, p. 4.

<sup>9</sup> Rafael Bielsa, El concepto de la reforma orgánica al servicio de justicia, Cuadernos de FUNDEJUS, Buenos Aires, 1996, p. 4.

<sup>10</sup> Martín Abregú, obra citada, p. 5.

<sup>11</sup> Juan Méndez, *Reforma institucional: el acceso a la justicia. Una introducción*, en Méndez, Donnell y Pinheiro (compiladores), obra citada, p. 227.

Por lo cual sí valdría la pena avanzar sobre las motivaciones de los usuarios para presentar el conflicto ante determinadas instancias, o directamente abstenerse de ello<sup>12</sup>. Así, en el caso de Bolivia, la existencia de justicia indígena desincentiva a los usuarios, en muchos casos, para acudir al sistema formal “oficial”, ya que para resolver sus conflictos no necesitan de él.

Otro aspecto relevante a destacar tiene que ver con la descentralización de una política de acceso a la justicia. Los tribunales suelen estar ubicados en el centro de las ciudades y en barrios específicos. De esta manera, la gente no sólo tiene que hacer grandes recorridos para llegar, sino que también conciben a los tribunales como una parte autónoma de la ciudad, donde cada uno tiene que acercarse para realizar sus demandas<sup>13</sup>. No es poco común hallar referencias de las posibilidades de mejorar el acceso a través de la descentralización de los servicios; antes bien, existe un “prejuicio” ya asentado de que es precisamente a través de la descentralización que se podrán superar algunos de los obstáculos al acceso. Se suelen repetir los proyectos de creación de tribunales de pequeñas causas y cada vez más se propone la mudanza de oficinas radicadas en los centros de las ciudades a los barrios o a las afueras de las ciudades.

La idea de descentralizar las instituciones a través de las cuales se accede a la justicia se sustenta en la aparente necesidad de acercar los tribunales a la gente, y es vista como una herramienta central en los programas de acceso<sup>14</sup>. Tal como lo describe Berizonce, la idea descentralizadora para mejorar el acceso surge en lo que Cappelletti definió como la “tercera ola del movimiento por el acceso a la justicia”, etapa en la que se comenzó a realizar esfuerzos que apuntaban a procedimientos más simples y racionales, económicos y eficientes, que promovieran la participación de las personas en la resolución de sus propios conflictos<sup>15</sup>.

Se defiende la creación de tribunales de pequeñas causas bajo el argumento de que “la necesidad de recurrir a un juicio costoso y prolongado determina que estos reclamos nunca lleguen a ser dirimidos por la justicia. La falta de respuesta a estas pequeñas causas es una fuente de justificable resentimiento hacia el sistema de justicia, que contribuye a minar la legitimidad del Estado. De allí la necesidad de darle a este punto la importancia que merece dentro de un programa especial de acceso a la justicia”<sup>16</sup>.

Estos tribunales de pequeñas causas o de causas de menor cuantía, instalados en los barrios o vecindades donde se producen los conflictos, no deben ser entendidos despectivamente como una justicia “de segunda”. Como explica Berizonce, el acceso irrestricto e igualitario no es sólo “para la solución de los

---

<sup>12</sup> El estudio no hecha muchas luces sobre estas motivaciones, lo que requeriría un trabajo cualitativo en terreno mucho más prolongado.

<sup>13</sup> Abregú, obra citada, p. 5.

<sup>14</sup> Abregú, obra citada, p. 7.

<sup>15</sup> Berizonce, Roberto, *Efectivo acceso a la justicia*, Editora Platense, La Plata, 1987, p. 13; la primera oleada había apuntado a la intervención del Estado “para superar las barreras impuestas por la pobreza” a través de la asistencia jurídica para los pobres, mientras que la segunda se había concentrado en los intereses difusos; con cita de Mauro Cappelletti, *Proceso, ideología, sociedad*, E.J.E.A., Buenos Aires, 1974.

<sup>16</sup> Garro, obra citada, p. 11.

conflictos mayores sino también –y especialmente, porque de hecho son los más necesitados y ‘carenciados’- de las pequeñas controversias, en que tales litigantes arriesgan, casi siempre, sus ‘grandes’ derechos”<sup>17</sup>.

Existe cierto nivel de descentralización en países como Bolivia, en donde la población indígena ha subsistido. Los problemas de acceso de los pueblos indígenas a las vías formales o estatales se generan por la pérdida de legitimidad de las instituciones y también por la coexistencia de sistemas de justicia indígena que resuelven los conflictos sin tener que acceder a los sistemas de justicia oficiales.

Algo similar ha sucedido en Perú con la Justicia de Paz, que ha sido una creación popular reconocida por el Estado central más que creada por él<sup>18</sup>. En realidad, en estas circunstancias no se dan estrictamente procesos de descentralización, sino que no avanza la tendencia centralizadora de los estados modernos.

Explica Jorge Correa Sutil que la mayoría de los países de la región “no han contemplado sus propias tradiciones históricas de resolución de disputas”, comúnmente locales, sino que “han tendido a construir o a fortalecer la mediación y el arbitraje a partir de modelos que han sido exitosos en países como Francia y los Estados Unidos”<sup>19</sup>.

Se sostiene que “la necesidad de recurrir a un juicio costoso y prolongado determina que estos reclamos nunca lleguen a ser dirimidos por la justicia. La falta de respuesta a estas pequeñas causas es una fuente de justificable resentimiento hacia el sistema de justicia, que contribuye a minar la legitimidad del Estado. De allí la necesidad de darle a este punto la importancia que merece dentro de un programa especial de acceso a la justicia”<sup>20</sup>.

Sin embargo, surgen experiencias que demuestran que la descentralización no es la panacea y que no es indemne a los problemas propios de los órganos burocráticos. Tal como lo explica Garro, los órganos que se suelen hacer cargo de estas pequeñas causas son jueces municipales o la denominada justicia de paz, “originalmente establecida con la finalidad de dirimir contiendas vecinales de manera rápida y poco costosa”. Señala el autor que las experiencias se han ido frustrando por la creciente burocratización y prolongación de estos servicios. Las réplicas de los sistemas de causas ordinarias, con el patrocinio obligatorio de abogados y la tendencia a la escrituración podrían ser identificadas como causas de estas dificultades<sup>21</sup>.

No obstante, vale la pena destacar y seguir apostando por los jueces de paz, ya que constituyen una alternativa menos costosa, cercana a la comunidad y a

---

<sup>17</sup> Berizonce, obra citada, p. 119.

<sup>18</sup> Jorge Correa Sutil, obra citada, p. 269, nota 21.

<sup>19</sup> Jorge Correa Sutil, obra citada, p. 270.

<sup>20</sup> Garro, obra citada, p. 11.

<sup>21</sup> Garro cita a M. Fernández, “Access to justice in Colombia”, en Mauro Cappelletti y B. Garth (coordinadores), *Access to justice*, Giuffrè, Sijthoff, Milano, 1978.

sus problemas genuinos y que no desalientan al ciudadano porque se constituyen como auténticas vías de solución para sus conflictos.

Desde esta perspectiva descentralizadora siempre se ha criticado la elaboración de proyectos de ciudades judiciales en el corazón de los grandes centros urbanos, que favorecen la comodidad de las corporaciones de los abogados.

Este tipo de proyectos de centralización hacen repensar otra vez el rol del “usuario” del sistema. Parece evidente, desde esta perspectiva, que el real usuario es el abogado, quien adquiere un protagonismo inusitado. Tal vez sea posible comenzar a reflexionar y a explicitar –de manera sugerente y provocativa- que el abogado puede llegar a convertirse en un obstáculo al acceso a la justicia, antes que el remedio esperado para resolver la disputa.

De esta forma, el rol preponderante que se le suele asignar a los abogados en el marco del paradigma asistencialista, a través de las defensas públicas o de los patrocinios legales gratuitos, podría desvanecerse en el marco de un proyecto de descentralización que favoreciera el contacto entre el reclamante y los funcionarios sin intermediarios.

La mirada del acceso a la justicia desde el denominado “derecho de interés público”, por su parte, tiende a la centralización y a la búsqueda de respuestas institucionalizadas a las disputas, ya que es común que distintos problemas colectivos que pueden suscitarse en el interior de los países o provincias se judicialicen en las grandes ciudades, donde se hallan los tribunales. Además, apoyándose en algunas de las hipótesis que dan contenido a este trabajo, puede darse una virtual expropiación de los conflictos de las personas por parte de los organismos no gubernamentales, que utilizan los casos para fines que muchas veces resultan ajenos a las partes en contienda, como hacer lobby ante determinados grupos de poder. Aunque sin lugar a dudas constituye una de las tantas estrategias para alcanzar la protección de derechos.

**En definitiva, las políticas públicas de acceso a la justicia en un país deben ser formuladas a partir de ciertos requisitos básicos que incluyen la descentralización, la conjunción de instancias formales e informales, una pretensión de universalidad que privilegia los sectores más desaventajados y una clara determinación que el sistema de “diferentes bocas” de acceso deben ser organizadas de modo tal de acercarlas a los ciudadanos, para brindarles las respuestas que requieren a sus conflictos.**

### **3. Requisitos de la formulación de una política pública.**

#### **3.1. Ampliación de la cobertura estatal**

El Estado cuenta con una serie de instituciones que brindan un servicio de justicia. Muchas veces ese servicio es inadecuado o insuficiente para satisfacer toda la demanda. De ese modo, la formulación de una política pública de acceso a la justicia debe garantizar que esas instituciones puedan gestionar la

conflictividad existente, y por lo tanto debe instrumentar las medidas necesarias para generar un abanico de respuestas, dentro de la propia institucionalidad del Estado.

Por otra parte, no sólo la ampliación debe ser geográfica sino que es preciso que el Estado pueda abarcar una temática amplísima. Es por todos conocido que el conjunto de los derechos van también ampliándose. Se incorporan los derechos de interés público, por ejemplo, y el Estado debe estar en condiciones de garantizar y proteger todos los derechos establecidos normativamente.

### 3.2. Mayor cobertura de la justicia local y comunal y de prácticas comunitarias

Las formas de gestión de la conflictividad a nivel local y los sistemas de justicia indígenas tienen relación directa con la mejor calidad del acceso a la justicia. Si bien puede afirmarse que muchas veces su existencia suple las carencias del Estado, lo cierto es que muchas de ellas existen independientes de los mecanismos habilitados por el Estado, y que es importante alcanzar una complementación entre las diferentes formas de acceso a la justicia.

Ahora bien, el Estado es el que debe articular, organizar y publicitar todos los servicios de justicia e instancias existentes. En otras palabras, si bien son admisibles y deseables otras formas de resolver los conflictos que no pertenezcan a la órbita estatal, es el Estado el que tiene la responsabilidad de sistematizar todos los servicios de justicia existentes y de darlos a conocer a los ciudadanos.

Esto no es otra cosa que lo que se denomina planificación estratégica. Así, construir una red que permita derivar con facilidad, dar la información pertinente a la población y supervisar su buena marcha constituyen actividades que no pueden ser delegadas y que conforman lo que en definitiva es una buena política pública en materia de acceso a la justicia.

### 3.3. Políticas dirigidas a grupos vulnerables específicos

Hablamos con antelación de una pretensión de universalidad en cualquier política pública que se formule, incluida la de acceso a la justicia. Sin embargo, en países como los nuestros con escasez de recursos es lógico que se privilegien algunos destinatarios de políticas específicas.

Los grupos vulnerables son aquellos que por su especial situación, ya sea considerando sus características étnicas, de género, generacionales, o desaventajados económicos, etc., constituyen sujetos que deben ser priorizados a la hora de otorgarles un beneficio escaso.

En ese sentido, las políticas públicas de acceso a la justicia deben ser formuladas prestando especial atención hacia estos sujetos llamados vulnerables. Así, se afirma que “en la práctica, la elaboración de políticas específicas para cada grupo que presente carencias más o menos homogéneas requiere redimensionar la cobertura de la justicia estatal pública e identificar los mecanismos que la hagan posible en su nueva extensión así

como la incorporación de una pluralidad de actores hasta ahora no contemplados por el sistema, o contemplados únicamente de manera residual, que han de adquirir mucha mayor relevancia para garantizar la viabilidad de la reforma”<sup>22</sup>.

#### **4. Descripción de la oferta y demanda existente de servicios de justicia en el municipio de San Pedro.**

Como ya ha sido señalado, las políticas públicas de acceso a la justicia deben construirse desde la demanda para responder genuinamente a las necesidades jurídicas insatisfechas de los ciudadanos, así como para no generar instancias que se solapen o que distorsionen los requerimientos de la población.

##### 4.1. Principales demandas de justicia. Necesidades Jurídicas Insatisfechas

En el marco conceptual se formuló una definición de necesidades jurídicas insatisfechas, para poder identificar y determinar las principales demandas de justicia existentes en el municipio de San Pedro. El trabajo empírico desarrollado estuvo diseñado, precisamente, para relevar este tipo de información y para poder detectar la demanda real.

Por lo general la demanda tiene relación directa con los conflictos predominantes que no encuentran respuestas satisfactorias. Dependiendo de los entrevistados, éstos han enfatizado uno y otro problema pero se enfatizan los conflictos con la tierra, la violencia intrafamiliar, aquellos problemas en los que se encuentra involucrado el medio ambiente, que coinciden con las necesidades jurídicas. Es decir que faltan respuestas del municipio, ya sea desde las autoridades judiciales o las autoridades administrativas para sortear las barreras de acceso a la justicia.

##### *4.1.1 Relación existente entre necesidades jurídicas insatisfechas y grupos vulnerables o de escasos recursos*

La recolección de información en terreno demostró que los grupos vulnerables son los más afectados por la falta de respuestas. O lo que es lo mismo, coinciden las necesidades jurídicas insatisfechas con los grupos más desaventajados.

Por supuesto que esto lejos de ser una casualidad, es una traducción de cuestiones fácticas: las personas con escasos recursos tienen muchas menos probabilidades de acceder a la justicia por múltiples razones que van desde su mala situación económica, hasta desconocimiento, desconfianza y un grado de desprotección frente a las estructuras del Estado que las formas democráticas de gobierno aún no han podido resolver.

##### *4.1.2. Barreras para el acceso*

En el municipio de San Pedro se da una situación muy particular. En general entrevistado/as y encuestado/as no reclaman más instancias estatales o un aumento drástico de recursos humanos, simplemente la demanda más

---

<sup>22</sup> Cfr “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia” –Materiales de trabajo para América Latina y El Caribe. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 2005, p. 20.



generalizada es que aquellos funcionarios cumplan con su rol y desempeñen las tareas que le han sido asignadas.

Otro aspecto destacable lo constituye la falta de información existente, la ausencia de una instancia que coordine, articule y sistematice todas “las bocas de acceso” para efectuar las derivaciones pertinentes. Esta desinformación llega hasta los medios alternativos de resolución de conflictos, un desconocimiento inadmisibles si tenemos presente que existen dos oficinas de mediación, una dependiente del Poder Judicial y otra dependiente del Ministerio Público.

#### 4.2. Oferta institucional

En cuanto a la oferta institucional, ha sido detallado en la primera parte de este informe. Sin embargo, vale la pena señalar que debido a la falta de coordinación pero también a desinteligencias políticas (principalmente entre gobernación y municipio), esta oferta no se presenta como compacta y suficiente.

##### *4.2.1. Funcionamiento de los servicios de justicia*

Las percepciones de los usuarios no son positivas. Por el contrario, la falta de credibilidad y el socavamiento de la confianza basada, principalmente, en la creencia de que las autoridades son corruptas influyen notablemente en la marcha de los servicios de justicia.

También vale la pena señalar que los líderes comunitarios establecen una diferencia muy interesante entre las autoridades del sistema de justicia y las autoridades del gobierno local. Por un lado, perciben como regular a las del sistema de justicia en contraste con las del gobierno local que califican de bueno y hasta muy bueno, como ya ha sido señalado en la primera parte de este informe.

Esta diferenciación merece ser analizada más profundamente, porque más allá de algunos matices establecidos entre la municipalidad y la gobernación (por una cuestión ideológica que ya ha sido mencionada), lo cierto es que se pueden identificar dos bloques en cuanto a funcionamiento y efectividad de la respuesta, que logra un consenso entre todos los líderes entrevistados.

##### *4.2.2. Desfase de la oferta y demanda*

Por lo expuesto hasta el presente el desfase entre la oferta y la demanda está asentado, antes que, en la inexistencia, en la ineficiencia de las ofertas institucionales, y en una falta de registro de las autoridades de cuáles son efectivamente las necesidades jurídicas insatisfechas.

###### *4.2.2.1 Principales dificultades para articular oferta y demanda*

Si bien este trabajo empírico es exploratorio, y por lo tanto no exhaustivo y limitado a algunos actores claves cuya percepción es analizada como fuente de información, es posible enumerar algunas dificultades de esta articulación entre la oferta y la demanda.

Por una parte, es imprescindible contar con un “mapa” de necesidades jurídicas insatisfechas, en dónde se encuentra la población que la sufre, cuáles son los grupos más desaventajados y principalmente cómo debe conformarse la demanda.

A partir de esta demanda, se debe construir la oferta. Pero esta oferta no sólo debe estar formada por mecanismos previstos institucionalmente, sino que deben sumarse prácticas locales (como las llevadas adelante por líderes comunitarios que gestionan permanentemente la conflictividad de sus comunidades) y el trabajo de ONGs que muchas veces prestan asesoramiento gratuito (y que son prácticamente inexistentes en el municipio).

Por último, es preciso enfatizar sobre un aspecto que ya ha sido mencionado, y que es la dificultad del municipio para sistematizar y articular lo ya existente y para difundirlo entre los ciudadanos del municipio.

## **5. Existencia de una política pública de acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.**

### 5.1. ¿Es desmonopolizado?

Responder esta pregunta significaría afirmar que el municipio reconoce otros modos de gestionar la conflictividad que no dependan de sus propias instancias. Sin embargo, y a pesar que este reconocimiento no es expreso, de hecho los ciudadanos recurren tanto a las autoridades del Estado como a las autoridades comunitarias.

Sin embargo, de la información recogida puede también afirmarse que los ciudadanos prefieren recurrir a sus propias autoridades y que sólo en contadas ocasiones y en los casos más graves acuden a las autoridades estatales.

### 5.2. ¿Existe una efectiva desjudicialización?

De la información obtenida, no parece que se plantee la desjudicialización como política de Estado, antes bien ésta se da de facto por las prácticas ya señaladas. Asimismo, las oficinas de mediación existentes forman parte de los Poderes establecidos por el Estado, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, por lo cual la desjudicialización es al menos parcial.

### 5.3. ¿Existen instancias descentralizadas?

No sólo que quienes acuden a las diferentes instancias viven a una distancia considerable, sino que más de la mitad de los encuestados señalan que viven a más de 5 kilómetros y muchos de ellos a más de diez, lo que está señalando la falta de instancias descentralizadas.

### 5.4. ¿Existen políticas diferenciadas?

La Consejería de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) que depende de la Municipalidad es una instancia generalmente muy bien evaluada por los entrevistados y por los mismos operadores de justicia e institucionales, que muchas veces derivan los casos que se les presentan a esta institución.

La CODENI, por lo tanto, es la única instancia especializada que desarrolla una atención diferenciada para niño/as y adolescentes. Por otra parte, no se cuenta con información que acredite que existe alguna otra política específica según quiénes sean los destinatarios, una demanda que se encuentra claramente expresada en las entrevistas, en donde se demanda la creación de ONGs que se ocupen de temas que no se encuentran contemplados en las políticas del municipio, tales como problemas de tierra, dificultades que se derivan de los agro-negocios y la explotación de soja, problemas de violencia doméstica, etc.

## **6. Articulación de la oferta y la demanda.**

### 6.1. Rol del Estado en la articulación de los diferentes sistemas de justicia

Si bien sostenemos que las políticas públicas en materia de acceso a la justicia deben caracterizarse por ser descentralizadas, desformalizadas y en lo posible desjudicializadas, el Estado tiene un rol central en la articulación de las diferentes instancias existentes.

Para clarificar lo antedicho, existen tanto instancias de los sistemas de justicia ordinario (como las que ya han sido mencionadas), instancias que dependen del Poder Administrativo, y otras prácticas locales (que surgieron claramente en las entrevistas a los líderes) que gestionan la conflictividad y que complementan o completan lo existente a nivel formal.

Es preciso que estas prácticas de gestión de la conflictividad comunitaria se alienten, y se reconozcan otros sistemas de justicia (como lo es el indígena) pero es insoslayable que el Estado coordine la diversidad de instancias, las articule y sobre todo las haga conocer en la ciudadanía, para evitar solapamientos, o una suerte de “peregrinación” por diferentes lugares sin encontrar el adecuado para la solución de un problema particular.

Esta articulación puede realizarse de múltiples maneras, pero sería conveniente que se construya “una red” de “bocas de acceso a la justicia” que despeje cualquier duda en el ciudadano alrededor de adónde debe concurrir, y que también contribuya para que los funcionarios realicen las derivaciones adecuadas.

### 6.2. Propuesta de articulación en el municipio de San Pedro

En el municipio de San Pedro, al menos, se han detectado dos cuestiones relevantes a la hora de la articulación. En primer lugar el político, dado que son obvias las tensiones existentes entre municipio y gobernación, lo que no contribuye a una “coordinación saludable”.

En segundo lugar, la falta de información y publicidad de algunas instancias de gestión de la conflictividad y solución de problemas, que contribuiría en gran medida a descongestionar el sistema de justicia y acrecentar la credibilidad en la justicia.

El primer obstáculo es en un punto más complejo porque depende de variables no manejables por los técnicos. Por el contrario, el segundo obstáculo

mencionado es superable en la medida en que se generen canales de difusión que hagan público, por ejemplo, que en el municipio existen dos oficinas de mediación.

Concretamente, se sugiere:

- Formular un listado de aquellas instancias que existen en el municipio, tanto bajo la competencia judicial como bajo la competencia del poder administrativo, con sus respectivas atribuciones, y en un lenguaje comprensible y accesible para cualquier ciudadano del municipio.
- Contar en cada una de las instancias (por ejemplo, oficinas de mediación, CODENI, Juez de Paz, etc.) con esta información, publicitado en sus carteleras o en lugares visibles, para poder transmitir inmediatamente al ciudadano cuáles son los centros posibles de atención a su problema.
- Informar a los funcionarios del estado de situación del municipio, para que éstos ya sea que entiendan en el conflicto planteado o realicen la derivación correspondiente a quien efectivamente tiene la competencia para resolver el conflicto.

## **7. Formulación de una política pública en acceso a la justicia en el municipio de San Pedro.**

### 7.1. Primer paso: Planificación

Sin lugar a dudas, esta aproximación exploratoria a los problemas del municipio de San Pedro es preliminar e insuficiente para pergeñar una propuesta completa de una política pública de acceso a la justicia para dicho municipio.

Sin embargo, es fructífera e indicativo de cuáles deben ser los pasos a seguir para completar la información existente y traducir en medidas concretas una voluntad política que debe partir del Poder administrativo.

Así, es preciso tener presente algunos aspectos relevantes para un diseño racional y eficiente. En primer lugar:

#### - recursos disponibles

Los recursos a evaluar deben ser tanto económicos, humanos, de infraestructura, etc. Es importante conocer con qué elementos se cuenta para formular una política de base que pueda ser luego enriquecida con otro tipo de recursos.

#### - servicios existentes

Ya han sido señalados a lo largo de este informe. Pero más allá de las instancias que se encuentran habilitadas en la jurisdicción del municipio, es relevante saber con claridad cuáles son los servicios que efectivamente funcionan, cuáles son sus alcances, y qué es lo que demanda la ciudadanía.

#### - necesidades jurídicas insatisfechas

Por último, de todo el abanico de necesidades jurídicas existentes, cuáles son aquellas insatisfechas que no encuentran respuestas más allá de lo dispuesto

por el municipio para gestionar la conflictividad y dar respuestas a los problemas. Las necesidades jurídicas insatisfechas deben utilizarse como la brújula que orienta cómo debe construirse la oferta de acceso.

Es importante alejar “la tarea de planificar” de una mera expresión de deseos, sino que debe ser formulada sobre cuestiones concretas, pasar de una primera aproximación en abstracto a una planificación específica que permita realizar una selección de los programas de trabajo, la atribución de responsabilidades en las distintas dimensiones de gestión de esos programas y la identificación de los puntos críticos que nos permiten corregir la gestión o visualizar su éxito.

### 7.2. Segundo paso: Implementación

Luego de planificar lo que requiere el municipio en materia de acceso a la justicia, debe ejecutarse. En otras palabras, debe existir un par planificación – implementación, para garantizar la buena marcha de la política pública. Dicha implementación debe llevarse adelante con los recursos disponibles y los servicios existentes, de allí la relevancia de planificar adecuadamente<sup>23</sup>.

De la información recogida en San Pedro, está claro que se requiere de una **instancia de coordinación** de los diferentes dispositivos de acceso a la justicia. Dadas las relaciones entre los niveles de gestión nacional, departamental y municipal, sería conveniente analizar los programas específicos del nivel municipal que deben ser llevados adelante. Por otra parte, esta instancia puede estar conformada por representantes del Estado y de la sociedad civil, o puede adquirir otra modalidad (como por ejemplo, que sea sólo del Estado); se sugiere que sea el Estado el responsable final de llevar adelante la política pública de acceso a la justicia.

### 7.3. Tercer paso: Gestión

En abstracto, se sugieren tres dimensiones de las tareas de gestión: una dimensión de orientación e información, una dimensión no judicial que de respuestas a los usuarios y una dimensión judicial de asesoramiento jurídico gratuito, especialmente orientado a aquellos que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En cuanto a la **dimensión de orientación e información**, el municipio de San Pedro debe contar con un lugar que centralice la información sobre los mecanismos de acceso a la justicia disponibles. Esto es importante sobre todo por la detección de un alto porcentaje de desconocimiento de dispositivos existentes, y la consiguiente subutilización de servicios centrales para los ciudadanos.

Crear una mesa de información, generar una red de instituciones que colaboren con la circulación permanente de instituciones de acceso a la justicia, son proyectos deseables y plausibles que el municipio debería afrontar.

Al referirnos a la **dimensión no judicial**, si bien “aparentemente” de facto los ciudadanos recurren a sus líderes comunitarios, es aconsejable conocer de qué

---

<sup>23</sup> Para profundizar, ver: “Manual de acceso a la Justicia”, Ob. Cit, 2005.

forma entienden en los temas (y cuáles son esos temas) para apuntalarlos y promoverlos en el desarrollo de sus tareas, y sobre todo evitar la superposición con otros servicios.

Por último, la **dimensión judicial** hace referencia a la obligación del Estado de brindar a los ciudadanos de herramientas para el acceso a la justicia. Si bien en principio debe atender a todos los ciudadanos, frente a la escasez de recursos debe privilegiar a aquellos grupos más desaventajados, como ha sido sostenido a lo largo de todo este trabajo.

#### 7.4. Cuarto paso: Supervisión, control, monitoreo

Los responsables de formular las políticas de acceso a la justicia deben llevar adelante las tareas de evaluación permanente que por una parte establezca los parámetros pertinentes para calibrar impactos y resultados, y por otra parte, vaya realizando los ajustes que el sistema amerite para atender a las necesidades más urgentes.

Es importante determinar los responsables de las desviaciones del plan original, para tomar en el momento oportuno las medidas correctoras. El proceso de control es relevante para poder cumplir con lo planificado e implementar lo acordado sin que se aleje de la realidad sobre la que se pretende incidir.

## **8. Conclusiones**

Para cerrar este informe, y como un modo de sintetizar los aspectos que han ya sido destacados, señalamos las conclusiones más relevantes:

- Se debe **construir la oferta sobre la demanda**. En otras palabras, los dispositivos de acceso a la justicia deben correlacionarse con las necesidades jurídicas insatisfechas.
- Se vuelve necesario que el ciudadano cuente con **asesoramiento jurídico gratuito**, que por lo general es brindado por ONGs. En el municipio de San Pedro, y ante la ausencia de estas instituciones, es el Estado el que debe asumir esta función.
- La desinformación y el desconocimiento deben ser combatidos con la **publicidad y difusión** de los servicios existentes, de sus competencias y sus alcances.
- Si bien existe una **red de derivación** “informal”, debe generarse una interrelación explícita, que traduzca expresamente cuáles son las instancias más adecuadas hacia donde derivar determinados casos.
- Las autoridades del municipio deben tomar registro de los **conflictos más frecuentes** –principalmente los de violencia doméstica y los problemas con la tierra- a los que se debe privilegiar en la construcción de una respuesta.
- Debe tomarse conocimiento de **otras formas de gestión de la conflictividad** que sean paralelos a los sistemas formales. Principalmente, para poder **coordinar** todos los dispositivos existentes, y no sobre-ofertar si ya se dan respuestas en la comunidad.

- Una de las razones que recurrentemente se mencionó para no acudir a la autoridad judicial es la **creencia de que ésta es corrupta** (o en el mejor de los casos no hace nada). Esto debe ser tomado en cuenta por las autoridades del municipio, para iniciar acciones que recuperen la credibilidad en la justicia.
- Muchos de los usuarios encuestados tienen su domicilio a gran distancia de los lugares de consulta. Esto indica claramente la necesidad de **llevar adelante una política de acceso descentralizada**.

## 9. Recomendaciones finales

Formular desde el Estado una política pública de acceso a la justicia, principalmente en un municipio pobre como lo es el de San Pedro, repercute en todas sus instancias, ya sean administrativas o judiciales (y hasta podríamos incluir la legislativa si incluimos la elaboración de ciertas reglas). Esto significa que **debe existir una clara voluntad política** de llevar adelante una transformación que incida en mejorar la calidad del acceso a todos sus ciudadanos.

Por otra parte, sumado a la voluntad política se **deben realizar acciones que lleven a conocer los problemas principales de los ciudadanos**, lo que no significa otra cosa que conocer cuáles son sus necesidades jurídicas existentes y cuáles están siendo gestionadas inadecuadamente, para poder responder satisfactoriamente.

Generar dispositivos de acceso a la justicia no es otra cosa que dar respuestas rápidas y eficientes a los ciudadano/as. No sólo las instancias del Estado pueden hacerlo, pero sí deben coordinar todas “las bocas de acceso” existentes en el municipio. En ese sentido, y con relativamente escasos recursos económicos, puede realizar una labor muy productiva en términos de organización y articulación.

Por último, **la difusión de información es central** en todas las tareas de planificación y gestión. Es imprescindible dotar a cualquier política de Estado de acceso a la justicia de medidas que favorezcan el conocimiento por parte de los ciudadano/as de cuáles son los lugares a los que puede acudir frente a un conflicto. Esto último tampoco depende de los recursos económicos existentes.

Por lo apuntado es evidente que la elaboración de una política de acceso a la justicia no es una tarea imposible ni requiere de grandes recursos económicos o humanos. Simplemente, se debe empezar por tomar algunas medidas sencillas pero contundentes que reordenen lo ya existente y que puedan a su vez generar nuevas formas de atención a la ciudadanía.