

Poniendo a las personas en el centro

Un estudio de caso sobre los Centros de Acceso a Justicia en Argentina

Gustavo Maurino



Los Pioneros de Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas reciben apoyo financiero para su trabajo en Justicia para Todos del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos y la Fundación Charles Stewart Mott.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, as long as attribution is given and any changes made are indicated.

Please cite this work as: Gustavo Maurino, Putting People at the Center, A case study on access to justice centers in Argentina (New York: Center on International Cooperation, 2020), available at <https://www.justice.sdg16.plus/>

Prefacio

Rodeado de hermosas montañas multicolores y relucientes salinas blancas, Susques es una pequeña ciudad en los Andes, a 1700 kilómetros al noroeste de Buenos Aires. No sólo se encuentra a gran distancia de casi todo, sino que también es la ciudad con acceso por carretera más alta de Argentina, a 3900 metros sobre el nivel del mar. Cuando llegamos allí después de muchas horas de viaje, sentimos que habíamos llegado al fin del mundo.



En mayo de 2019, el ministro de Justicia de Argentina, Germán Garavano, y la Subsecretaria de Acceso a la Justicia, María Fernanda Rodríguez, viajaron a Susques para conocer al equipo que dirige el Centro de Acceso a Justicia allí. Fui invitada a unirme a ellos, junto con mi colega Karina Gerlach y otros socios internacionales, para ver con nuestros propios ojos lo que significa “no dejar a nadie atrás” para el sector justicia en Argentina.

La visita fue parte de una semana enfocada al acceso a la justicia en Buenos Aires, la #SemanaDeAcceso, que contó con destacados académicos y practicantes, organizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina. El Ministro Garavano fue copresidente de los líderes en el Grupo de Trabajo sobre Justicia y la Subsecretaria Rodríguez fue sherpa de este grupo, así como miembro del Grupo de Alto Nivel sobre Justicia para las Mujeres. Tanto el informe Justicia para Todos como Justicia para las Mujeres se lanzaron esa semana.

En Susques, el equipo que trabajaba en el Centro de Acceso a

Justicia estaba compuesto por una abogada, una médica, una trabajadora social y un conductor que también se desempeñaba como asistente administrativo. Ellos nos explicaron que Susques –remota y con su población de 1600 personas- es el centro urbano de unos 200KM que rodean la localidad.

El equipo utiliza el Centro de Acceso a Justicia Móvil, recorriendo más de 3,500 km por mes, para brindar servicios a las personas que viven en las alturas de los Andes.

La mayoría de los Centros de Acceso a Justicia deben tratar con problemas familiares, relacionados con el trabajo, los ingresos, títulos de la tierra, como así también acceso a la salud y educación.

También ayudan a completar formularios y otro tipo de trámites, permitiendo que los consultantes puedan beneficiarse de otros servicios y políticas públicas, que buscan brindar una mejor calidad de vida.

El alcalde de Susques nos impresionó diciendo que “aunque nuestra gente lleva aquí más de 500 años, solo en los últimos dos años, con la creación del Centro de Acceso a Justicia, hemos alcanzado la dignidad a la que todos los ciudadanos argentinos tienen derecho”. En otras palabras, poder acceder servicios estatales esenciales a través del Centro significó que la gente de Susques experimentó, por primera vez, que ellos también pertenecían a Argentina.

Ir a los destinos más más lejanos y no dejar a nadie atrás, es lo que buscó el Ministro de Justicia y Derechos Humanos mediante el programa de Acceso a la Justicia. Gustavo Maurino fue Director Nacional de Acceso a la Justicia en el Ministerio y responsable de los Centros de Acceso a Justicia. En este estudio de caso, nos lleva con él en su experiencia. Describe su trabajo, cómo fue planeado y los aprendizajes que él y sus colegas debieron atravesar para volver realidad la idea de poner a las personas en el centro de la justicia, en Argentina.

El trabajo no está hecho, ni en Argentina ni en ningún lugar del mundo, pero la experiencia de Gustavo y sus percepciones, pueden proporcionar inspiración, lecciones que brinda la práctica, y servir para todos los que buscan alcanzar un acceso a la justicia para todos.

Maaïke de Langen

Program Lead Justice for All

Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies NYU

Center on International Cooperation



Introducción

Los Centros de Acceso a Justicia en Argentina son oficinas pequeñas, mayormente situadas en barrios de bajos ingresos o asentamientos informales, donde un equipo compuesto por un abogado, un trabajador social, un psicólogo y un asistente administrativo proveen diversos servicios de justicia, como información legal, asesoramiento, patrocinio jurídico, asistencia con procedimientos administrativos, y mediaciones comunitarias.

Los centros implementan el enfoque sobre justicia centrada en las personas. Cualquier persona puede ir a un Centro de Acceso a Justicia y pedir ayuda para resolver cualquier problema de justicia que puedan tener (desde un simple problema administrativo hasta uno de carácter más complejo o multidimensional).

Los trabajadores proveerán un soporte interdisciplinario y completo que canalice y busque resolver el problema, y a su vez, mediante ello, generar un empoderamiento legal, mejorando los conocimientos y capacidades legales de sus consultantes/clientes. Hay alrededor de 100 Centros de Acceso a Justicia en el país, administrados por el gobierno, bajo la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El programa comenzó en 2007, como una prueba piloto en Buenos Aires y tuvo una rápida expansión a nivel nacional entre 2014 y 2015.

Entre diciembre de 2015 y enero de 2020, bajo el comprometido liderazgo de German Garavano (ex ministro de Justicia y Derechos Humanos) y María Fernanda Rodríguez (ex Subsecretaria de Acceso a la Justicia), tuve el privilegio de desempeñarme como Director Nacional, y trabajar con – y aprender de- más de 450 personas que componen la diversa y dedicada comunidad que trabaja en la Red de Centros de Acceso a Justicia. En estos 4 años, la red recibió más de 1.5 millones de consultas realizadas por más de 400.000 personas que llegaron a los centros en búsqueda de ayuda, para aprender y ejercer sus derechos.

Como demostró el reporte de Pathfinders, Justicia para Todos¹, la mayoría de las necesidades de justicia son usualmente gestionadas y resueltas por fuera de las instituciones de justicia tradicionales, o permanecen sin resolver. Asimismo, existe la necesidad de renovar dichas instituciones a fin de disminuir la brecha de justicia con servicios primarios de justicia que estén cerca de la gente, sean flexibles y funcionen desde un abordaje de resolución de problemas.

Este estudio de caso es una contribución a la conversación global sobre cómo avanzar hacia servicios de justicia más centrados en las personas. Elaborado en base a la experiencia de diseño e implementación del programa de Centros de Acceso a Justicia en Argentina; un programa de servicios de justicia comunitarios a nivel nacional, centrado en las personas, no judicial, en un país de ingresos medios.

El estudio está organizado en tres partes:

La primera parte trata sobre el diseño: proporciona los antecedentes generales del programa, describe la teoría del cambio, los elementos metodológicos centrales y las principales decisiones estratégicas que dieron forma y definieron la identidad del programa durante el período analizado.

La segunda está dedicada a la implementación: Contempla los principales obstáculos identificados y las iniciativas, estrategias y decisiones adoptadas para llevar a cabo la visión y teoría del trabajo de los Centros de Acceso a Justicia.

La parte tres presenta algunas iniciativas de pruebas piloto o experimentales, desarrolladas para adaptar el servicio de justicia a fin de abordar nuevos retos institucionales y necesidades sociales, a medida que el programa evolucionaba.

Durante mis 4 años en la administración pública, fui inspirado por, y aprendí de, muchos colegas que trabajan en valiosos proyectos y programas en diferentes partes del mundo. Mediante esta exploración sobre las luchas y los logros en el marco del programa sobre los Centros de Acceso a Justicia, espero poder contribuir con mis aprendizajes experienciales y conocimiento a la implementación de iniciativas similares.

En este contexto de pandemia, compartir nuestros conocimientos, experiencias e historias, puede también ser un recuerdo confortable de que no estamos solos en este sueño solitario de alcanzar una justicia para todos.

Gustavo Maurino

Fellow at NYU's Center on International Cooperation

Ex Director Nacional de Acceso a la Justicia en Argentina



Una Justicia centrada en las personas es importante – La historia de Juli

Amaicha del Valle es un pueblo de 3.000 personas que se encuentra en un área montañosa en el noroeste de Argentina. La mayoría de sus habitantes tiene recursos económicos muy limitados y pertenecen a la comunidad indígena de Diaguita-Calchaquí. En este pueblo vive Juli, una niña de 9 años de edad.

Juli, sin saberlo, se convirtió en el centro de una batalla de paternidad entre sus tutores, uno de los cuales era su padre biológico, Roberto. El otro era un hombre llamado Luis, que era compañero de su madre. Él cuidó a Juli en el momento de su nacimiento y se registró voluntariamente como su padre en ese momento. La disputa se intensificó hasta el punto de que requirió intervención legal, una situación difícil dada ciertas características de este pueblo.

En este marco, se inició un caso judicial. A medida que continuaba la disputa, la jueza decidió que, para proteger los intereses de Juli, se le asignaría su propio abogado, pro bono, que se especializara en derechos de los niños. Sin embargo, hubo dos problemas principales. Uno: no hay oficinas de la rama judicial en esta localidad, ni abogados privados. El tribunal con jurisdicción para la ciudad se encuentra a más de 100 km. en un pueblo llamado Monteros. A Monteros solo se puede llegar por un camino de montaña luego de un viaje de casi 3 horas. Dos: la jueza pidió al colegio de abogados local que nombrara un abogado para Juli, pero después dos meses no pudieron contactarla debido a dificultades geográficas y diferencias culturales. Los representantes legales no pudieron determinar si estaba a salvo o qué impacto tuvo la situación en ella.

Si bien la historia de Juli es importante, no es única en Argentina o en otros países similares de ingresos bajos o medios de todo el mundo. Las brechas que existen en el sistema de justicia no satisfacen las necesidades de las personas que más lo necesitan, y dejan atrás a personas como Juli.

Este estudio de caso profundizará en las formas en que los Centros de Acceso a Justicia pueden desempeñar un papel fundamental para abordar ciertas deficiencias del sistema de justicia formal, y por qué los Centros se han convertido en una herramienta esencial para justicia para todos en las regiones más vulnerables de Argentina. Son un brazo importante para el sistema de justicia, para poder pasar de enfoques intimidantes y basados en instituciones, a enfoques centrados en necesidades de las personas a nivel individual y de las comunidades, actuando como un puente entre las personas y el sistema formal.

En el caso de Juli, había un Centro de Acceso a Justicia capaz y dispuesto a ayudar. Se había establecido como parte del Corredor Nor-Andino (una alianza médico-legal para proporcionar servicios legales y de salud primarios a las zonas rurales y comunidades indígenas en ocho provincias del norte del país). Al establecer una relación con la comunidad e implementar de manera exitosa los servicios en el área, el personal del Centro pudo identificar los retos y soluciones de este caso particular. El Centro proporcionó a Juli una abogada y facilitó el viaje para que la jueza visite el pueblo donde ella vivía, llevando el servicio necesario a las personas que lo necesitaban.

Allí, la jueza y los abogados pudieron garantizar la seguridad de Juli y escuchar directamente de ella que ella consideraba a ambos hombres sus padres y que "no quería elegir entre dos papás". Entonces la jueza decidió que ambos serían registrados como sus padres legales. Este es solo un ejemplo del poder potencialmente transformador de los Centros de Acceso a Justicia. La historia de Juli terminó siendo un caso histórico² en Argentina, y con la ayuda del Centro de Acceso a Justicia, se declaró que tendría dos padres legales y una madre.

Planificación



Historia, principios y metodología de los Centros de Acceso a Justicia

Centros de Acceso a Justicia

Los Centros de Acceso a Justicia³ son parte de un programa nacional en Argentina, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El programa proporciona servicios legales primarios integrales incluyendo información, asesoramiento, asistencia con trámites administrativos, mediación comunitaria, representación legal, así como actividades e alfabetización legal y organización comunitaria, con especial énfasis en llevar el acceso a la justicia a la mayoría poblaciones socioeconómicamente desfavorecidas.



Fotos: Mariano Alonso

Los Centros aplican un enfoque interdisciplinario, donde abogados, trabajadores sociales, psicólogos y personal administrativo se complementan para poder brindar un servicio completo que empodere a aquellas personas que están enfrentando un problema legal, para poder resolverlo de manera autónoma. Los Centros se basan en el principio de poner a las personas en el centro.

El programa comenzó como una prueba piloto en 2007 en la Ciudad de Buenos Aires, mediante la transformación de un grupo de centros experimentales de mediación en servicios de asesoramiento legal comunitarios en barrios de clase media. En 2009, los Centros fueron establecidos en áreas vulnerables de la ciudad y comenzaron a trabajar principalmente con personas que sufren desventajas económicas. En aquel entonces, solo se proporcionaba asesoría legal y derivaciones a otros servicios.

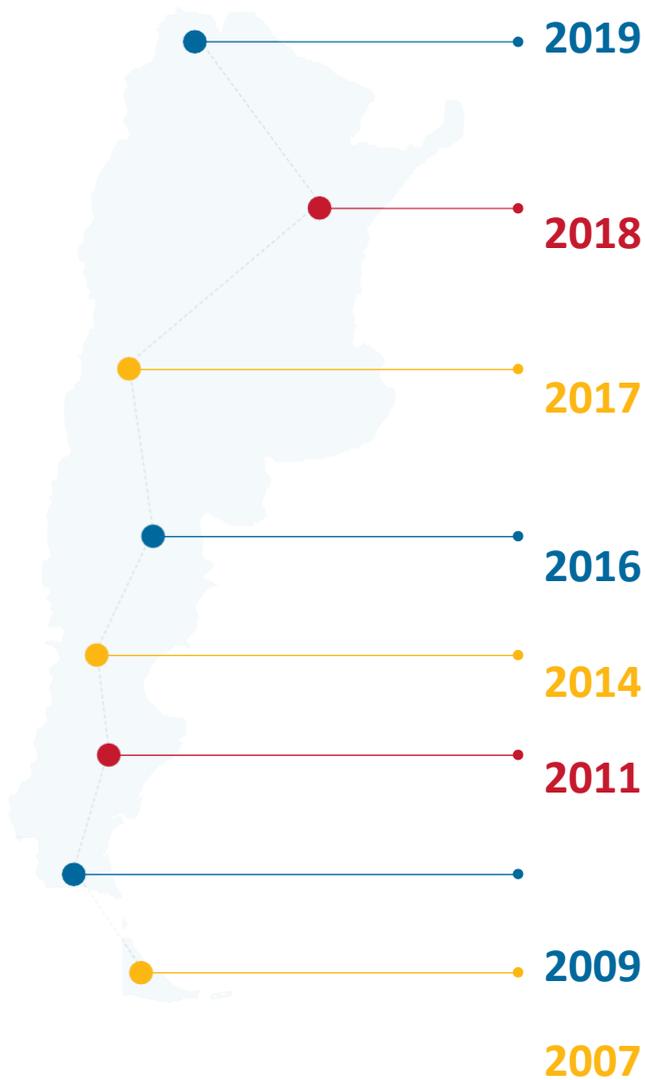
En 2011, los Centros comenzaron a incorporar trabajadores sociales y psicólogos a los equipos y se comenzaron a brindar servicios más integrales. Al mismo tiempo, el programa comenzó a expandirse a otras provincias. Para fines de 2013, había 53 Centros – 20 en la Ciudad de Buenos Aires y 33 en el resto del país.

En 2014, comenzó un proceso acelerado de expansión de los Centros en múltiples provincias, en complemento con un cambio en los enfoques conceptuales del programa. Al comenzar la expansión y el ajuste de la misión de los Centros, estos comenzaron a operar más como puntos de llegada territorial y comunitaria para servicios y programas de bienestar social del gobierno, que como un programa de servicios legales. Este cambio se dio de manera simultánea con el crecimiento de la politización del programa y un funcionamiento políticamente orientado, que dio forma a su agenda de servicio, relaciones institucionales e iniciativas de trabajo. En muchos casos, la prestación del servicio se mezcló con acciones políticas, y el servicio a la comunidad a través de los Centros fue tomado como un esfuerzo político público y explícito en favor del entonces partido gobernante.

En 2016, el programa comenzó una nueva fase de desarrollo. El ministro Garavano y la subsecretaria Fernández desarrollaron una visión del programa y determinaron que este buscaría brindar servicios de justicia que cambien la vida de las personas para aquellos que más lo necesitan. En consonancia, las funciones del programa fueron definidas como servicios primarios legales centrados en las personas y su misión sería la de proveer servicios primarios integrales para comunidades en situación de vulnerabilidad mediante una metodología profesionalizada e interdisciplinaria, desprovista de influencia política.

Este ciclo de políticas terminó justo antes de que la pandemia por el Covid 19 comenzara, y se caracterizó por la adopción de iniciativas estructurales para fortalecer las instituciones y transformaciones innovadoras de los servicios. Ello tuvo un impacto significativo en el trabajo por disminuir la brecha de justicia.

Actualmente hay 94 Centros de Acceso a Justicia, localizados en grandes y pequeñas ciudades en las 24 provincias argentinas.



2019

- Nuevo: 250 lugares en Argentina
- Segundo Estudio Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas
- 1 millón de consultas en 3 años

2018

- Nuevo: Red federal para patrocinio jurídico gratuito
- Iniciativas: Corredor Nor-Andino y Hospital Legal
- 350,000 consultas anuales

2017

- Nuevo: Sistema de Gestión de Casos
- Cobertura en las 24 provincias
- 300,000 consultas anuales

2016

- Nueva misión: Servicios integrales de atención legal primaria

2014

- Primer Estudio Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas

2011

- Ampliación del programa: 101 locaciones en Argentina
- Psicólogos y trabajadores sociales se unen al equipo.
- 275,000 consultas en tres años

2009

- Centros en barrios de bajos ingresos

2007

- Prueba piloto de Acceso a la Justicia en Buenos Aires

La Red de Centros de Acceso a Justicia cuenta con un equipo de más de 450 personas en total que atienden a 195.000 consultantes al año, según los últimos registros públicos antes de la pandemia.

Caracterizando el modelo de Centros de Acceso a Justicia

El diseño e implementación del modelo del programa (también referido en este documento como "modelo de trabajo") fue un esfuerzo colectivo, en evolución, emprendido por la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia, que forma parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. También fue un proceso realista y factible que balanceaba la historia y la evolución del programa, las aspiraciones incorporadas en la visión estratégica general, las capacidades institucionales y recursos disponibles.

¿Qué son los Centros de Acceso a Justicia?

Los Centros de Acceso a Justicia brindan servicios integrales de atención legal primaria dirigidos a los sectores más vulnerables de la población, para ayudarlos a enfrentar los problemas legales cotidianos relacionados con todo tipo de asuntos. Para lograrlo, cuentan con equipos interdisciplinarios compuestos por abogados, psicólogos, mediadores comunitarios, trabajadores sociales y personal administrativo. Cada Centro debe implementar servicios integrales efectivos para satisfacer las necesidades legales de las comunidades más vulnerables. Los servicios que se prestan pueden ir desde una simple consulta individual hasta consultas complejas, plurales e interrelacionadas. Todos son bienvenidos a utilizar los servicios y ayudas de los Centros de Acceso a Justicia, sin embargo, los consultantes más usuales son quienes no han podido encontrar respuestas institucionales o privadas para solucionar sus problemas legales y no saben dónde o cómo conseguir ayuda.



Los problemas comunes de justicia – privados o públicos, administrativos o legales- pueden ser presentados en los Centros y el equipo proveerá información legal, asesoramiento, asistencia directa para manejo de casos legales, negociaciones, acompañamiento en procesos administrativos, mediación comunitaria, representación legal, y ayuda para fortalecer la autonomía individual. Los Centros de Acceso a Justicia también brindan servicios de itinerancias, continuos u ocasionales, según sea necesario (es decir, en la sede de una comunidad u organización religiosa, una oficina pública o un centro de salud), como así también capacitación en alfabetización legal y actividades de empoderamiento legal comunitario (talleres,

capacitaciones y mesas redondas).

¿Por qué son importantes?

Todo programa gubernamental debe agregar valor social. En el campo del acceso a la justicia, esto significa tener un impacto en el abordaje de las brechas y déficits estructurales de justicia que afectan el acceso al conocimiento legal, los servicios, apoyos y procedimientos institucionales para la resolución justa y equitativa de los problemas de justicia habituales. En el caso argentino, el programa Acceso a la Justicia definió su misión y aporte social de la siguiente manera:

Abordar los déficits de capacidades que impactan negativamente en el acceso de las comunidades desfavorecidas al conocimiento, los servicios y las instituciones de justicia, al mismo tiempo que se promueve la agencia y la autonomía de las personas para manejar sus necesidades legales y lograr la realización de sus derechos, de acuerdo con las promesas del sistema legal.



El camino hacia ese objetivo se recorre a través del empoderamiento legal, que debe entenderse como:

- La capacidad de reconocer cómo las cuestiones legales influyen en los problemas cotidianos, así como sus causas y agentes.
 - La toma de conciencia y conocimiento del papel de la ley en la sociedad y en relación con los problemas cotidianos.
 - El conocimiento y conciencia de los servicios, procedimientos y actores que pueden dar respuesta a necesidades legales generales y específicas.
 - La capacidad y competencia para hacer frente a situaciones jurídicas específicas, entendiéndolas, siendo capaz de hablar sobre ellas, de actuar para resolverlas y mantener la acción a pesar de los obstáculos.
- Ser consciente del valor y rol de la ciudadanía, así como la dignidad personal y social como componente de justicia social y estado de derecho.

Esta definición estratégica puso el enfoque centrado en las personas en el centro del programa, cuyo abordaje principal no se trataría de instituciones o leyes, sino de la gente. Esencialmente, se trata de un programa de servicios **para mejorar la experiencia de una ciudadanía autónoma y el desarrollo humano en comunidades desfavorecidas.**

¿Cómo operan?:

El programa desarrolló ocho puntos para orientar su metodología general, los cuales fueron identificados como claves para brindar servicios efectivos y tener impacto social en el campo.

Proximidad y presencia comunitaria:

Los Centros de Acceso a Justicia promueven una ciudadanía autónoma, informada y activa. Esto solo puede ser alcanzado por una presencia visible y estable en las comunidades, que permita comprender las necesidades legales insatisfechas de los habitantes, construir relaciones dentro de la comunidad, cultivar alianzas y redes basadas en la confianza y colaboración que mejoren los servicios y maximicen el impacto de sus intervenciones.

La proximidad y cercanía es esencial para generar expectativas de confianza y empoderamiento en las relaciones comunitarias. Pero la sola proximidad física o la presencia de una oficina del estado (disponibilidad) no es suficiente para maximizar su potencial de satisfacer las demandas de la comunidad (accesibilidad).

En otras palabras, incluso si los servicios del Centro están disponibles, no necesariamente significa que son accesibles a la comunidad. Esto es porque las personas no están al tanto de qué es lo que una nueva oficina pública en el campo de la justicia podría hacer por ellos, a menos que hayan tenido una experiencia personal,

tratando de navegar en el sistema.

Las acciones con la comunidad deben ser constantes y activas. El programa no debe ser “un lugar para ir”, al contrario, los Centros deben ir al encuentro de la comunidad, brindando servicios fuera de su sede, acudiendo a lugares donde se desarrolla la vida social y comunitaria. Los servicios de itinerancias y las actividades de divulgación y alfabetización legal deben crear una presencia familiar y activa, acercando al Centro a la ciudadanía, tanto físicamente como en términos de su relación con los miembros de la comunidad.

Servicios integrales

Comúnmente, el diseño de políticas públicas relacionadas con el sector justicia es especializado, concentrado en un tema en particular y limitado en cuando a los tipos de servicios que ofrece. Esto produce inevitablemente fragmentación para la persona que está buscando servicios de justicia, incrementa los costos personales e institucionales de coordinación, y produce múltiples y agotadoras derivaciones en las que los problemas de una persona se pierden u olvidan. Para aquellas personas que están tratando de resolver sus problemas en el sector de la justicia, esta burocracia fragmentada es un metafórico pasillo largo, lleno de puertas sin indicaciones. A veces, golpean a las puertas equivocadas por casualidad, muchas veces van directamente hacia la puerta incorrecta siguiendo indicaciones de otros que deberían guiarlos, y en cada una de esas ocasiones, son atendidos por personas que sólo les dicen que esa era la puerta equivocada y deben continuar buscando la correcta.

La metodología del programa busca cambiar el paradigma. Las necesidades legales de las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, son múltiples y están interconectadas, y para solucionarlas se requieren diferentes recursos y apoyos. Los Centros de Acceso a Justicia deben ser capaces de proveer servicios socio-legales primarios para el rango más amplio de problemas y situaciones (especialmente las de gran prevalencia e impacto) en la medida de lo posible. No deben ser “una puerta más” en el largo pasillo del estado, impersonal y burocrático. Tampoco deben ser la “puerta equivocada” para la comunidad, sino que deben tener siempre respuestas significativas para aquellos que tienen un problema. El apoyo que los Centros proveen debe ser dado con la gama más amplia y completa de herramientas, servicios y actividades de soporte, ya sea por su propio personal o mediante acuerdos de cooperación con otros proveedores de servicios de justicia.

Enfoque flexible orientado a la resolución de problemas

Los servicios de justicia centrados en las personas pueden construir empoderamiento y promover experiencias de ciudadanía informada solo si son efectivos en “hacer que las cosas pasen” y catalizan el cambio dentro de la comunidad. No es solo informar a las personas sobre sus derechos, o comunicarles qué alternativas tienen, sino que se busca, a través de un trabajo activo, proveer las herramientas necesarias, superar los obstáculos, acompañar a las personas a llevar a cabo las acciones y a poder sostenerlas en el tiempo, realizando un seguimiento activo y anticipatorio y, desarrollando estrategias para salir de los puntos muertos.

Un enfoque flexible y no burocrático es fundamental en la metodología de los Centros, los que deberán ayudar a la gente a resolver problemas burocráticos y superar formalidades que son disfuncionales e inadecuadas para poder ejercer los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad. El programa debe ayudar a la gente a “navegar en la burocracia” con autonomía y sentido de autoconfianza. Este enfoque requiere una constante adaptación, aprender qué es lo que funciona y que no, cómo las instituciones, su desempeño y operaciones, son relevantes para las necesidades legales de la comunidad.

“No es solo informar a las personas sobre sus derechos, o comunicarles qué alternativas tienen, sino que se busca, a través de un trabajo activo, proveer las herramientas necesarias, superar los obstáculos, acompañar a las personas a llevar a cabo las acciones y a poder sostenerlas en el tiempo, realizando un seguimiento activo y anticipatorio y desarrollando estrategias para salir de los puntos muertos”.

Empatía institucional

Muchas de las personas que reciben servicios de justicia centrados en las personas, experimentan situaciones

cotidianas y diarias de vulnerabilidad, marginalización social e institucional y un sentido de desesperanza, cuando tratan de resolver sus problemas.

En comunidades y familias de ingresos medios, las personas solo algunas veces suelen atravesar problemas legales que afectan su capacidad para llevar adelante una vida sin trabas. Ello puede resultar de un evento importante de la vida (como un divorcio) o un problema para el cual necesitan ayuda legal (como una disputa entre vecinos). Por el contrario, las personas de comunidades vulnerables o en situación de vulnerabilidad, experimentan una gran cantidad de problemas legales superpuestos, lo sepan o no, que afectan la capacidad de llevar adelante las propias actividades de la vida diaria, y pueden tener impactos significativos en sus vidas en el largo plazo.

Para construir autonomía y una ciudadanía efectiva, las instituciones y trabajadores de la justicia deben ajustarse y adaptarse a estas experiencias. Para esto, se requiere que los actores en el acceso a la justicia realicen un esfuerzo serio y consistente para trascender las perspectivas intelectuales, culturales, simbólicas y de relación de aquellos que no han sufrido exclusiones institucionales, con el objeto de entender las condiciones de vida en un contexto de marginalización, abandono y negligencia institucional.

Un servicio basado en la empatía requiere de actitudes de exploración y descubrimiento que deben orientar el proceso de atención y servicios, evitando formular conclusiones y juicios prematuros tanto como sea necesario. Deben descartarse las suposiciones y las certezas implícitas para buscar una mejor información y conocimiento de la situación y de la vida de la persona. Un servicio no empático es alienante, incluso si es efectivo en cuanto a la solución del problema.

Aprendizaje continuo

Para brindar los mejores servicios y lograr el mayor impacto, cada equipo y cada empleado deben refinar y fortalecer constantemente sus capacidades y habilidades profesionales, desarrollar el aprendizaje a partir de la práctica, y revisar y adaptar las estrategias operativas. Estas prácticas solo pueden echar raíces y prosperar a diario a través de un esfuerzo institucional y personal continuo y consciente, así como a través de la formación.

El método de trabajo exige la identificación y cultivo continuo de prácticas exitosas, empleando un proceso que es tanto experimental como sensible a contextos particulares. Este proceso debe ser desarrollado tanto de arriba hacia abajo (con formación, entrenamientos, supervisión, etc.) como de abajo hacia arriba (con informes, propuestas, pruebas piloto, etc.). Debe desarrollarse lateralmente en toda la organización (con talleres, reuniones, intercambios, pasantías, etc.) de una manera que también agregue valor al aprendizaje.

Trabajo interdisciplinario

Para abordar los déficits de capacidad, practicar metodologías activas de resolución de problemas e incorporar perspectivas empáticas en los servicios prestados, es necesario un enfoque holístico e interdisciplinario. Esto requiere de la colaboración de personas provenientes de varias disciplinas en un mismo equipo, incluyendo abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo. Es importante que estos profesionales no actúen de manera aislada, sino que busquen trabajar en conjunto para resolver los problemas de sus consultantes.

El enfoque holístico debe estar presente en cada paso que atraviesa la persona que es atendida, y los equipos deben trabajar juntos para poder alcanzar sus objetivos comunes con ella. Cada aspecto del “viaje” de una persona que concurre al Centro debe aprovechar los beneficios de contar con los diferentes puntos de vista de múltiples profesionales que trabajan en diferentes ámbitos. Esta colaboración permite superar los obstáculos que muchas veces resultan de la aproximación a los problemas con una perspectiva limitada, basada en una sola disciplina. A pesar de que la gestión colaborativa del conocimiento interdisciplinario también puede ser un desafío, es fundamental para el éxito del método de trabajo.

Operación Receptiva

La transparencia, participación y flexibilidad, tanto a nivel interno como hacia la comunidad, deben ser

características centrales del programa y deben expresarse en todos los niveles. Además, el modelo del programa, que se basa en ideales adaptativos, experimentales e innovadores, debe crear un entorno que permita que todos participen activamente del programa y sean agentes en el proceso de su mejora continua. Esta impronta debe venir desde el propio equipo a cargo de la gestión institucional, quienes deben crear un espacio receptivo para aportes de los equipos, y de retroalimentación con las oficinas y comunidades locales. Asimismo, el programa debe implementar prácticas de información accesible, participación y rendición de cuentas basadas en las comunidades. Construir conversaciones con las comunidades locales y participar activamente en ellas son también elementos centrales. Los equipos locales deben consolidar y fortalecer el valor, la confianza y la legitimidad de su trabajo, a través de un diálogo constante y constructivo con su comunidad, fomentando su empoderamiento, y escuchando comentarios sobre el valor y el impacto del programa.

Cooperación inter-institucional

Muchas necesidades legales de las comunidades más vulnerables están relacionadas con los derechos sociales y económicos. La mayoría de las dimensiones de los derechos sociales son organizadas, reguladas o supervisadas por actores institucionales públicos y privados en diferentes niveles (centralizado o descentralizado, nacional o local, etc.). En cualquier país, y especialmente en aquellos de ingresos medios-bajos, la demanda social de necesidades legales insatisfechas supera ampliamente la oferta institucional. Ninguna institución puede satisfacer o resolver las necesidades legales de las comunidades por sí sola.

Las iniciativas de acceso a la justicia deben pensarse a sí mismas como parte del ecosistema de justicia. Esto incluye un amplio abanico de actores institucionales (públicos o privados) con diversos objetivos, dinámicas y metodologías. El objetivo de los Centros debe ser reunir a estos actores en un espacio donde puedan convivir, para trabajar con las comunidades sus necesidades legales y los caminos para superarlas.

Las estrategias de colaboración mejoran los recursos y servicios disponibles y aumentan las chances de tener éxito en el intento de superar obstáculos. La construcción de redes y proyectos cooperativos hacen posible aprovechar las ventajas comparativas de varios actores, optimizar recursos escasos y evitar superposiciones y puntos ciegos. La cooperación y colaboración inter-institucional es estratégica para el impacto del programa. La participación de aliados institucionales es clave para asegurar un verdadero servicio integral y maximizar las posibilidades de un Centro para efectuar cambios.



Construyendo una identidad del programa

Ninguna política pública está construida al vacío. Por el contrario, se desarrolla en un marco general de condiciones estructurales que las autoridades no pueden elegir ni modificar. La implementación de un programa de política pública, además, no depende exclusivamente de la voluntad y la acción de quienes lo formulan, sino de la interacción de complejos y variados actores institucionales, con sus propias iniciativas y prioridades, y que despliegan diferentes roles a lo largo del tiempo.

Las decisiones estratégicas fundamentales de quienes diseñan una política pública están siempre realizadas en un contexto particular y único que incluye oportunidades, riesgos, fortalezas y debilidades. La identidad final que el programa adquiere es el inevitable resultado de la interacción entre estas decisiones estratégicas, las condiciones estructurales y las reacciones de los actores participantes en sus respectivas esferas de acción. Esta sección presenta un breve análisis de las condiciones estructurales básicas que enmarcan y condicionan el diseño e implementación de una política pública como la que estamos analizando, como así también las elecciones estratégicas fundamentales que dieron forma y definieron su

identidad.

El contexto estructural del programa de los Centros de Acceso a Justicia

Una valoración y evaluación consistente de las condiciones estructurales dentro de las cuales los responsables políticos deben operar maximizará las chances de implementación y diseño realista de un programa. Basándonos en nuestro estudio de caso, identificamos tres dimensiones a considerar para construir una identidad institucional para los Centros de Acceso a Justicia y diez decisiones estratégicas de largo plazo para una visión sostenible. A pesar de que su peso y relativa influencia van a diferir de acuerdo con las condiciones locales, deberían ser consideradas relevantes para un servicio centrado en las personas en cualquier contexto.

Tres dimensiones a considerar:

1. Condiciones externas relativas al ecosistema social y el sector justicia: necesidades sociales, percepciones y expectativas de la comunidad y del sector justicia.

Necesidades sociales

La perspectiva del sector justicia ha estado típicamente centrada en las instituciones, basada en la idea de instituciones de justicia como actores autoritativos, más que como entidades orientadas a brindar servicios. En este sentido, carecen de tradiciones y métodos para relevar las demandas y necesidades sociales. Una consecuencia de esto es que los caminos tradicionales para brindar servicios de justicia con frecuencia no satisfacen estas necesidades, especialmente las que experimentan las comunidades en situaciones de vulnerabilidad.

Las demandas y necesidades sociales insatisfechas son elementos críticos que deben ser evaluados para lograr estrategias sólidas sobre programas orientados a servicios. Debe ser una prioridad tener las herramientas adecuadas e identificarlas al principio del programa, y esto debe repetirse de manera periódica y actualizarse para identificar los cambios sociales más relevantes. Otro insumo fundamental relacionado con la toma de decisiones estratégicas es una comprensión adecuada de las vulnerabilidades subjetivas (culturales, simbólicas, etc.) existentes en la comunidad y su expresión en los contextos en los que el programa opera.

Sin una comprensión de estos elementos, el programa avanzará a ciegas y las decisiones estratégicas serán afectadas por sesgos cognitivos, motivaciones, prejuicios y suposiciones sin fundamento, en lugar de una comprensión adecuada de los desafíos sociales que el programa debe abordar.

Percepciones y expectativas de la comunidad sobre el programa

En muchos casos, la relación entre las comunidades en situación de vulnerabilidad con el estado, el gobierno, funcionarios públicos, la ley y el sistema de justicia están históricamente caracterizadas por el abandono, la exclusión, la dependencia y la violencia (tanto simbólica como física). Es importante para un programa de acceso a la justicia tener un adecuado conocimiento y comprensión de qué es lo que la comunidad espera y demanda del estado, así como sus temores y preocupaciones al respecto.

Una de las características distintivas de este tipo de servicios es la proximidad física con las comunidades; el trabajo comunitario tiene dimensiones que no existen en una oficina pública tradicional y formal. Un programa de justicia orientado en las comunidades debe construir una relación y sentido de pertenencia comunitaria, elementos que no son comúnmente parte de la agenda de los servicios públicos o administrativos. El desarrollo de diagnósticos y evaluaciones comunitarias comprensivas y generales, así como específicas y localizadas es una herramienta fundamental, imprescindible para tomar decisiones estratégicas en el marco del programa.

Percepciones y expectativas de los actores del sector justicia

Un programa de Acceso a la justicia es un intermediario entre las necesidades de justicia y las soluciones disponibles para ellas. En muchos casos, los servicios de tipo comunitario pueden ser capaces de solucionar las

necesidades de las personas, pero en muchos otros su tarea será la de acompañar, guiar, apoyar y asistir a las personas en su camino, que implicará también a otros proveedores de servicios e instituciones.

Para diseñar e implementar servicios efectivos, los “policy-makers” deben evaluar, calibrar y maximizar las posibilidades de cooperación con otros proveedores de justicia e intermediarios.

Este ecosistema va más allá del sector formal-público de la justicia, e incluye a la sociedad civil, la academia, la prensa, e incluso actores internacionales existentes en el campo, que pueden ser facilitadores, catalizadores y fuentes estratégicas de apoyo, colaboración y legitimación. Todos ellos deben ser tomados en cuenta. Cuanto más completo sea el mapa, mayores serán las herramientas de planificación disponibles.

Este mapeo de actores y sus roles efectivos es aún más importante en el momento fundacional del programa, cuando hay mucha incertidumbre sobre cómo será recibido por los actores externos.

2. Condiciones Político-Institucionales

Mandato institucional del programa

Todo programa de política pública es parte de una estructura institucional de la administración, pero también es parte de la agenda política de los gobiernos y funcionarios políticos.

La existencia de un mandato comprehensivo y detallado que represente la visión de los líderes del programa sobre la misión, estrategia y valores, que sea analizado, refinado y validado por las autoridades políticas superiores, proveerá un marco común de referencia para las expectativas y decisiones institucionales sobre la implementación y creará previsibilidad y estabilidad para su proceso de implementación.

Una comprensión compartida, pública y sin ambigüedades sobre todos estos aspectos del programa entre sus autoridades técnicas y las autoridades políticas, que vaya más allá de las formalidades burocráticas y los discursos genéricos escritos en un papel, puede incluso fortalecer su sostenibilidad, especialmente cuando las condiciones estructurales sean inestables e impredecibles- como suelen ocurrir en países con instituciones débiles y limitaciones económicas.

Nivel y dinámicas del apoyo institucional y político

La sostenibilidad a largo plazo de un programa relevante a nivel institucional y político puede ser afectada por los intereses políticos. En los estados débiles, las políticas públicas están más expuestas a las disputas políticas. Las burocracias administrativas son complejas y con frecuencia existen objetivos internos en competencia, poniendo a quienes diseñan e implementan políticas públicas en una encrucijada de intereses políticos de diversos actores. La estructura y el nivel del apoyo institucional y político debe ser evaluados con cuidado, ya que esto determinará el grado de independencia o interferencia que el programa tendrá y el apoyo que se pueda movilizar para alcanzar sus objetivos y metas.

Comprender la estructura de gobernanza institucional, su dinámica y reglas, las prácticas de toma de decisiones de los actores políticos, los incentivos internos, las líneas de tensión política, etc., es fundamental para evaluar cómo el entorno político puede afectar la formulación de políticas para el programa. Es importante entender el contexto político para disminuir riesgos y prevenir conflictos, como así también para crear estrategias y construir redes de apoyo externo e interno para proteger el programa.

Techos presupuestarios

El componente más destacado de las variables político-institucionales relevantes para la organización de un programa de política pública es el presupuestario. Los presupuestos afectan la asignación de recursos, lo que a su vez afecta la calidad y el alcance de los servicios. Esto es especialmente cierto en países con debilidades institucionales y burocráticas. Evaluar el apoyo presupuestario y su sostenibilidad es de vital importancia para la toma de decisiones estratégicas. Una perspectiva a largo plazo en relación con la disponibilidad de recursos define la sostenibilidad del programa, y es otro elemento clave a evaluar.

En contextos de vulnerabilidad institucional y económica, formular políticas que tengan consistencia en el tiempo es extremadamente difícil. Sin embargo, sin un plan que incorpore diferentes posibilidades y sea

flexible en su implementación, el destino del programa estará más allá de las decisiones o el control de sus responsables. El grado de autonomía y discreción con respecto al momento y los procesos de toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos y administración del presupuesto también son importantes, considerando que el tiempo y la efectiva disponibilidad de recursos puede definir el destino de las iniciativas y planes de trabajo.

3. Condiciones internas

Equipos de primera línea

El trabajo diario de los programas de servicios de justicia comunitaria consiste principalmente en relaciones cara a cara entre los trabajadores de primera línea y la comunidad. Estos trabajadores son estratégicamente importantes, ya que son las “herramientas” de implementación del programa. Sus habilidades, capacidades y recursos constituyen la mayor parte del programa, al tener bajos requerimientos tecnológicos, pocos recursos materiales para distribuir y un acceso limitado a información o conocimientos muy especializados o costosos.

Por lo tanto, una evaluación exhaustiva de las personas que realizarán el trabajo comunitario diario es clave para diseñar, planificar y tomar decisiones estratégicas sobre el futuro del programa. Esta evaluación tiene elementos obvios relacionados con el grado de conocimiento de las herramientas y habilidades básicas requeridas para el servicio, sus percepciones sobre la misión y el valor del programa, su sentido del deber y las responsabilidades éticas y profesionales, y su nivel de integridad.

Infraestructura material y condiciones de trabajo

Una evaluación adecuada de las condiciones, recursos, necesidades y riesgos materiales relacionados con la provisión de los servicios territoriales es un elemento esencial para la gestión responsable de un programa a gran escala y descentralizado. Muchas de las decisiones de infraestructura deben realizarse de manera acorde con las visiones adoptadas sobre el diseño del programa, el marco presupuestario disponible y las oportunidades de cooperación local; pero nada de esto puede llevarse a cabo sin conocimiento sobre las condiciones físicas básicas sobre las cuales el programa debe y va a operar.

Gestión administrativa de datos, información y conocimiento

La capacidad de producir, obtener y manejar datos, información y conocimientos administrativos debe ser evaluada como una herramienta estratégica interna que condicionará la forma en la que el programa evoluciona. La cantidad de data e información que puede ser generada por un programa de larga escala es enorme y de un valor único para el aprendizaje institucional, especialmente cuando consideramos la innovación de este tipo de proyectos y la falta de modelos establecidos en los que apoyarse para analizar su gestión, impacto y progreso. Un manejo consistente de la información provee las herramientas necesarias para tomar decisiones basadas en evidencia sólida y confiable sobre el programa.

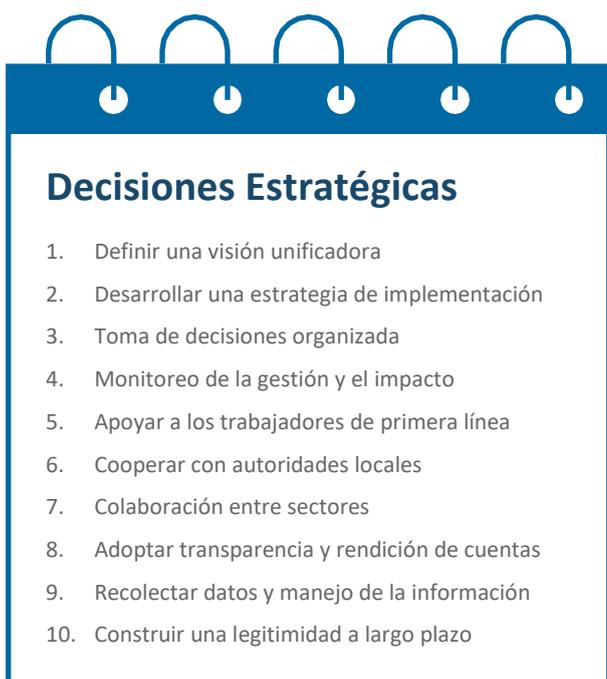
Al comienzo de un ciclo de política pública, diversos factores internos y externos puede realmente influir en el éxito de un programa como el de los Centros de Acceso a Justicia. Mientras que la adaptación a los factores externos resulta más fácil de lograr, con el tiempo, las decisiones y factores internos dependen de un complejo y cambiante equilibrio entre la visión, los compromisos, la voluntad política, las prioridades y el apoyo de las máximas autoridades ministeriales. Todos estos factores y decisiones internas deben trabajar en conjunto para apoyar al programa en su etapa inicial.

Los Centros de Acceso a Justicia fueron considerados un programa insignia por el Ministro Garavano durante el ciclo 2016-2019. Él, personalmente, refinó y refrendó una visión institucional ambiciosa y comprometida para los Centros de Acceso a Justicia, brindó un fuerte y consistente apoyo institucional y económico para emprender las transformaciones estructurales necesarias para implementar la metodología de servicios centrados en las personas⁴ y promovió oportunidades para que el programa aprenda y aproveche otras iniciativas y conocimientos de todo el mundo.

El rol de la Subsecretaria de Acceso a la Justicia fue especialmente importante para asegurar las mejores condiciones políticas, institucionales y operacionales posibles para el programa. En su posición, ella fue el nexo entre los políticos y la política. La subsecretaria Fernández, ocupaba el tercer lugar en la jerarquía ministerial – luego del Ministro y el Secretario de Justicia ⁵- y era responsable de supervisar el trabajo de la Dirección Nacional para el Acceso a la Justicia. La Dirección Nacional es el primer nivel de la estructura burocrática profesional y no-política, y estaba a cargo de la coordinación del programa. El rol de la Subsecretaria Fernández fue clave para:

- Asegurar que el diseño de la política pública fuera consistente con las prioridades y narrativas políticas generales del gobierno, a través de ajustes conceptuales, comunicacionales y operativos apropiados.
- Equilibrar la intensidad, alcance y oportunidad de implementación de líneas de trabajo o demandas definidas por los compromisos políticos de alto nivel.
- Proteger el programa de interferencias políticas externas manteniendo canales de comunicación con autoridades políticas.
- Optimizar la gestión del apoyo presupuestario para el desarrollo y expansión del programa dentro del marco político habilitante.
- Activar un entorno de responsabilidad y rendición de cuentas continua para el desempeño y el impacto general de la política pública que se basara en datos e información.

Sin el consistente, comprometido y solidario liderazgo del ministro y la subsecretaria, los Centros de Acceso a Justicia no hubiesen tenido la oportunidad de convertirse en un proyecto institucional de largo plazo.



Diez decisiones estratégicas a largo plazo que dieron forma al programa de los Centros de Acceso a Justicia

Antes de revisar las decisiones estratégicas que establecieron el curso del programa en los años 2016-2019, es apropiado mencionar el contexto general en sus comienzos.

La situación política resultante del cambio de gobierno fue traumática y sin precedentes en la historia de la democracia del país. Hubo un cambio drástico en el manejo de la estructura política y burocrática, sin colaboración, preparación o intercambio de información entre las autoridades salientes y las entrantes. Esto derivó en un clima de tensión, incertidumbre y polarización en la administración. La nueva administración llevó a cabo una revisión estructural de su personal, lo que resultó en la rescisión de decenas de miles de contratos laborales. Cerca de un tercio de los trabajadores abocados al programa de los Centros de Acceso a Justicia fueron despedidos en el inicio del período, y más de 100 nuevas personas se unieron al programa en los meses siguientes, sin tener experiencia previa en el campo.

El resultado fue la coexistencia de diversos equipos, con antecedentes muy diversos, que tenían diferentes concepciones sobre el significado, valor, propósito, compromiso político y prioridades operativas que debían caracterizar al programa. Asimismo, no había un conocimiento institucional uniforme ni compartido. En este contexto, y debido a la precariedad institucional,

la expansión geográfica repentina, la debilidad e informalidad administrativa del programa, existía una significativa falta de información sobre sus condiciones operativas (locación de los Centros, condiciones de infraestructura, equipamientos, equipos de trabajo, presupuesto, población atendida, cantidad de casos, información sobre el trabajo que se estaba llevando a cabo, etc.). Tampoco se habían institucionalizado estructuras, protocolos o manuales de trabajo sobre la gestión y coordinación.

Varios meses del 2016 fueron dedicados a preparar una evaluación general de las condiciones en las cuales el programa estaba operando, y a elaborar un mapa de las deficiencias más urgentes, las necesidades, los riesgos y vulnerabilidades. A pesar de que el entorno estaba lejos de ser el ideal para la planificación de una política pública, el equipo tuvo la oportunidad de identificar 10 decisiones estratégicas para la sostenibilidad y el fortalecimiento del programa.

1. Definición de una visión unificada y de largo plazo

Para todo tipo de política pública es necesario desarrollar y contar con una visión coherente y compartida, que sea conocida por todos los agentes que participan en el programa e interactúan con él, y que:

- Brinde al programa un sentido de identidad reconocido, externa e internamente.
- Genere unidad de las acciones dentro del programa.
- Ayude a coordinar las expectativas y acciones.

Solo a partir de ello las relaciones entre los agentes de primera línea, el equipo directivo y las autoridades políticas pueden ser establecidas y articuladas de manera inteligible.

La visión debe ser operacional (definiendo cómo va a trabajar el programa), evaluativa (permitiendo la identificación de las mejores prácticas y de aquellas que deben ser evitadas) y normativa (brindando criterios para fortalecer las habilidades y capacidades de los equipos, y promover alianzas institucionales estratégicas). Debe ser capaz de identificar una narrativa eficaz y unificadora de las diferentes ideas dentro del programa, consolidando y fortaleciendo algunas, al mismo tiempo que abandonando otras. Este proceso también crea un lenguaje compartido y unificado sobre el programa, los servicios que provee y los métodos para llevarlo a cabo. En nuestro caso de estudio, a partir de una dinámica gradual y participativa de reflexión colectiva, y una validación política e institucional, el proceso de articulación de la visión general tomó aproximadamente nueve meses, concluyendo para fines del año 2016 ⁶.

2. Definición de una estrategia general de implementación

Las mismas circunstancias que hicieron urgente establecer una visión clara para el programa, hicieron que fuera igualmente desafiante implementarla a lo largo del país. Existía una vasta disparidad del personal (diferentes historias, compromisos, capacidades, conocimientos para el trabajo con comunidades, etc.), en el marco de una limitada estabilidad institucional, gran precariedad operativa, y un claro aislamiento operativo a nivel comunitario e institucional.

Por otro lado, la rápida e inesperada transición política creó condiciones frágiles para el programa y no todos los cambios podrían realizarse simultáneamente. Con el objeto de no sobrepasar las capacidades del programa o sus agentes, la implementación de nuevas estrategias y la unificación de formas de trabajo y actividades debió darse gradualmente, para asegurar que el programa se mantuviera activo y organizado, y no sufriera mayores conmociones. Por ello, un proceso estandarizado y simultáneo no era una opción.

En este sentido, la decisión estratégica que guió el proceso de implementación fue la de utilizar un enfoque flexible, adaptable y contextualizado, que fuera acorde a los diferentes contextos de los Centros, sus capacidades, relaciones entre la comunidad y las instituciones, etc. El costo de la supervisión y seguimiento sería alto, pero se consideró necesario para la efectividad y sostenimiento del aprendizaje colectivo, construyendo un sentido de inclusión de los equipos y una consolidación progresiva, orgánica y sostenible de las comunidades locales y las relaciones institucionales.

3. Definición de agencias, roles y procedimientos operativos para la toma de decisiones

Al comienzo del ciclo, el programa no contaba con una gobernanza institucionalizada y una estructura de gestión, los cuales son factores claves para la coordinación general, las dinámicas de relación, y la propia identidad institucional. Las variables relevantes en este campo identificadas en ese momento estuvieron relacionadas con: descentralización de la toma de decisiones, participación del personal en el proceso, fuentes legitimadas, motivos de las decisiones de gestión y mecanismos para revisarlos.

El programa adoptó tres principios metodológicos o de procedimiento para la gobernanza y toma de decisiones, que debían ser seguidos de manera universal en todas las áreas y todos los niveles, implementados de forma participativa y de manera explícita y deliberada:

1. Las razones de cualquier decisión importante serían públicas;
2. Existiría una amplia participación en la toma de decisiones estratégicas;
3. Las decisiones adoptadas estarían sujetas a reconsideración, y podrían ser revisadas y analizadas con mayor detenimiento.

El programa determinó que su estructura de gobernanza y coordinación debía tener un nivel de enlaces intermedios y descentralizados, establecidos en las diversas regiones del país - con la posibilidad de visitar los Centros en cada región de forma regular y supervisar su trabajo a diario. Consecuentemente, diez coordinadores regionales fueron nombrados en diferentes partes del país. Luego, fueron establecidos tres niveles “verticales” de toma de decisiones: el nivel central a cargo de la definir la orientación y dirección general, el nivel regional a cargo de la supervisión y coordinación de los diversos grupos de Centros, y el nivel territorial local, a cargo de cada equipo.

Reflexionando luego de la experiencia, resulta difícil imaginar cómo podría haber sido posible construir la visión y la metodología de trabajo implementadas, si los mecanismos y agencias de gobernanza y toma de decisiones hubieran sido excluyentes, cerrados, arbitrarios, silenciosos y centralizados.

4. Establecimiento de metas, indicadores y mecanismos de evaluación de desempeño e impacto

Los mecanismos de Evaluación y monitoreo (EyM) del progreso en el desempeño o los resultados contribuyen a la efectividad de un programa, la transparencia y la rendición de cuentas interna y externa. Pero la implementación de mecanismos EyM puede tener diferentes dinámicas y resultados, dependiendo de los propósitos institucionales, la intensidad con la que son implementados y los impactos culturales en el ambiente de trabajo.

En nuestro caso, inicialmente se diseñó una metodología de establecimiento de metas, indicadores y evaluaciones para contribuir a la internalización de la visión general del programa y su metodología, unificando los criterios de trabajo y creando un lenguaje común en torno a su identidad. El proceso se implementó con un enfoque abiertamente experimental y se fue ajustando continuamente. Fue refinado anualmente en todas sus operaciones y dimensiones, y las metas, indicadores y metodología de evaluación se ajustaron en base a discusiones.

El mecanismo EyM jugó un rol central en la construcción y consolidación del programa y en la implementación de sus prioridades. Fue también un mecanismo público, imparcial y transparente para la evaluación y la rendición de cuentas de los equipos del programa. Enmarcó conversaciones institucionales sobre la evolución del servicio, articuló las prioridades de trabajo, proporcionó razones legítimas para el orgullo o la crítica sobre el desempeño y también proporcionó herramientas de aprendizaje sobre cómo asegurar el progreso.

5. Apoyo a los trabajadores de primera línea

La clave para el éxito de los programas de servicios de justicia centrados en las personas recae en la actitud y el trabajo de los equipos que están en la primera línea. Cuando los trabajadores llevan a cabo su trabajo diario, es fundamental que tengan la capacidad de mantener la misma calidad de servicio de manera constante durante toda la jornada laboral, así como el día tras día, con la misma pasión, dedicación y empatía.

En nuestro caso, el desarrollo de una cultura de trabajo institucional orientada a servicios centrados en las personas, no se hubiera podido lograr de manera espontánea, debido a la diversidad del personal (antigüedad, perfil disciplinar, habilidades, alineamiento político, etc.) y las tendencias sociales arraigadas en la administración (resistencia política, cultura burocrática, extrema precariedad de las condiciones laborales).



El mecanismo de selección de los trabajadores no podía abordar este problema, debido a la falta de procedimientos para asegurar que las personas contratadas estuvieran capacitadas y formadas para la tarea y a la presencia de factores como amiguismo e influencias políticas y personales, que impactaban en las decisiones sobre la selección de trabajadores. En virtud de estas diferencias en el personal, se necesitaba una intensa agenda de apoyo institucional para cultivar una cultura de trabajo sólida en todo el programa, que fomente, valore y apoye la cooperación del personal, su confianza y compromiso. Esa agenda se implementó a través de diferentes iniciativas:

- maximizar las reuniones entre las autoridades de gestión del programa y los equipos de primera línea (mediante visitas periódicas a los equipos por parte de los coordinadores regionales y el equipo de gestión central);
- transformar radicalmente las condiciones físicas de trabajo (espacio de oficina, equipos y suministros, medidas de seguridad, etc. fueron consideradas “pre-condiciones materiales para un trabajo digno” en todos los Centros);
- promover y facilitar la participación en la toma de decisiones que afectaran al trabajo local, y ofrecer importantes oportunidades de formación continua.

6. Cooperación con autoridades locales

En cualquier programa de servicios locales organizado por el gobierno central (pero especialmente en países con un estructura federal o autonomía del gobierno local) el impacto potencial del programa depende de la relación con los gobiernos y las instituciones públicas locales. Sin embargo, dadas las implicaciones políticas de este tipo de relación, generalmente serán los actores políticos, más que los responsables profesionales de las políticas públicas, quienes tomen decisiones estratégicas sobre cómo funcionarán, y los programas de servicios de justicia operarán dentro de los parámetros establecidos por aquellos.

En este marco, las estrategias adoptadas en nuestro caso de estudio fueron contextualizadas y diversas. Afinidades o rivalidades políticas, el nivel de interés local y los compromisos institucionales, y la agenda política de la administración central, dieron lugar a una amplia variedad de situaciones.

En muchos casos- y durante ciertos periodos- los procesos institucionales establecidos y promovidos por las autoridades políticas favorecieron la cooperación. En otros casos, se habilitaron procesos limitados de trabajo conjunto y las decisiones estratégicas fueron dejadas a cargo de los actores locales. También, en algunos casos, las dinámicas reprodujeron el ambiente político general de la localidad (de colaboración, aislamiento o incluso confrontación).

7. Establecimiento de relaciones de colaboración con el sector justicia y el sector social.

En Argentina, así como en la mayoría de los países, los actores tradicionales en el sector de justicia (el poder judicial, asociaciones de abogados, facultades de derecho, abogados públicos y privados, etc.) no participan en

gran medida en los procesos de resolución de problemas sobre acceso a la justicia.

El empoderamiento legal comunitario tampoco es una parte significativa de su agenda institucional. Además, en la mayoría de los lugares, la evidencia muestra una tendencia a la falta de coordinación inter-institucional y la cooperación en la prestación de servicios de justicia, especialmente para las comunidades más vulnerables

En este contexto, el programa tomó la decisión estratégica de buscar y promover el mayor número posible de iniciativas de cooperación con los actores del sector justicia y el sector social a nivel nacional, provincial y local, permitiendo encontrar canales institucionales para ampliar la gama de servicios para quienes acudían a los Centros de Acceso a Justicia. La decisión de conectar estos sectores (y superar los grandes costos de la cooperación, resultado de una falta de confianza y falta de costumbre al trabajo en conjunto) requería paciencia, dedicación institucional y una cuidadosa inversión de los limitados recursos existentes. A pesar de estos obstáculos, se comprendió que éste era el mejor camino para que el programa crezca y maximice su impacto social.

A nivel local, cada Centro tendría que diseñar e implementar un plan de relaciones institucionales que trascendiera cualquier alineamiento político y fuera llevado a cabo con transparencia y buena fe institucional. A nivel nacional también se definieron algunas iniciativas de cooperación general que luego fueron implementadas por los equipos locales.

La decisión de trabajar con otros, tanto como fuera posible, afectaría significativamente la identidad y el alcance del programa, y también funcionaría como un canal para construir legitimidad con la comunidad legal, la administración nacional y el sector social.

8. Definición de una política de transparencia y rendición de cuentas

Los principios de transparencia, como la rendición de cuentas interna y externa, son partes necesarias de cualquier política pública en un estado gobernado por el estado de derecho.

Los servicios de acceso a la justicia y la alianza para el gobierno abierto

En 2019, el cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina incluyó un compromiso sobre el acceso a la justicia.⁷ Argentina se comprometió a recoger sistemáticamente evidencia sobre las necesidades legales de las personas mediante encuestas en 2019 y 2021, y publicar los resultados en formatos abiertos. También se asumió el compromiso de usar los hallazgos de estas encuestas, así como la implementación de una mesa de trabajo entre las instituciones del sistema de justicia y la Sociedad Civil para informar el diseño participativo de nuevos mecanismos de acceso a la justicia.

Las instituciones del sector justicia de todo el mundo se han comprometido con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) – una organización creada en 2011 por reformadores dentro y fuera del gobierno, que trabajan juntos para transformar el modo en que el gobierno atiende a sus ciudadanos. El foco inicial de estos compromisos giró en torno a la producción de estadísticas y datos abiertos sobre justicia. La inclusión de acceso a la justicia en el ODS 16 provocó una segunda ola de compromisos relacionados con la justicia en los planes de acción del OGP. Estos, tomaron una perspectiva más amplia sobre el sector justicia, que comprende instituciones judiciales y no judiciales, y contribuye a la participación y rendición de cuentas.⁸

Existe una superposición obvia entre servicios de acceso a la justicia centrado en las personas y las iniciativas para involucrar a la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de estos servicios. La idea de Gobierno Abierto se trata de incluir la voz de las personas en todas las etapas de los servicios que brinda el estado. Argentina se comprometió a aumentar la participación creando un proceso para que la sociedad civil participe en el diseño e implementación de las encuestas sobre necesidades legales insatisfechas previstas para 2021, y discutir las políticas y mecanismos de acceso a justicia en base a sus resultados. Esto incluso refuerza la rendición de cuentas, al incluir el monitoreo social de los Centros de Acceso a Justicia.

Sin embargo, su impacto en el funcionamiento diario de un programa de política pública puede variar de manera significativa.

Las decisiones sobre el nivel de compromiso con estos valores definen aspectos importantes de la identidad de un programa y afectan su legitimidad ante la sociedad y las autoridades políticas.

Por supuesto, las decisiones estratégicas en estos campos no son tomadas en el vacío. El clima institucional general en relación con estos principios define el paradigma en el cual las opciones serán consideradas. Los hábitos y costumbres del personal, así como las expectativas de los actores sociales e institucionales cercanos al programa también son condicionantes (especialmente a la hora de implementar prácticas que pueden ser vistas como contra-culturales).

Para afrontar estos desafíos, la promoción y adopción de altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en la administración fueron identificadas como una prioridad para el programa de Centros de Acceso a Justicia. Para ello, el programa adoptó políticas de datos abiertos y de Gobierno Abierto, y participó plenamente en estas iniciativas.

9. Estrategia de gestión de datos e información

Uno de los problemas operacionales más importantes a resolver cuando se comienza un programa de larga escala y duración, es entender en qué medida se valora y considera necesario para la evaluación, comunicación y la toma de decisiones al conocimiento empírico, los datos y la evidencia objetiva.

Estudios de necesidades jurídicas insatisfechas para identificar y medir la brecha de justicia

Para avanzar en la implementación de su visión general, el programa de Centros de Acceso a Justicia necesitaba una comprensión consistente de la brecha de justicia, a fin de poder crear un puente y avanzar en el acceso a la justicia. Para ello era necesario tener en cuenta las experiencias y perspectivas de los ciudadanos, considerando que el conocimiento público sobre estos problemas era prácticamente nulo para este tiempo.

En 2016 el ministro de Justicia y Derechos Humanos en Argentina llevó a cabo el primero de dos ciclos del estudio nacional de necesidades jurídicas insatisfechas.⁹ El primer estudio demostró que un 66% de personas había experimentado al menos un problema legal en los últimos 3 años, un 54% había experimentado una necesidad jurídica (un problema de tipo legal que no pueden enfrentar sin ayuda externa) y un 19% tuvo al menos una necesidad jurídica insatisfecha (una necesidad jurídica en la cual no obtuvieron ayuda o no pudieron resolverla de manera satisfactoria). El estudio reveló cuáles eran los problemas legales más comunes¹⁰ confirmando ciertas ideas previas¹¹, reveló sesgos y cuestionó algunos lugares comunes existentes en la comunidad jurídica que no tenían correlación empírica, y permitió que el impacto de la vulnerabilidad en las condiciones de acceso a la justicia sea analizado.¹³ El segundo estudio se llevó a cabo durante el 2019, con la misma estructura general y enfocado especialmente en la identificación de necesidades jurídicas civiles. Este estudio reflejó el deterioro significativo en las condiciones económicas del país. Una gran proporción de personas identificó como causas de los problemas legales la condición de “vivir en un país injusto” y “perder un empleo o no tenerlo”. La mayor prevalencia de problemas legales relacionados con el trabajo también fue significativa.

La consistencia y confiabilidad empírica de los estudios proporcionó una narrativa basada en evidencia sobre las brechas de justicia más significativas para la comunidad atendida por los Centros de Acceso a Justicia. También proporcionó una base para definir los desafíos para el cumplimiento de su misión institucional y posteriores decisiones estratégicas. Como resultado de estos estudios, los Centros de Acceso a Justicia y los funcionarios públicos obtuvieron una comprensión más profunda de los costos asociados con la experiencia de problemas y necesidades legales. Eso también facilitó la discusión y análisis adicional de variables y resultados.

Correlativamente, se debe definir cuál será el nivel de inversión en capacidades y recursos institucionales que se podrá dedicar a la gestión de la información y el conocimiento empírico.

Quienes formulan una política pública deben decidir cuánto quieren saber sobre el programa, sus condiciones operativas, desempeño e impacto, etc. Como así también, qué aspectos del programa están basados en datos relevantes y evidencia, y con qué propósito esta data debe ser compartida.

En nuestro caso, la falta de información y data objetiva sobre el funcionamiento del servicio fue masiva, en consecuencia, era necesario establecer mecanismos de EyM, para dos áreas fundamentales que necesitan ser comprendidas: la primera, sobre necesidades sociales y demandas en relación con problemas de acceso a la justicia; la segunda, una comprensión adecuada de las características prácticas y el impacto de los servicios brindados por los Centros.

Se establecieron dos mecanismos y herramientas estratégicas para obtener la información. El primer mecanismo fue llevar a cabo estudios periódicos sobre necesidades jurídicas insatisfechas. El segundo fue la implementación de un sistema de gestión de casos y actividades institucionales de los Centros de Acceso a Justicia. Este Sistema operaría online y produciría información sobre los perfiles socio-demográficos y sustantivos de la demanda recibida, y los resultados de los servicios brindados. La información producida por el sistema constituiría la base empírica para la definición de metas, indicadores y mecanismos de evaluación del progreso.

La data obtenida de los estudios sobre necesidades jurídicas y el sistema de gestión de casos, serían tratados como un bien público, accesibles universalmente y disponibles activamente para cualquier parte interesada en un formato de datos abiertos, alojado en plataformas web.

10. Definición de una estrategia general de legitimación

El desarrollo de un programa innovador y ambicioso de servicios comunitarios de justicia será una experiencia contra-cultural para las burocracias estatales nacionales y locales, los Ministerios de Justicia y el sector justicia en general. Además, en medio de desafíos institucionales, limitaciones económicas y alta volatilidad política, no hay certeza de que una política a largo plazo sobreviva. Todo lo que se pueda hacer para maximizar el rendimiento y sostenibilidad de un programa es de importancia estratégica y la construcción de apoyo social e institucional, prestigio y legitimidad, es una tarea que no debe ser descuidada por quienes la lideran.

La historia de los Centros de Acceso a Justicia (desde las condiciones laborales, hasta los antecedentes del equipo de gestión del programa) dejaba en claro que éste debía ser guiado por alianzas institucionales más que políticas o personales. Era recomendable, por tanto, centrarse en estrategias que fortalecieran las asociaciones y cooperación institucionales y, las oportunidades disponibles sugirieron que el panorama nacional e internacional debía ser priorizado hasta que se lograra un progreso consistente en lo local.

A nivel nacional, los actores mejor posicionados para colaborar en el desarrollo de una estrategia fueron los que trabajan en el ámbito académico y en el campo de la investigación en materia de justicia. Sin embargo, el reconocimiento y apoyo de los actores internacionales en el campo fue también clave. Esta dimensión entra en juego especialmente en cuanto estos actores crean una especie de escudo protector para el programa: su perspectiva era muy valorada en la comunidad de justicia y respetada por las autoridades políticas que apoyaban el trabajo, lo que permitió el éxito del programa. Esto allanó el camino para el desarrollo de iniciativas destinadas a fortalecer y promover el aprendizaje colaborativo. La participación en grupos de trabajo internacionales, alianzas temáticas, comunidades de práctica¹⁴ e iniciativas de intercambio y cooperación también crearon oportunidades para que los objetivos innovadores y audaces del programa se puedan llevar a cabo durante este ciclo.

Midiendo el acceso a la justicia con un nuevo indicador

En 2019, en cooperación con la oficina local del PNUD, el Ministerio de Justicia llevó a cabo un programa piloto que tenía como objetivo aplicar el indicador de justicia civil adoptado para el ODS 16.3,¹⁵ con el fin de avanzar en el objetivo de garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. La iniciativa consistió en una encuesta a gran escala sobre condiciones socioeconómicas, y fue realizada en Argentina por el Observatorio de la Deuda Social, que se encuentra alojada en la Universidad Católica Argentina.

La encuesta, que evaluaba las necesidades jurídicas insatisfechas, incluía una breve lista de preguntas: (a) si el hogar experimentó problemas legales (se identificaron cuatro categorías principales de problemas, con varias subcategorías: derechos sociales, familia, asuntos económicos y de seguridad), (b) si se buscó algún tipo de apoyo o servicio legal, y si fue obtenido, para manejar el problema y (c) el grado de satisfacción con el resultado, y la percepción sobre la equidad en la forma en la que se resolvió el problema.¹⁶

El estudio reforzó el valor de recolectar datos sobre la brecha de justicia civil desde la perspectiva de las personas que experimentan problemas legales. También tuvo gran importancia para conectar las necesidades legales con variables relevantes de las condiciones sociales y económicas.¹⁷

La incorporación de preguntas sobre las necesidades jurídicas en una típica encuesta de hogares demostró ser factible y asequible. La tecnología para medir los desafíos de justicia enfrentados y su evolución puede ser integrada efectivamente con diversos estudios generales de condiciones socioeconómicas, sin generar costos administrativos relevantes.

Al utilizar el nuevo indicador de justicia civil, los estados podrían analizar datos para reconocer las dimensiones de las brechas en la justicia nacional y emprender acciones transformadoras para abordarlas en la próxima década.



La visibilidad y la identidad importan– La historia de Claudia

Claudia tiene 86 años y tiene una discapacidad física. Ella nació en Uruguay y se mudó a Argentina hace 50 años; vive en Junín, a 200km de la capital de la provincia de Buenos Aires. Claudia había sido admitida en el hospital local, esperando por una cirugía para poder tener una prótesis que le permita volver a caminar.

Pero como Claudia no tenía documentos de identidad argentinos ni documentos que probaran su residencia en el país, no estaba registrada en sistema de seguridad social y el hospital no quiso llevar a cabo su tratamiento.

Su hijo Martín vive en Uruguay y, en vista de la situación de su madre, viajó para visitarla. En virtud de la sugerencia del equipo del hospital, fue al Centro de Acceso a Justicia local (que proporcionaba regularmente servicios de itinerancia en el hospital). El Centro inició un proceso de articulación institucional con el área social del hospital, la Dirección Nacional de Migraciones, el consulado uruguayo y el Registro Nacional de Personas.

A través de las autoridades uruguayas, Martín consiguió el certificado de nacionalidad uruguaya de su madre, y pudo probar su identidad ante la Dirección Nacional de Migraciones. Las bases de datos en la agencia de migraciones permitieron encontrar que las condiciones de residencia de Claudia habían sido verificadas, y que hace muchos años había iniciado trámites para su residencia permanente en Argentina, los que nunca fueron completados. Con el apoyo del Centro de Acceso a Justicia, Claudia pudo completar su proceso y recibió los documentos de identidad argentinos como residente extranjera.

Con su problema de documentación sobre su identidad superado, Claudia obtuvo la autorización para la cirugía. Luego, el Centro de Acceso a Justicia desbloqueó un nuevo problema, que pudieron superar: descubrieron que Claudia era elegible para una pensión por su edad, y un trabajador social del Centro asistió a Martín en el proceso para obtener esta pensión por parte de la Agencia de Protección Social Argentina. Esto resultó en que Claudia pudo obtener un ingreso regular, el cual no hubiese tenido de otra manera.

Implementación



Paso 1: Llegar a los consultantes y comprender sus necesidades jurídicas insatisfechas

Un sesgo común en los programas del sector de la justicia es la suposición de que su importancia es evidente. A menudo se cree que la demanda de servicios legales se activará automáticamente con solo crearlos y ofrecerlos a la comunidad. Sin embargo, esto no es realista y es un enfoque inapropiado para programas que buscan superar las barreras de acceso a la justicia. El público debe conocer y estar al tanto de los servicios disponibles, a través de estrategias de difusión exitosas y se debe generar un nivel estable y efectivo de confianza entre la población objetivo y el programa.

La probabilidad de que las personas accedan a los servicios de justicia se ve disminuida por la desconfianza del público. Muchas personas perciben a las instituciones de justicia como distantes de la sociedad y piensan que son demasiado formales y costosas para ser consideradas y utilizadas por la gente común.

Esto se ve agravado por el hecho de que cuando los mecanismos de justicia entran en contacto con las poblaciones más vulnerables, generalmente lo hacen a través de las fuerzas del orden o la policía, o mediante burocracias inaccesibles o indolentes que solo aumentan la aversión.

En contextos de pobreza e inequidades socio-económicas estructurales, la proximidad geográfica y los bajos costos son condiciones necesarias, pero no suficientes, para la accesibilidad de los servicios de justicia. La demanda social debe construirse, activarse, y movilizarse desde las acciones de las instituciones. Sin una intervención decisiva y consistente, el estatus quo a la espera de demandas espontáneas solo reproducirá desigualdades y barreras, perpetuando el ciclo de exclusión de las comunidades más vulnerables. Se produce, asimismo, la paradoja adicional de que las instituciones supuestamente diseñaron estas iniciativas para superar la inaccesibilidad, pero, de hecho, son inaccesibles.

En nuestro caso de estudio, hay tres niveles de demandas de servicios legales a tener en consideración. El primero, es la demanda subyacente de servicios legales (esta demanda existe independientemente de cuántas personas busquen ayuda). El segundo nivel es la demanda por servicios legales disponibles. El tercer nivel, es el de la demanda específica por servicios como los que se brindan en los Centros de Acceso a Justicia. Este nivel de demanda es causado por la conciencia de la gente sobre los Centros de Acceso a Justicia, su familiaridad con los servicios que provee y su confianza en ellos.

Con el fin de avanzar en el objetivo de proporcionar servicios de justicia y abordar las brechas de capacidad en comunidades desfavorecidas, los Centros de Acceso a Justicia tuvieron que abordar con éxito tres desafíos iniciales:

1. **La gente tenía que tomar conciencia de sus necesidades legales.** La mayoría de las personas de poblaciones vulnerables tienen necesidades legales insatisfechas, sean conscientes de ello o no. A veces, como se ha dicho anteriormente, son conscientes de ciertos problemas, pero desconocen que pueden resolverse por medios legales. Hay un aspecto importante del valor social de los servicios prestados por los Centros de Acceso a Justicia, pero hasta que las personas no sean conscientes de sus necesidades y sepan lo que pueden hacer al respecto, no buscarán ayuda.
2. **Los Centros debían ser ampliamente conocidos por la población vulnerable a la que pretendían servir.** No era suficiente con abrir la oficina y esperar a que llegaran los consultantes. Los servicios debían llevarse a las calles y vincularse con los actores sociales relevantes – esos que conocen a la población y sus necesidades, para poder difundir con éxito el mensaje sobre el Centro y sus ofertas. Se necesitaba generar una conciencia en la comunidad sobre los servicios del Centro de Acceso a Justicia.
3. **Finalmente, tenían que crear, establecer y asegurar la confianza de la comunidad.** Los Centros tenían que demostrar a sus comunidades que ellos podían hacer frente a los problemas más complejos y estructurales de la vida de las personas (aquellos que nadie había abordado, con los que no habían sido ayudados por nadie), y que los acompañarían a lo largo de todo el proceso. Ello, en consecuencia, crearía la demanda social que buscaban para su servicio.

Las agencias y programas nuevos, y recién establecidos de servicios de justicia centrados en las personas deben

ganarse el reconocimiento de la comunidad como servicios únicos que difieren de las instituciones de justicia tradicionales, excesivamente formales e inaccesibles.

Desafíos prácticos

Para 2016, el sistema de Centros de Acceso a Justicia seguía siendo desconocido y subutilizado por muchos miembros de sus comunidades objetivo. La distribución geográfica y la ubicación de los Centros eran, en muchos casos, disfuncionales y no había criterios operativos generales para tomar decisiones sobre dónde debían estar establecidos. Un gran número -incluso de los Centros más antiguos que tenían algún nivel de demanda y eran conocidos por la comunidad- eran frecuentemente confundidos con otras agencias públicas que brindaban servicios en sus instalaciones o identificados con la actividad política que allí se había desarrollado. Solo alrededor de una docena de los Centros estaban ubicados en lugares relevantes, eran bien conocidos en su área y tenían demanda por la cantidad y la calidad de los servicios que brindaban. En este contexto, el programa de Acceso a la Justicia enfrentó tres tareas estratégicas fundamentales: identificar ubicaciones adecuadas, superar el aislamiento de la comunidad y fomentar la confianza comunitaria.

Identificación de criterios sobre locaciones de los Centros

A menos que se lleve a cabo una transformación estructural de los servicios de justicia, la potencial demanda social (las necesidades jurídicas insatisfechas) siempre superará con creces cualquier oferta institucional realista en el corto plazo. En los programas de larga escala, las decisiones generales sobre distribuciones geográficas y territoriales con frecuencia enfrentan diferentes limitaciones económicas, políticas y administrativas, lo que hace que los centros de servicio terminen localizados “en donde pueden”, y no “en donde deben”.



Debido a las restricciones presentes en la toma de decisiones, fue esencial tomar medidas proactivas para optimizar la distribución general de los Centros en el país, las localizaciones específicas en las ciudades y mejorar las condiciones físicas de las oficinas. Estos factores maximizarían las posibilidades del Centro de tener presencia territorial y proximidad con la comunidad. La ubicación geográfica de los Centros puede por sí misma ser un facilitador o un obstáculo para el conocimiento, la confianza y la efectiva provisión de servicios para la comunidad.

Asimismo, la ubicación de estos recursos escasos puede ser una fuente de equidad o injusticia. Estos factores tienen un impacto crítico en los niveles y tipos de demanda comunitaria, y deben ser objeto de atención constante, análisis y evaluación para identificar y tomar ventaja de las oportunidades existentes para mejorar, realizar cambios relevantes en las condiciones sociales, etc.

Superar el aislamiento de la comunidad (falta de conocimiento y conciencia de los servicios)

En nuestro caso de estudio, la situación al comienzo del ciclo en 2016 era difícil. La gran mayoría de los Centros de Acceso a Justicia estaban invisibilizados para la comunidad y para los actores locales, sociales e institucionales. Más de la mitad tenían solo un par de meses de existencia, eran relativamente informales y habían estado orientados políticamente. La mayoría tenía pocos consultantes y solo recibían una o dos visitas por día. Otros, recibían gente de manera regular, pero que iba al Centro básicamente para consultar por servicios administrativos específicos vinculados a agencias completamente diferentes;¹⁸ solo unos pocos tenían una clientela estable que asistía por sus necesidades legales. Los nuevos Centros que iban a establecerse para mejorar la distribución geográfica y ubicación, tuvieron que comenzar su viaje de conocimiento de la comunidad y confianza para poder activar la demanda, y lo hicieron, sin contar con una

hoja de ruta.

Cualquier persona, de cualquier origen socio-económico, puede identificar una escuela, un hospital, un supermercado, un juzgado, una comisaría, una farmacia, y sabe exactamente qué puede encontrar allí. Pero este no es el caso con un pequeño centro comunitario de servicios de justicia primarios. Instituciones y servicios como los que son considerados en este trabajo, son todavía nuevos e innovadores. En muchos casos, incluso no existe un vocabulario específico para nombrarlos.

Esto hizo que fuera difícil encontrar un lenguaje relevante que evoque un conocimiento intuitivo de su identidad. Esta falta de comprensión es más significativa para las personas en condición de vulnerabilidad.

Incluso si las personas pasaran por la puerta de estos Centros, vieran un cartel que dijera “Centros de Acceso a Justicia”, probablemente no identificarían qué pueden hacer por ellos allí. Y, si vieran carteles que dijeran “apoyo legal comunitario”, “empoderamiento legal”, o incluso “abogados gratis”, probablemente imaginarían solo un rango de ocasiones muy limitadas en las cuales podrían necesitar estos servicios (por ejemplo, si un chico fue detenido por la policía o si reciben una notificación judicial).

En este contexto, existen actores sociales y comunitarios de confianza que pueden desempeñar un papel como divulgadores de conocimiento, y pueden ayudar a construir relaciones entre la comunidad y el Centro. Deben ser puntos focales para procesar y transmitir percepciones, información e interpretaciones sociales. Es más, los actores comunitarios tienen una posición única como puentes sociales hacia estas nuevas instituciones; siempre y cuando sepan, conozcan y valoren su potencial y servicios. En cuanto a estos actores intermedios, existía también una falta de conocimiento sobre los programas locales que debió ser superada. Cuando se establecían los Centros, los miembros de la comunidad no tenían razones para confiar en que tendrían la capacidad y el compromiso para manejar los conflictos serios y sensibles que afectaban a los miembros de la comunidad. Incluso desconfiaban de las intenciones del programa, dado el contexto histórico general de politización y manipulación de las poblaciones más vulnerables.

Refinar y orientar la demanda social, y generar confianza en la comunidad.

Una buena ubicación y un nivel adecuado de conocimiento de la comunidad pueden ser suficientes para aumentar e incluso optimizar la demanda de servicios en términos cuantitativos. Pero esto no implicará necesariamente un progreso en conocer la diversidad, profundidad, complejidad y amplitud de las necesidades legales traídas a los Centros.

En nuestro caso de estudio, un desafío estratégico fundamental fue identificado: la gran mayoría de consultas que llegaban a los Centros eran superficiales, aisladas y no vinculadas a problemas graves o con consecuencias significativas en la vida de las personas. Solo algunas de ellas brindaban asistencia sustancial para las necesidades legales pertinentes.

Los Centros de Acceso a Justicia carecían de agenda o estrategia (así como de capacitación en las capacidades necesarias y habilidades) para identificar, comprender y gestionar las complejas necesidades legales de la comunidad.

Además, los equipos necesitaban ser entrenados ya que estaban acostumbrados a trabajar con las consultas en una manera superficial, sin explorar las posibles conexiones con otras necesidades legales ni comprometiéndose con un entendimiento completo e integral de la situación legal general de los consultantes, su familia, etc.

"Plantar semillas de confianza es estratégicamente importante, ya que ayuda a correr la voz de que algo diferente y mejor está sucediendo en los Centros".

En muchos casos los propios equipos carecían de confianza en sí mismos, y en sus capacidades para abordar un caso cuya resolución parecía al principio improbable, compleja o costosa; y no imaginaban que podían hacer una diferencia en la vida de las personas, encontrando soluciones a problemas con los cuales no estaban familiarizados.

Para brindar un servicio eficaz, los Centros de Acceso a Justicia debían construir una relación personal basada en conocimiento y confianza con los consultantes. El servicio brindado necesitaba convertirse en un proceso en el que estos se sintieran reconocidos y del que pudieran participar significativamente como agentes autónomos. Plantar esas semillas de confianza resulta estratégicamente importante, ya que ayudaba a correr la voz de que algo diferente y mejor estaba sucediendo en los Centros.

Acciones estratégicas: Qué hizo el programa y cómo lo hizo

Distribución geográfica

Debido a la asimetría estructural entre las necesidades sociales y la oferta institucional de servicios de justicia, las decisiones distributivas sobre el número y la ubicación de los Centros de Acceso a Justicia debieron tomarse como si se asignaba un bien extremadamente escaso. Idealmente, tales decisiones deberían adoptarse con base en criterios de maximización del impacto, atendiendo a aquellos con las mayores necesidades, o necesidades especiales, y mejorando la equidad general.

Sin embargo, es común que las consideraciones de oportunidad, conveniencia, discreción política e inercia institucional tengan un mayor peso. La distribución equitativa es importante para garantizar la provisión proporcional de servicios y debe ser tomada en consideración para que el programa pueda ser comprendido, interna y externamente, como un programa inclusivo y justo.

Las autoridades centrales definieron una serie de principios y criterios de asignación que guiaron el proceso de distribución geográfica:

- Político / institucional: asegurar que cada provincia tenga al menos un Centro de Acceso a la Justicia en su capital o en una de sus principales ciudades.
- Población: priorización de ciudades con más de 100.000 habitantes, según sus indicadores sociodemográficos (especialmente, poblaciones con necesidades básicas insatisfechas y poblaciones que viven en asentamientos informales).
- Demografía: establecimiento de un Centro en cada una de las 10 provincias con mayor población indígena y rural.
- Condiciones socioeconómicas: en relación con las grandes ciudades con altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas, se estableció como nivel adecuado una razón de un Centro de Acceso a la Justicia por 200.000 habitantes de cobertura.¹⁹
- Ubicación de los Centros de Acceso a Justicia en áreas urbanas.

Debido a los altos niveles de necesidades legales insatisfechas en las comunidades, para los Centros de Acceso a Justicia no sería un riesgo el tener baja demanda. Sin embargo, las decisiones sobre la distribución de los Centros y sus ubicaciones son siempre relevantes, en términos de priorizar los recursos escasos. Existe el riesgo de tener bajo flujo de consultantes debido a la mala ubicación de cada Centro. Como se señaló, es común que este tipo de oficinas se establezcan “donde se puede”, y en general se considera mejor tener una nueva oficina en un lugar disfuncional antes que ninguna.

Pero la ubicación es importante para canalizar con éxito el tipo de demanda identificada como una prioridad. Los costos institucionales, de reputación y de oportunidad de los Centros mal ubicados pueden ser altos, aumentar con el tiempo, y pueden resultar en remediaciones futuras aún más costosas.

En nuestro estudio de caso, la evidencia mostró que las peores ubicaciones posibles eran las oficinas establecidas en barrios predominantemente residenciales, de clase media o alta, o en calles que no formaban parte del circuito administrativo o comercial. En esos casos, era prácticamente imposible generar conocimiento social o desarrollar una relación con la comunidad. Estos Centros solo pudieron despegar cuando fueron reubicados a vecindarios vulnerables o en la medida que desplegaron servicios regulares e intensos de “itinerancias” que llevaron su presencia, y el conocimiento de los servicios a dichos territorios y sus comunidades.

Basado en el aprendizaje comparativo sobre las distintas ubicaciones y sus condiciones socioespaciales y

demográficas, el programa definió criterios prioritarios que guiaron las decisiones con respecto a posibles nuevas ubicaciones y reubicaciones de los Centros existentes:

- En las ciudades más grandes (más de 300.000 habitantes), las sedes deberían establecerse en áreas socio-económicamente desaventajadas, para recibir consultantes de alta vulnerabilidad de forma directa e inmediata. En poblaciones más pequeñas, la sede debía ubicarse en las áreas comerciales y administrativas de la ciudad, siempre y cuando se pudiera acceder fácilmente desde zonas vulnerables.
- En todos los casos, se requirió que los Centros establecieran al menos dos sitios permanentes para servicios de itinerancias regulares en áreas vulnerables, que podrían ubicarse tanto en la comunidad cercana a la sede (para maximizar la cobertura y penetración en el territorio seleccionado), o en otras áreas distantes de la ciudad, de acuerdo con las oportunidades identificadas localmente y las ventajas comparativas.²⁰

Condiciones materiales de las oficinas

Las condiciones físicas y edilicias de los Centros de Acceso a Justicia eran importantes para proveer a la comunidad una experiencia de proximidad, reconocimiento y empoderamiento.

Al comienzo del proceso que estudiamos las condiciones físicas de los Centros a menudo reflejaban su entorno: si estaban ubicadas en comunidades socioeconómicas más vulnerables o en asentamientos informales, las oficinas terminaban con una infraestructura dramáticamente pobre. Sin embargo, la intención de las autoridades era mejorar estos espacios.

El objetivo era proporcionar un ambiente de trabajo profesional y cálido con el fin de crear un entorno que diera a los visitantes (y el personal) un sentido de dignidad y empoderamiento al estar allí.

Un pequeño centro de servicios comunitarios de justicia para poblaciones vulnerables no debe parecerse a un juzgado, un estudio jurídico, o una oficina administrativa cotidiana. No debe ser intimidante, frío, despersonalizado o distante. Sin embargo, debe expresar orden, limpieza, ofrecer serenidad visual y, por supuesto, brindar a los trabajadores y equipos condiciones generales para hacer placentera y digna la experiencia laboral.

El programa implementó un esfuerzo estructural a largo plazo para transformar todas las condiciones físicas de trabajo,²¹ que ayudó a crear un ambiente de cuidado, respeto e inclusión.

Llegar a los actores comunitarios

Para activar y optimizar la demanda de un servicio, se necesita una acción institucional que construya conocimiento en las comunidades locales al respecto. Esto requiere estrategias localizadas que se ajusten a las realidades de los problemas y contextos culturales de cada comunidad, más que estrategias generales y de difusión masiva.

Adicionalmente, la intervención de actores sociales e institucionales que ya tienen arraigo en el territorio es esencial para acelerar y facilitar la confianza de los ciudadanos y promover el uso de nuevos servicios.

Para garantizar que todo esto suceda, los equipos locales deben centrar sus actividades diarias en la construcción de conocimiento y confianza en la comunidad. Los niveles de conciencia y demanda comunitarias de los programas no son espontáneos, sino el resultado de iniciativas proactivas y medidas, capaces de adaptarse a las diferentes condiciones cognitivas, simbólicas, culturales y geográficas en las que vive la gente.

El personal de los Centros necesitaba crear y desarrollar sus servicios centrados en las personas superando cualquier idea preconcebida que pudieran tener sobre la comunidad y sus necesidades. Consideremos brevemente las dos estrategias principales que desarrolló el programa con ese fin:

- a. **“Diagnósticos territoriales”**: A fin de implementarse exitosamente, cualquier plan para llegar a las comunidades locales debe basarse en un nivel adecuado de conocimiento del ecosistema social local. Es necesario identificar y comprender a los actores relevantes de la comunidad, sus roles, legitimación e influencia, así como su historia y las dinámicas socio culturales del territorio, los servicios institucionales

existentes, puntos ciegos de demandas insatisfechas, y redes de cooperación formales e informales, etc. Este conocimiento puede ser obtenido a través de la elaboración y actualización periódica de las “diagnósticos territoriales” que identifican y mapean actores, relaciones entre los proveedores de servicios y los consultantes, las necesidades, expectativas, etc.

Por otro lado, las actividades de diagnóstico territorial deben ser realizadas por los Centros con la doble agenda de conocer y comprender la comunidad y de dar a conocer los servicios, estableciendo puentes de legitimidad y confianza que acerquen a la población. Una genuina y permanente campaña de diplomacia comunitaria debe ser parte de las tareas centrales de todos los Centros, especialmente en las etapas iniciales, cuando la conciencia de la comunidad y sus demandas de servicio son bajas, y los equipos de los Centros de Acceso a Justicia tienen más tiempo disponible para actividades de relaciones públicas en general.

La construcción de una reputación legitimada con una comunidad es un proceso lento y demandante. La cercanía y la permanencia efectiva en la vida cotidiana en el territorio a lo largo del tiempo son parte de la prueba que debe superarse para ganarse la confianza social.

b. Articulaciones comunitarias: Los procesos de construcción de confianza con los actores sociales del territorio fueron arduos y complejos, debido a los déficits de capacidad de los equipos y la falta de un historial relevante con el lugar. Muchos de los equipos no sabían cómo interactuar con la comunidad, mientras que algunos de ellos pensaban que no valía la pena el esfuerzo o consideraron que estas actividades no debían formar parte de sus funciones.

Uno de los retos más interesantes que los equipos tuvieron que superar en este proceso fue el de abordar los estereotipos sobre el programa. Tenían que asegurarse de que los intermediarios de confianza comprendieran correctamente los diferentes valores del servicio que ofrecen los Centros de Acceso a Justicia, su flexibilidad, adaptabilidad a las necesidades de la comunidad y disposición para trabajar con cualquier tipo de problema, incluso aquellos que a primera vista no eran problemas legales en el sentido tradicional, con el fin de atraer a la gente a los Centros y abogar por su uso.

Los Centros de Acceso a Justicia debían demostrar su capacidad para agregar valor social efectivo y, por lo tanto, ganar la confianza y validación de actores relevantes del ecosistema social e institucional de cada territorio. La realización de itinerancias y actividades comunitarias periódicas en cooperación con instituciones y actores locales, y la prestación de servicios de patrocinio jurídico y mediación comunitaria, a través de la cooperación con los Colegios de Abogados, ONGs y Facultades de derecho, fue un elemento que cambió las expectativas y fortaleció el proceso de creación de confianza. Le mostró a la gente que el programa realmente tenía algo diferente y valioso que ofrecer a la comunidad.

Involucrar a los consultantes: el papel estratégico de la entrevista inicial y el “chequeo de salud legal”

La localización de los Centros y las condiciones físicas de trabajo adecuadas, junto con exitosas estrategias de divulgación y de relaciones comunitarias, aumentan las posibilidades de llegar a la población objetivo.

Pero algo especial debe pasar una vez que las personas interactúan con los servicios de justicia centrados en las personas para cumplir con su misión. Las visitas a los Centros de Acceso a Justicia son condición necesaria pero no suficiente para llevar adelante los servicios holísticos.

Esto solo es posible construyendo una base sólida para una relación de confianza que comienza en la entrevista inicial de admisión. Los consultantes deben sentir que están siendo escuchados, que los miembros del equipo son conscientes de su historia y la entienden, que comprenden las condiciones en las que viven y los problemas a los que se



enfrentan, y que están dedicados a explorar profundamente el tema con cuidado, sensibilidad y consideración.

La teoría de la intervención centrada en las personas, destinada a superar la falta de conocimiento y capacidades para ejercer sus derechos parte de la asunción de que las personas en condición de vulnerabilidad están generalmente afectadas por una pluralidad de necesidades legales. Muchas de estas necesidades no son reconocidas inmediatamente como legales. En respuesta a estos obstáculos y problemas legales, las personas frecuentemente se sienten derrotadas, resignadas e incluso avergonzadas, lo que puede llevar a su negación e invisibilidad para el resto de la población. Para superar estos sentimientos, que son obstáculos en sí mismos, los consultantes deben atravesar un proceso que llamamos “des-naturalización”. Se trata de una especie de viaje de empoderamiento, introspección y conciencia que se activa en los Centros de Acceso a Justicia a través de la interacción con personal calificado y equipado para cultivar un ambiente de seguridad basado en la confianza.

El grado de confianza, confort, reflexión y disposición necesarios para que las personas puedan exponer y comprender sus necesidades legales delante de un grupo de extraños –cuyo papel en la comunidad ni siquiera está del todo claro- es exigente y no ocurre de forma espontánea. Este ambiente debe ser establecido y consolidado desde el momento en que las personas entran a un Centro. Se requiere hospitalidad, una oficina organizada, espacios adecuados para conversar, concentrarse y dedicarse atentamente, tiempo suficiente para la comprensión y discusión del caso. El proceso empático de diálogo y la investigación cuidadosa de los probables eventos y conflictos legales relevantes son elementos metodológicos que deben desplegarse en la entrevista para que la experiencia produzca resultados.

La técnica de la entrevista es no burocrática y no paternalista, permite al consultante reflexionar en orden y es una de las habilidades fundamentales que debe dominar todo el personal del programa, cualquiera sea su función. Ellos deben crear más oportunidades para que las personas continúen interactuando más allá de la consulta inicial, reconocer y actuar sobre otras posibles necesidades legales que subyacen a las que dieron lugar a su solicitud inicial. Esto no es una tarea fácil, ni una práctica adquirida automáticamente, y debe ser conscientemente entrenada.

En la metodología de estas entrevistas se incluyó una evaluación general (llamada "chequeo de salud legal") de diez de los problemas de justicia más prevalentes que suelen enfrentar los consultantes. Esto permitía a los miembros del personal explorar las necesidades legales subyacentes de aquellos. Sin embargo, esta evaluación no es equivalente a un “check-list” de rutina, y requiere el mayor cuidado y atención. El personal debe estar dispuesto y preparado para escuchar historias difíciles, angustiantes, complejas e incluso dolorosas. Si los consultantes no revelan esta información inicialmente, el entrevistador debe poder bucear adecuadamente en las historias de los entrevistados, pero siempre con empatía, compasión y sensibilidad. Profundizar en las historias de la gente con frecuencia revela más problemas de justicia. Es deber del entrevistador aliviar el miedo del consultante sobre su problema y hacer que se sienta confiado y esperanzado de que el Centro de Acceso a Justicia podrá manejar de manera eficaz y comprometida su caso, a pesar de los obstáculos que puedan enfrentar.

La confianza y el empoderamiento de los consultantes es una condición previa, pero también un producto de una implementación exitosa de estas prácticas, y ningún esfuerzo que se realice para llevar a cabo un adecuado entrenamiento y desarrollo de habilidades con este fin será excesivo o en vano.

Paso 2: Construyendo, consolidando y formalizando el método de trabajo del servicio de los Centros de Acceso a Justicia

Durante los primeros meses del ciclo de política pública analizada en este estudio de caso, el programa se dedicó a dar forma a una visión a largo plazo sobre su valor, misión y propósito. Esto se hizo teniendo en cuenta las evidencias sobre las brechas de acceso a la justicia²², la historia y expectativas de la comunidad de trabajo, y las condiciones estructurales en las que se llevaría a cabo.

La implementación de esta visión demandaría una metodología de trabajo funcional que la hiciera efectiva en la vida cotidiana, y pudiera ser aprendida por los equipos, evaluada y mejorada continuamente; pues debía ser el puente entre la visión y la experiencia, entre las aspiraciones y los resultados. Dicha metodología no debía ser solo un conjunto de principios o aspiraciones lejanas, un catálogo de reglas o la implementación ritual de algún conjunto de comportamientos. Debía expresarse en una práctica de trabajo consciente y reflexiva, interpretada y legitimada colectivamente como un medio para cumplir un propósito organizacional colectivo. Necesariamente tomaría un largo proceso de aprendizaje, experimentación, reflexión, y adaptación a la experiencia y hallazgos resultantes del desarrollo de la práctica.

La construcción de una metodología y un vocabulario de trabajo efectivo para el programa fue un esfuerzo desafiante en nuestro caso de estudio, debido a las condiciones estructurales y políticas del programa, anteriormente mencionadas. Sin embargo, su realización contribuiría a dar forma a una identidad y una cultura común a través de la diversidad de las comunidades, y a mejorar la legitimidad y la confianza institucional dentro del programa. También implicaría la adopción de un lenguaje común para la práctica del trabajo, que integraría los elementos operacionales del servicio, así como su significado y valores.

Desafíos prácticos

Considerando la metodología de trabajo de los Centros de Acceso a Justicia como una respuesta operativa y un puente entre el propósito institucional y la práctica, dos pre-condiciones parecían indispensables para su desarrollo:

1. Debía existir una visión clara y precisa del funcionamiento del servicio, sus valores, principios y objetivos generales.
2. Debía existir una evaluación completa del entorno institucional relevante y las condiciones internas en las que la práctica debía llevarse a cabo e implementarse: las fortalezas y debilidades, los riesgos y oportunidades.

En nuestro caso de estudio existía una visión ambiciosa e innovadora en un contexto de precarias condiciones institucionales, culturales y operativas con las que trabajar.²³ En este marco, se identificaron tres principios metodológicos para el proceso de construcción de una metodología de trabajo efectiva y eficaz:

- Participación: el proceso debía ser participativo en todas las etapas y en todas las dimensiones. Sin la participación, la diversidad cultural y las tensiones políticas no podrían ser abordadas.
- Adaptabilidad: el proceso debía ser progresivo, flexible y adaptable a los diversos contextos. La progresividad sería clave para procesar el aprendizaje institucional, y la flexibilidad contextual sería fundamental para abordar las brechas en el desempeño entre diferentes equipos.
- Formalización flexible: la formalización debía ser el último paso. En lugar del típico proceso de diseño-formalización- implementación, sería necesario seguir un camino de diseño-implementación-

formalización, con el fin de mantener una mayor flexibilidad en la etapa de implementación, y dejar la formalización como conclusión y cierre de un ciclo de aprendizaje.

Al llevar a cabo este enfoque, se identificaron y abordaron los siguientes desafíos críticos:

Identificación de los elementos para una metodología de trabajo comprehensiva y funcional.

El método de trabajo solo puede ser un puente eficaz entre las prácticas diarias y la visión global del programa si proporciona soluciones efectivas para los desafíos prácticos. Debe contener respuestas a la mayoría de los problemas importantes a los que se enfrentarán los equipos, como para los más cotidianos o comunes. De lo contrario será irrelevante, e incluso puede ser contraproducente, ya que los agentes inevitablemente buscarán sus propios caminos más allá de las directivas institucionales (al menos en contextos de baja densidad burocrática o institucional).

En contextos como el que estamos analizando, trabajar sin una metodología establecida implicaría la ausencia de una política única y de un lenguaje uniforme para interpretarla y explicarla. Al mismo tiempo, de poco serviría construir una metodología que no abordara de manera integral todas las dimensiones relevantes para el desarrollo institucional del programa, o una que no fuese capaz de proporcionar las herramientas para el aprendizaje e implementación a gran escala.

Así, aunque se había construido una visión ambiciosa, articulada, estructural, unificada y de largo plazo, el método de trabajo tenía que demostrar que su realización era posible.

Una de las funciones básicas de un método de trabajo bien establecido es responder preguntas como "¿qué es lo que está, o no, funcionando bien?", o "¿cómo se hace 'x' correctamente?". La evaluación realizada en los primeros meses del ciclo reveló un alto grado de incertidumbre y brechas en muchos aspectos de las prácticas laborales, no solo entre los trabajadores recién llegados, sino también entre aquellos que ya tenían varios años de experiencia.

En este sentido, lo más desafiante no era la ausencia o vacío en algunos elementos operativos, sino la existencia de una pluralidad de respuestas diferentes, inconsistentes e incluso conflictivas entre diferentes equipos, y entre diferentes personas dentro del mismo equipo, acerca de cómo trabajar y qué significaba trabajar bien. Un lenguaje nuevo y común debía ser adoptado por una comunidad diversa, que en algunos casos no estaba interesada en -o comprometida a- hacerlo. El proceso tuvo que asumir y legitimar algunos de estos entendimientos, y rechazar y eliminar a los demás. Un método de trabajo efectivo debía proporcionar soluciones eficaces para los puntos ciegos, unificar valores, perspectivas y expectativas, y activar compromisos y convergencia de actitudes.

Integración del método de trabajo en la vida cotidiana de los Centros de Acceso a Justicia

Uno de los mayores desafíos consistió en incorporar el lenguaje y las prácticas del método de trabajo establecido como parte de la vida cotidiana en los Centros, y lograr que los equipos adoptaran e implementaran plenamente este método.

Una seria dificultad en la cultura institucional de países como Argentina, donde la tradición profesional de las burocracias modernas nunca se arraigó orgánicamente, es la existencia de una especie de rechazo cultural a dicho paradigma. Por lo tanto, las funciones burocráticas a menudo se llevan a cabo con un formalismo vacío y rigideces disfuncionales, como resultado de imposiciones tecnocráticas que pasan por alto brechas o problemas en el sistema, así como las diferencias relativas a la diversidad de contextos en los que los sistemas deben operar. Esta actitud es aún más intensa en las áreas que trabajan con personas en situaciones de vulnerabilidad. Por lo general, se considera que un sentido de altruismo, compromiso y dedicación son condiciones necesarias de buenas prácticas en dichos contextos, y que ellas no deben ser sofocadas por metodologías complicadas y rigurosas.

Para tener éxito en la implementación de la visión general del programa, el método de trabajo no solo debía proporcionar buenas respuestas y herramientas adecuadas, sino también legitimarse e internalizarse a lo largo de la comunidad de los Centros de Acceso a Justicia. Solo de este modo, el método de trabajo tendría una oportunidad de consolidarse a través de un sendero de implementación que alineara y activara los incentivos de manera apropiada.

Acciones estratégicas. Qué hizo el problema y Cómo lo hizo.

Diseñar e implementar la metodología de consultas.

El servicio principal que brinda un Centro de Acceso a la Justicia son las consultas individuales. La forma en que este servicio se realiza determinará, más que cualquier otra variable, la probabilidad de que el programa proporcione una experiencia integral de empoderamiento, superación de obstáculos y resolución de problemas.

El proceso de establecer y formalizar un método de trabajo requirió la construcción de una plantilla metodológica que contenía los elementos fundamentales del mejor servicio posible. Sus elementos centrales fueron identificados y desarrollados progresivamente a medida que el programa encontraba su mejor forma, y luego fueron sistematizados y formalizados en el “Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia”. En esta sección reconstruimos brevemente la anatomía de la metodología, sus elementos operativos y premisas.

Se diseñó un modelo de consulta con cuatro fases claves: la entrevista inicial, el diseño del plan de intervención, ejecución del plan y seguimiento posterior.

El proceso no es necesariamente lineal o secuencial; es posible que, durante la ejecución de una fase, el equipo puede identificar la necesidad de volver a una fase anterior a la luz de los nuevos hallazgos. Pero el éxito en el desempeño de cada uno de estos pasos es fundamental para el éxito de los siguientes y los fracasos en profundidad o consistencia de cualquiera de ellos (en particular los dos iniciales), comprometerán las posibilidades de éxito de los siguientes.

En algunos casos, las cuatro fases identificadas se llevarían a cabo en un breve período de tiempo, y en otros el proceso podría extenderse por un período de semanas o meses. A veces, un caso completo podría resolverse en una sola interacción (una entrevista) y en otros, habría requerido numerosas y diferentes interacciones.

Cada etapa tiene sus elementos y principios estratégicos y metodológicos. Deben aprenderse experimentalmente e interiorizarse a través de un proceso reflexivo y adaptativo en el que los agentes encontrarán y fortalecerán sus mejores herramientas y podrán aprovechar las de sus compañeros. La internalización de estos elementos en el trabajo diario fue una tarea fundamental para todos los participantes del programa.

A continuación, describimos las principales pautas operativas de cada fase del canon de consultas.

Procedimientos operativos en las entrevistas

Toda entrevista para una consulta es importante:

- Independientemente de su tema, complejidad o gravedad, cada consulta es una oportunidad para conocer al consultante e informarle sobre los servicios disponibles.
- Cada entrevista debe ser una experiencia de empoderamiento para los consultantes, brindando conocimiento y comprensión sobre la situación (legal) que están atravesando.
- Las entrevistas deben ser conducidas por un equipo interdisciplinario, para minimizar la tendencia de concentrarse en la cuestión jurídica y asegurar una comprensión integral del consultante.

Cada entrevista debe proporcionar al cliente cuatro premisas básicas de construcción de confianza:

- No están solos y hay alguien que puede ayudarlos.
- No están perdidos. Pueden entender mejor qué está pasando y los posibles resultados.
- Si hay algo que se pueda hacer por su problema, el equipo lo hará.
- Siempre pueden volver a los Centros de Acceso a Justicia.

Cuatro principios de escucha básicos que deben ser aplicados en cada entrevista:

- Confidencialidad y evitar la revictimización.
- Escucha activa para minimizar los hechos y errores interpretativos.
- Imparcialidad para disminuir estereotipos y prejuicios.
- Empatía, apertura y compromiso con los valores y objetivos de los consultantes.

Las entrevistas deben tener un enfoque holístico y producir información completa:

- Conocer los hechos relevantes, personales y relacionales y sus circunstancias.
- Comprender las creencias y evaluaciones generales de las personas – sus visiones del mundo.
- Respetar sus deseos, intenciones e interacciones, sus historias y situación general.
- Identificar otros problemas o necesidades legales, más allá de los hechos presentados

Premisas operacionales para el diseño del Plan de Intervención

Realizar una evaluación completa de los hechos y la situación jurídica relevante del consultante

- Complementar la información de la entrevista inicial con otras fuentes (documentos, más entrevistas con el consultante o con terceras partes, examinar ubicaciones, etc.).
- Operar bajo el supuesto de que la información inicial es incompleta e insuficiente.
- Tomarse el tiempo para reflexionar, consultar y socializar para incrementar la comprensión de la situación.
- Incluir al consultante en la definición del problema y su valoración. El consultante y el equipo deben entender de la misma manera el problema, y el servicio que el Centro proporcionará.

Garantizar la participación y empoderamiento del consultante

- Evaluar las opciones junto con el consultante, a la luz de sus propios entendimientos y percepciones.
- Ajustar las alternativas y tener en cuenta las preferencias del consultante antes de formular la asesoría final.
- La mejor solución es la que funciona para la condición personal del consultante y su situación particular.

Enfoque hacia la resolución de problemas

- Evaluar exhaustivamente todas las posibles soluciones o combinaciones de soluciones disponibles y alcanzables.
- Evitar los prejuicios formalistas y considerar soluciones alternativas como negociación, mediación o acompañamiento institucional que podrían solucionar el problema.
- Realizar una revisión interdisciplinaria del problema con otros miembros del equipo del Centro de Acceso a Justicia.
- Complementar la estrategia básica de "asesoramiento", y hacer la recomendación final basada en un criterio de maximizar las posibilidades para una solución eficaz a la necesidad legal.

Desarrollar y diseñar diferentes alternativas para una evaluación comparativa

- Evite la suposición de que la primera opción es la mejor solución y la prescripción instintiva de soluciones.
- Explore y compare probabilidades de éxito y riesgo de las diferentes estrategias para resolver los problemas de los consultantes, considerando sus condiciones personales, expectativas y capacidades.
- Fomente el empoderamiento y la capacidad jurídica para decidir y sustentar los cursos de acción.

Premisas operacionales para la implementación del Plan de Intervención

El compromiso marca la diferencia:

- Cuando la intervención requiere acciones a largo plazo en el tiempo e interacciones regulares con el consultante, los miembros del equipo deben mantener un esfuerzo dedicado y perseverar.
- El progreso del caso es directamente proporcional a la proactividad de los representantes del Centro de Acceso a Justicia que trabajan en el caso.

Evaluación regular de resultados parciales:

- Revisar y reconsiderar intervenciones de largo plazo o en curso de forma regular, incluyendo asesoramiento, asistencia, acompañamiento, representación legal.
- Utilizando de base estas revisiones, actualizar la estrategia o ajustar las acciones a implementarse.

Condiciones para el seguimiento

Seguimiento preventivo de consultantes en situaciones de alta vulnerabilidad:

- En el marco de una intervención, el equipo debe poder identificar la falta de capacidad de un consultante para afrontar el problema de forma autónoma.
- La consulta debe abordar los déficits de capacidades legales de manera holística, para fortalecer la autonomía de los consultantes y ayudarlos a superar miedos u obstáculos.

Seguimiento y monitoreo de derivaciones:

- Un proceso de derivación no termina cuando el consultante es enviado a otra institución o profesionales, sino cuando las acciones o servicios son completados por ese tercero.
- Asegurarse que el consultante establezca una relación efectiva con la institución o profesional al cual se lo derivó.

Consistencia estratégica con flexibilidad y adaptabilidad táctica:

- El plan de acción debe ser implementado con reacciones oportunas y efectivas a diferentes circunstancias, reacciones de terceros, oportunidades u obstáculos identificados.
- Activar las redes de cooperación institucional disponibles para solucionar el problema es clave.

Información, participación y comunicación con los consultantes:

- Manténgase actualizado sobre la situación general de un consultante, que puede estar directa e indirectamente relacionada con el problema del servicio.
- Promover activamente la participación del consultante en el desarrollo del caso y empoderarlos como agentes y co-responsables del proceso y su evolución.

Seguimiento al final de una o más intervenciones importantes:

- En los casos en los que las intervenciones son más significantes (asesoramiento, asistencia, acompañamiento) los equipos deben mantener actualizados a los consultantes sobre su situación y el estado.
- Una vez que la intervención este completa, necesitan estar en contacto para verificar que el servicio produjo los efectos deseados.

Seguimiento y monitoreo de derivaciones (cont):

- Asegurar que cualquier acción llevada a cabo por terceras partes, provea el servicio adecuado para el consultante.
- Brindar información y orientación al consultante para que puedan comprender independientemente el avance de su caso con la tercera parte a la cual se lo derivó.

La transición hacia una metodología reflexiva implica una transformación de principios y prácticas del trabajo. Esto puede resultar incómodo y desafiante en muchos casos, pero es fundamental para proveer el mejor servicio a la comunidad.

Desarrollar una metodología reflexiva no requiere conocimientos o habilidades especializadas o complejas. Al contrario, sus elementos centrales son un conjunto de cambios simples y básicos y de actitudes y prácticas. El verdadero desafío se crea poniendo en práctica esta metodología a diario. El proceso requiere de un sentido de compromiso, pertenencia, responsabilidad y orgullo profesional e institucional de los equipos, junto con la existencia de determinadas condiciones institucionales que permitan un trabajo productivo, inclusivo y un medio ambiente solidario.

El sistema de gestión de casos para los Centros de Acceso a Justicia

Los sistemas de gestión de casos han tenido tradicionalmente dos funciones comunes en el sector de la justicia. Una de ellas es el uso de los instrumentos para modernizar las funciones y mejorar la eficiencia transfiriendo procesos y protocolos que no estén en línea, sino en papel, por otros online y basados en la informática. Por otro lado, vienen a optimizar la organización, accesibilidad, conservación y el uso de información relevante sobre los servicios o procesos.

Los Centros de Acceso a Justicia no tenían un sistema de gestión de casos en su primera etapa y debieron desarrollar uno a lo largo del tiempo. Tampoco tenían procesos o protocolos para relevar información que deban ser formalizados o transferidos a un sistema de gestión de casos. Todos los centros operaban de una manera informal o "intuitiva". Por ello, adoptar el sistema de gestión de casos para todos los equipos fue considerado como una herramienta fundamental. El sistema debería contener todos los aspectos del trabajo diario de los equipos y reunir y permitir la administración de la información sobre dicho trabajo, que serviría para futuros análisis del programa.

Para ello, cada elemento de la vida y el trabajo de los Centros, cada hito y cada variable relevante tenía que ser nombrada, codificada y procesada. Fue necesario también registrar la información con un lenguaje acordado y un vocabulario uniforme para que todos los equipos describan las acciones de la misma manera, e implementar un sistema de gestión de casos que provea una práctica común y una verdadera comunidad de trabajo que pudiera aprender, compartir conocimientos, y evaluar su desempeño y progreso de una manera inteligible y reconocible.

El Sistema de Gestión de Casos de los Centros de Acceso a Justicia (conocido como SICAJ) fue diseñado para guiar y registrar las actividades y servicios diarios de los Centros, en línea con el enfoque y metodologías de justicia centrada en las personas. Por lo tanto, permitió la creación de un mapeo de perfiles socio-demográficos de las personas atendidas en los Centros (al registrar edad, nacionalidad, género, educación, estado laboral, nivel de cobertura médica, situación de discapacidad, etc.).²⁴ Los equipos fueron entonces capaces de analizar los canales mediante los cuales arribaron a los Centros,²⁵ medir el grado de estabilidad o fluidez de los consultantes, y cuáles fueron sus mayores o más complejas necesidades legales. Asimismo, el SICAJ También permitió realizar un seguimiento de los datos sobre las derivaciones a los Centros e identificó quiénes fueron los intermediarios de confianza relevantes que hicieron esas referencias.

Analizar estas variables subjetivas junto con otras objetivas (ámbito temático de las consultas) y funcionales (tipo de servicio prestado, tipos de intervenciones, número de acciones involucradas en consultas, etc.) permitieron que el programa identificara tendencias generales (por ejemplo, los problemas familiares tenían un prevalencia en la comunidad de los Centros) y particulares (algunos centros registraron una diferencial demanda sobre ciertos temas en comparación con otros con condiciones estructurales similares), para inferir las causas y correlaciones que los explicaran.

Cada consulta fue registrada y categorizada sobre la base de una lista exhaustiva de temas. Cada tema también contenía una lista de subtemas, lo que contribuyó a una mayor precisión y comprensión de las conexiones entre los problemas y sus necesidades legales subyacentes. Cada una de las posibles estrategias para abordar una consulta particular ("intervenciones") y cada una de las actividades ("acciones") a través de las cuales fueron implementadas, se definieron, codificaron, registraron y describieron, adjuntando los documentos

relevantes si era necesario. En consecuencia, el programa pudo evaluar las tendencias en las estrategias de servicio de cada Centro, sus profundidades, el nivel de enfoque interdisciplinario y colaborativo de resolución de problemas, etc.

La disponibilidad de información completa y continua sobre la evolución de la demanda social permitió la identificación de tendencias generales y cambios en el comportamiento de las comunidades que podrían estar vinculados a importantes cambios en el contexto socio-económico,²⁶ o a la implementación o modificación estructural de políticas públicas que impactaran en las necesidades de conocimiento y asistencia jurídica de las comunidades más vulnerables.

En resumen, todos los aspectos del servicio y la experiencia de los consultantes fueron registrados y consolidados en el SICAJ. Las actividades institucionales de los Centros de Acceso a Justicia también fueron codificadas y representadas en el sistema. El sistema capturó todos los aspectos del programa, desde el trabajo interno (reuniones de equipo, capacitaciones, programaciones, evaluaciones, preparación de reportes, etc.) hasta el trabajo dedicado en las comunidades (workshops, seminarios, operativos territoriales, etc.) y la cooperación institucional (encuentros con agencias públicas, etc.).

El diseño y producción del SICAJ se abordó como una dinámica participativa y colectiva de definición, codificación y diseño operativo sistémico de los servicios y procesos institucionales en los Centros de Acceso a Justicia. Tradujo la teoría de la acción y la visión estructural del programa en procesos, secuencias y acciones que le dieron una identidad operativa específica, reflejando el enfoque centrado en las personas.

En este caso el SICAJ no fue solo una herramienta para administrar información o producir estadísticas. Contenía el lenguaje codificado de todo lo ocurrido dentro de los Centros, estructuró y formalizó todos los procesos y proporcionó una guía operativa para la acción, un estímulo para la reflexión sobre el proceso de gestión de una consulta, y un punto de vista para la perspectiva organizacional. Al aprender a usarlo, los equipos aprendieron a interpretar la situación particular de sus consultantes, y cómo comprender las dimensiones estratégicas e institucionales de su servicio.

A partir de ese lenguaje se articuló la creación de una cultura de trabajo común y cohesionada, así como la definición de metas de desempeño, indicadores de progreso, planificación y evaluación estratégica y capacitación.

La consolidación del método de trabajo en la experiencia cotidiana: experimentación, seguimiento y evaluación.

La inversión en la creación de un método de trabajo solo tendrá impacto si se aplica de manera efectiva en las tareas diarias y cumple sus objetivos. En teoría, la coherencia en el diseño y el uso práctico del método de trabajo están conectados. Poniendo esto en práctica, el método diseñado deberá ajustarse operacionalmente para maximizar su funcionalidad. A su vez, ambas dimensiones están vinculadas en relación con el nivel de legitimidad y autoridad que tendrá el método a los ojos de quienes deben aplicarlo y el grado de compromiso y confianza que genera. Finalmente, diseño y práctica también están conectados y condicionados por la calidad de los recursos y capacidades de los equipos que lo aplicarán, y la calidad de los incentivos institucionales asociados con la implementación.

Todos estos aspectos fueron considerados en el proceso de consolidación del método de trabajo para los Centros de Acceso a Justicia. El tipo de variables que existen en el caso argentino generalmente están presentes en países de ingresos medios y bajos con estructuras institucionales y burocráticas relativamente débiles e inestables, recursos y tradiciones de servicios de justicia comunitaria mal establecidos. Sin embargo, en otros países es probable que estos procesos sean más simples y directos, y las autoridades tengan más y mejores herramientas disponibles.

Debido al alto nivel de precariedad, la implementación del método requirió una mejora radical en el equipamiento y las condiciones físicas de trabajo para eliminar cualquier obstáculo que impidiera el pleno funcionamiento del programa y la provisión de servicios a la comunidad. El apoyo político e institucional al programa fue fundamental para crear un camino claro, sostenido y acelerado hacia la mejora de las condiciones laborales.

Los coordinadores regionales también tuvieron un rol estratégico en este proceso de implementación. Fueron capaces de gestionar el alto grado de diversidad en las habilidades profesionales, conjuntos de capacidades estratégicas en los equipos, su antigüedad en el programa y la falta de iniciativas de formación disponibles. Durante los primeros años del ciclo, el trabajo de los coordinadores regionales tuvo un fuerte componente de enseñanza, acompañamiento y seguimiento cercano de los variados aspectos del método y prácticas laborales. Ayudaron a los equipos alentándolos a aprender haciendo y los apoyaron para traducir y contextualizar las directrices generales, contribuyendo a la adaptación de especificidades.

Solo una acción constante a lo largo del tiempo permitiría superar la incertidumbre sobre los resultados, consolidar la confianza interna y generar legitimidad para esta nueva forma de trabajar. En este sentido, el apoyo político-institucional de las autoridades superiores del ministerio estableció un entorno institucional, caracterizado por una apropiación constante del método de trabajo por parte del programa. Las autoridades proporcionaron recursos, la validación de la visión y los principios metodológicos, y brindaron un reconocimiento público de los avances del equipo y del programa. También apoyaron una gestión transparente, abierta, participativa y responsable para el programa, que fue fundamental para su legitimidad interna.

El desarrollo de una red de aprendizaje cotidiano experimental.

El impacto social de los servicios de justicia comunitaria se lograría mejor si los Centros de Acceso a Justicia abordaban problemas que estaban invisibilizados, y brindaban servicios únicos y distintivos que ayudaran y apoyaran a las personas para abordar sus necesidades legales.

Para lograr esto, era fundamental identificar y dominar lo que funcionaba mejor según el contexto, y examinar qué hacía que determinada acción fuera exitosa, cuando se enfrentaba a una amplia gama de posibles estrategias para abordar necesidades legales.

Es importante recordar esta diversidad de experiencias, porque no existe una fórmula única que funcione para todos para lograr estas ambiciones y metas vitales de los Centros de Acceso a Justicia. La efectividad está notablemente influida por el contexto: las condiciones de la comunidad, la configuración, acción y reacción de varios actores y procesos que son diferentes en cada lugar y en cada caso. Con esto en mente, es importante para cada equipo poder explorar qué es exitoso y por qué, a través de prueba y error.

Una de las ventajas estratégicas más importantes que se pueden encontrar en programas como el que estamos analizando, es que los diferentes Centros forman una especie de red de micro-laboratorios de acceso a la justicia, en los que se puede llevar a cabo un aprendizaje experiencial. Esto es extremadamente valioso, y es crucial seguir construyendo sobre el conocimiento obtenido para asegurar que no se pierda. En nuestras experiencias hemos aprendido que los siguientes elementos fueron importantes para el proceso de aprendizaje:

- *Asistencia conjunta a consultas.* Siempre que sea posible o necesario, dos o más agentes deben realizar la entrevista inicial y diseñar el plan de intervención después de la consulta.
- *Reuniones semanales de equipo.* Los equipos deben reservar dos o tres horas a la semana (generalmente los viernes por la tarde) para reflexionar colectivamente sobre el progreso del trabajo del Centro y, en particular, debatir temas complejos o casos desafiantes e informar sus hallazgos a su coordinador regional de manera regular.
- *Participación inclusiva.* Se debe alentar la participación de todos los miembros del equipo en el desarrollo de estrategias, informes de planificación y evaluaciones periódicas. Estos ejercicios pueden fomentar aún más los procesos regulares de análisis institucional colectivos.

En relación con la construcción de aprendizajes en red, los actores centrales de la estrategia fueron los coordinadores regionales. Actuaron como identificadores, legitimadores y divulgadores del aprendizaje. Muchas de estas actividades de construcción de conocimientos se llevaron a cabo de manera informal y cotidiana, a partir de consultas y solicitudes espontáneas realizadas por los equipos ante un desafío práctico, pero otras prácticas estaban más institucionalizadas y formalizadas.

- *Reuniones de coordinadores regionales con la dirección.* Las reuniones bimensuales del equipo de dirección con los coordinadores regionales fueron un espacio de análisis colectivo, intercambio y evaluación de los desafíos operativos de los Centros de Acceso a Justicia, así como un momento de balance sobre el aprendizaje y los conocimientos prácticos que habían sido identificados por los coordinadores.
- *Encuentros Regionales de los Centros de Acceso a Justicia con sus coordinadores regionales.* Estas reuniones tuvieron un papel en el seguimiento, la evaluación y el intercambio de información en relación con el progreso del programa, pero también funcionaron como un espacio formal para el intercambio de conocimientos mutuos, la vinculación y la construcción de confianza.

Grupo de Trabajo sobre Justicia

Desde 2018 a 2019, El Ministro argentino de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, fue copresidente de los Pioneros del Grupo de Trabajo sobre Justicia, junto con la Ministra Sigrid Kaag de los Países Bajos, la Ministra Priscilla Schwartz de Sierra Leona, y Hina Jilani, defensora de la Corte Suprema de Pakistán y miembro de The Elders. Los miembros del Grupo de Trabajo fueron distinguidos líderes y expertos en justicia de todo el mundo.

El Grupo de Trabajo estableció líneas de temáticas de acción, un proceso de investigación colaborativo e intercambio de conocimientos entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, organizaciones internacionales, académicos, y llevó a cabo tres reuniones generales en Buenos Aires, Freetown y La Haya. Estas reuniones allanaron el camino para el reporte Justicia para Todos, así como para una serie de compromisos conjuntos de varios países alrededor del Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- 16 y el acceso a la justicia centrado en las personas.

A través del liderazgo argentino en el proceso del Grupo de Trabajo, los Centros de Acceso a Justicia recibieron visibilidad internacional como modelo para avanzar en el ODS 16 en países de ingresos medios. Este reconocimiento fue importante para la legitimidad del programa, tanto a nivel internacional como nacional. Las iniciativas innovadoras desarrolladas en Argentina durante estos años fueron visibilizadas y discutidas a nivel global como ejemplos de justicia centrada en las personas.

La adopción de la perspectiva de justicia centrada en las personas en el contexto del ODS 16, llevada a cabo por el Ministro de Justicia, brindó un fuerte apoyo a la visión, metas y dirección del programa de los Centros de Acceso a Justicia. Estas demostraciones de apoyo dieron solidez a la posición institucional del programa. Asimismo, al contar con un grupo de actores internacionales destacados que elogiaron y apoyaron la labor de los Centros de Acceso a Justicia ante la máximas autoridades políticas nacionales, también se aumentó el reconocimiento de su valor.

El acceso a la comunidad internacional, a través de la labor del Grupo de Trabajo, proporcionó una fuente vital de aprendizaje, reflexión, colaboración y autoevaluación para el programa. Al discutir desafíos filosóficos, estratégicos y prácticos con un grupo diverso de profesionales de todo el mundo, el programa desarrolló un entendimiento más consistente y completo de lo que se necesita para proveer servicios de justicia centrados en las personas.

- *Visitas de intercambio.* Dentro de las limitaciones de los recursos existentes, se realizaron varias visitas entre Centros, con el objetivo de obtener un aprendizaje experiencial.
- *Intercambios regulares.* En la ciudad de Buenos Aires y alrededores, donde están ubicados más de 30 Centros, se realizaron reuniones periódicas para intercambiar experiencias y discutir casos entre profesionales de diferentes Centros, generalmente entre los que se especializan en diferentes tópicos.

Todas estas prácticas formalizadas, junto con las actividades de capacitación centralizadas y locales, fueron fundamentales para avanzar en las capacidades estratégicas y los recursos de trabajo de los equipos.²⁷

Paso 3: Fortalecimiento de la capacidad institucional para brindar soluciones adecuadas a las necesidades legales

Cuando las personas más vulnerables enfrentan problemas legales y requieren asistencia directa o indirecta de una institución, la típica respuesta que encuentran es de servicios fragmentados y parciales. A menudo están burocratizados, son distantes y despersonalizados, con innumerables puntos ciegos para abordar múltiples problemas, y presentan una falta de acompañamiento, apoyo y seguimiento cercano.

En general, las instituciones y servicios de justicia tradicionales solo están disponibles en casos que son de alcance suficientemente limitado, de modo que se incluyen en la lista restringida de categorías que están disponibles. Solo cuando quienes afrontan necesidades legales tienen suficiente capital cultural, relacional y económico para reconocer la situación legal e identificar posibles proveedores y mecanismos de gestión, tendrán una buena posibilidad de acceder a ayuda institucional para solucionarlo. Cuando alguno de estos elementos está ausente, las necesidades legales casi nunca encuentran una solución adecuada.

"... Y por simple que parezca, el elemento más importante para lograr este único y transformador servicio es la actitud y el compromiso con el que cada el trabajador se acerca a cada consultante. Deben tomar los problemas del consultante de manera seria, como si fuesen propios"

La misión de los Centros de Acceso a Justicia es cambiar radicalmente ese enfoque y su metodología de trabajo, aplicando uno integral e interdisciplinario, centrado en las personas. Y por simple que parezca, el elemento más importante para lograr este único y transformador servicio es la actitud y el compromiso con el que cada el trabajador se acerca a cada consultante. Deben tomar los problemas del consultante de manera seria, como si fuesen propios y tomar la misión de resolver los inconvenientes que está afrontando, incluso deben considerarse como socios de los consultantes en el objetivo de encontrar el camino correcto para atender sus necesidades legales.

En algunas ocasiones, los resultados de las intervenciones pueden no ser satisfactorios y muchas cosas pueden fallar durante todo el proceso. Los servicios de Acceso a la Justicia no están en la posición -ni tienen las herramientas y recursos para- resolver por sí mismos las disputas, o adjudicar los conflictos. Tampoco cuentan con recursos materiales ni administran prestaciones económicas para brindar una mayor calidad de vida. Su trabajo es diferente.

El rol de un Centro de Acceso a la Justicia es acercar a las personas los recursos, servicios e instituciones que mejor puedan resolver sus necesidades legales y problemas de manera justa y efectiva, y apoyarlos a lo largo de todo el camino.

Desafíos prácticos

Para que el programa de Centros de Acceso a Justicia ponga en práctica estos compromisos, como se mencionó, se tuvo que implementar una metodología y estrategia de trabajo especialmente orientada a esa finalidad. Mientras se desarrollaba este enfoque, el programa tuvo que trabajar duro para ampliar su capacidad de respuesta y la eficacia de sus intervenciones estratégicas para resolver los problemas legales de un número mayor de consultantes. Eso significó crear y fortalecer una red de relaciones de cooperación con instituciones y servicios relevantes en los sectores sociales y de justicia para encontrar los mejores caminos de solución de los diversos problemas de justicia.

Sin embargo, el programa enfrentó desafíos complejos al intentar lograr este objetivo. Le faltaba eficacia y prácticas establecidas en las que confiar y, aunque era relativamente nuevo, ya era necesario corregir hábitos que alejaron a los Centros de estos objetivos. Al mismo tiempo, contaba con escasos recursos institucionales y operaba de forma aislada. Los principales retos en este aspecto se podrían resumir en dos grandes temas: aprender qué funciona de manera eficaz y ampliar la capacidad institucional.

Aprendiendo qué funciona realmente

A medida que avanza el proceso de construcción de confianza en la comunidad, los servicios de justicia centrados en las personas recibirán más consultas, cada vez más complejas, hasta llegar al límite de su capacidad para responderlas. Si ese límite es relativamente alto, la relevancia social, la legitimidad (y la demanda) del servicio también será alta. Por el contrario, si el techo es muy bajo, la legitimidad, la relevancia y la demanda también serán bajas.

La capacidad de aprender a resolver los problemas legales de las personas, generar cambios y evitar y/o superar la parálisis burocrática y formalista habitual (del propio servicio y de aquellas instituciones que deberían prestar una respuesta al problema), es quizás el indicador más relevante del valor social de este tipo de iniciativas.

En nuestro caso de estudio, el programa tenía que ser capaz de construir un sistema de trabajo adecuado para la flexibilidad, evolución, diversidad de la demanda, y de respuestas efectivas. A tal efecto, debe entenderse que la capacidad de resolver problemas no depende del conocimiento de ciertas normas y reglas legales y uniformes, o de manejar ciertas respuestas genéricas, frente a preguntas que son diversas y contextualizadas. Tampoco puede construirse o enseñarse a través de información o conocimiento legal sustantivo (pues siempre hay un abismo entre los textos y las prácticas). Por lo tanto, el programa debió construir y consolidar una guía de acción que pudiera activar diferentes estrategias para navegar por los laberintos institucionales, legales y relacionales. Los equipos tuvieron que aprender y desarrollar un método de trabajo-aprendizaje experimental y técnicas para encontrar soluciones a los problemas que los consultantes no podían resolver por sí mismos.

Es dable destacar que esto fue particularmente desafiante para la mayoría de los abogados de los Centros, ya que, al menos en países como Argentina, la profesión jurídica se caracteriza por ser rígida, formalista, estática, con tradiciones, metodologías y epistemologías dogmáticas. Para el canon disciplinario de esta profesión, era necesario cambiar la comprensión de lo que debería ser el ejercicio de la profesión jurídica en contextos de vulnerabilidad social. Esto requirió cambiar el punto de vista y autopercepción de un profesional del derecho, de ser un oráculo de la ley, a un solucionador de problemas activo que trabaja en cooperación con los consultantes y con sus colegas.

Ampliar la capacidad institucional para un servicio integral.

La experiencia de trabajar en temas de acceso a la justicia con comunidades vulnerables a menudo conduce a situaciones frustrantes, en las que el "éxito" de una intervención para facilitar el acceso a una respuesta institucional a menudo se ve empañada por una "falla" en el contenido y alcance de esa respuesta por parte de la institución responsable. El acceso a la justicia, incluso cuando está bien dirigido, no siempre conduce a una resolución exitosa. El resultado puede terminar siendo una falta de justicia en términos sustantivos para

la persona que experimenta un problema legal. En estados estructuralmente débiles, con recursos públicos limitados y burocracias ineficaces, es común que las respuestas públicas no sean las más adecuadas para resolver los problemas de justicia comunes de la población.

Los programas de acceso a la justicia que brindan servicios legales primarios deben poder desplegar tantos recursos y cultivar tantas relaciones institucionales con otros proveedores de justicia como sea posible. De esta manera sus intervenciones pueden lograr transformaciones a favor de las personas en situación de vulnerabilidad. Los programas de Acceso a la Justicia deben crear una red de cooperación institucional con actores públicos y privados que puedan ser parte de la solución, para establecer prácticas de trabajo colaborativo que brinden mejores resultados a las personas. Para que esto suceda se requiere una inversión relacional-institucional intensa y constante, tanto localizada como centralizada.

Los Centros son una puerta de entrada, un camino hacia la posible solución de las necesidades legales cotidianas, pero casi nunca serán la autoridad o el agente que las resuelva, al menos cuando se trata de los problemas más complejos y graves. Los Centros de Acceso a Justicia dirigirán a sus consultantes a instituciones o profesionales que tramitarán su caso de manera equitativa y atenta, y (con algo de suerte) brindarán una solución.

Por lo tanto, un programa institucionalmente invisible (aislado del resto de las instancias judiciales y ecosistemas administrativos), difícilmente será capaz de resolver las complejas necesidades legales de su población. Este era a menudo el caso de muchos Centros de Acceso a Justicia al inicio del ciclo que estamos analizando. Excepto por las conexiones informales que habían desarrollado los más antiguos de ellos, en algunas ciudades, el programa era desconocido para actores institucionales, sociales y de justicia. Y los que se acercaban al diálogo inter-institucional por primera vez no tenían casi nada que ofrecer, en términos de recursos o servicios para incluso iniciar una conversación.

Los Centros de Acceso a Justicia debían convertirse en un valioso recurso social, con una oferta integral de recursos para abordar problemas legales y efectuar cambios. Tenían que activar una red eficaz de interacción y cooperación institucional con otros proveedores de servicios y agencias administrativas que podrían proporcionar soluciones efectivas.

Acciones estratégicas: Qué hizo el programa y cómo lo hizo.

Herramientas operacionales para la supervisión y la mejora continua

Dadas las condiciones en las que habían operado y el marco creado por la nueva visión y metodología de trabajo adoptadas, la red de Centros de Acceso a Justicia tuvo que avanzar considerablemente para desarrollar las condiciones para servicios efectivos e impactantes. Encontrar las herramientas adecuadas y necesarias fue un proceso gradual e incremental, y resultó en tres líneas simultáneas de construcción, promoción y continua mejora institucional, que se adaptó razonablemente bien a la estructura existente.

El modelo de “supervisión colaborativo-pedagógico” para la coordinación regional

La estrategia y dinámica de trabajo de los coordinadores regionales en relación con la supervisión de los servicios y el desempeño de los equipos de los Centros de Acceso a Justicia se definió con un enfoque pedagógico y solidario, en lugar de uno autoritario o disciplinario. Los coordinadores regionales asumieron el papel de constructores locales de conocimiento y educación de los equipos de los Centros sobre buenas prácticas y estrategias de trabajo con la comunidad. Esta supervisión colaborativo-pedagógica redujo las tensiones y resistencias internas, construyó confianza y dinámicas de aprendizaje, y fortaleció la cultura institucional, al tiempo que promovía una rendición de cuentas eficaz.

Los coordinadores regionales fueron las “autoridades operativas epistémicas” del programa, a cargo de identificar, cultivar y socializar el conocimiento práctico, adaptándolo a los contextos y condiciones de cada

equipo, y orientando sus acciones hacia la visión y misión del programa. La clave de este papel era su posición institucional particular (entre los trabajadores de primera línea y las autoridades centrales del programa), lo que les permitió actuar como canales para el flujo multidireccional de conocimiento. Generaron un movimiento vertical de nuevos aprendizajes, desde los equipos de los Centros de Acceso a Justicia hacia la dirección y viceversa; y también facilitaron y condujeron un flujo horizontal de información entre las diferentes regiones y equipos.

De manera similar, los coordinadores regionales pudieron facilitar la implementación de iniciativas institucionales innovadoras, procesos, prácticas y servicios. Trajeron el conocimiento y las perspectivas de la primera línea a la mesa de diseño central del programa y fueron el motor que guió, sostuvo y aceleró la internalización local de los procesos tanto como era posible. Así, construyeron un tipo de "legitimidad anfibia", navegando a medio camino, e integrando lo central y lo local, que funcionó como un amortiguador en el progreso institucional.

El programa de metas, indicadores y planificación estratégica

La implementación de la visión general del programa, y de la identidad institucional correspondiente, requirió un proceso transformador en todos los aspectos operativos de los Centros de Acceso a Justicia. La implementación de una dinámica continuamente progresiva que pudiera desarrollarse a gran escala era una condición necesaria para que el programa tenga una oportunidad realista de ponerse en condiciones de llevar a cabo su misión. Sin ello, los Centros nunca hubiesen sido capaces de consolidar el servicio especial y único que se suponía que deberían brindar para transformar vidas.

Limitaciones de recursos, debilidades y tensiones internas, la enorme disparidad en las capacidades de los Centros y su rendimiento, la falta de datos, líneas de base y puntos de referencia para trabajar, generaban enormes desafíos operativos. Sin embargo, pudieron superarse. El diseño e implementación del canon de los servicios de consulta, y el SICAJ, posibilitaron la recopilación de datos y evidencia sobre todos los aspectos del trabajo, desarrollo y desempeño de los Centros de Acceso a Justicia. Esto permitiría diseñar una matriz objetiva y verificable de metas e indicadores de progreso. Al mismo tiempo, los coordinadores regionales a través del conocimiento profundo de la realidad de cada equipo brindaron las garantías necesarias para la toma en cuenta de particularidades contextuales, y para maximizar las posibilidades de implementación, seguimiento y procesos de evaluación²⁸.

El programa de metas, indicadores y planificación estratégica tenía tres funciones diferenciadas:

- Desarrollar capacidades en los equipos para maximizar el crecimiento y su impacto social e institucional: Los Centros de Acceso a Justicia debían entenderse como pequeñas instituciones, y sus equipos debían aprender a desempeñar análisis anuales de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas (FODA), y desarrollar planes de acción para superar los déficits. En este proceso, los agentes debían dejar de percibirse a sí mismos como operadores burocráticos y asumir el rol de agentes de fortalecimiento institucional.
- Establecer ciclos regulares de evaluación, planificación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, realizados por los propios Centros de Acceso a Justicia: Para ello, se debía establecer un proceso sencillo que replicara el ciclo típico de las políticas públicas. El proceso de M&E que todos los centros debían desempeñar incluyó: (a) informe de línea de base y plan de acción, (b) informe mensual sobre la implementación del plan de acción y estado de indicadores e (c) informe trimestral, con evaluación y ajuste del plan de acción.
- Construir una matriz estructural de indicadores para el progreso institucional de corto y largo plazo: Sin una sólida e institucionalizada matriz de objetivos, metas, indicadores y mecanismos de evaluación, la política pública avanzaría sin una comprensión coherente de las condiciones de su evolución. A su vez, estos elementos tienen un alto valor institucional para consolidar un trabajo responsable y en un entorno basado en evidencia, donde los juicios evaluativos y las decisiones sobre el desempeño o la productividad de las personas se basaran en razones públicas.²⁹

Como hemos mencionado, cuando el programa inició su implementación, no había precedentes de este tipo de práctica. Las tensiones políticas internas y la desconfianza no se habían disuelto, los equipos carecían de

conocimiento, tradición y capacitación en planificación estratégica, no estaban familiarizados con el uso de indicadores y metas, en muchos casos no tenían dinámicas internas de trabajo colaborativo, y no habían interiorizado completamente el significado y alcance de la visión y método de trabajo.

El programa de metas, indicadores y planificación estratégica fue sin duda el cambio más disruptivo e incómodo y el menos apreciado o bienvenido por los trabajadores. Todo el proceso se dio fuera de la zona de confort de los equipos y expuso todas las carencias y debilidades de los Centros. Sin embargo, la práctica se fue consolidando con el tiempo, hasta convertirse en parte del paisaje cotidiano del trabajo. Ciertos elementos estratégicos fueron claves para lograr esto: (a) paciencia institucional con el ciclo de aprendizaje y los malos productos que resultarían de los primeros ciclos; (b) persistencia en la repetición de ciclos cortos al inicio de la práctica, con el fin de capacitar a los equipos en la lógica y la dinámica del programa de metas; (c) continua puesta a punto de la metodología para incorporar las perspectivas de los agentes de una manera receptiva, inclusiva y dinámica; (d) disponibilidad y difusión de datos, que fortaleció la transparencia, objetividad, comparabilidad y responsabilidad en el proceso; y (e) la adaptabilidad de metas e indicadores, así como la incorporación de reportes acerca de las diferentes circunstancias y contextos que vivieron los equipos, lo que reforzó la conexión entre su vida diaria, su trabajo y el avance de la iniciativa.

Las “Intervenciones Estratégicas Integrales” (IEI) para equipos menos avanzados:

Luego de dos años implementando la visión para los Centros, el método de trabajo y los ciclos de planeamiento estratégico, había suficiente evidencia y conocimiento para poder evaluar la evolución de cada uno de ellos, las claves y causas para el progreso en su trabajo y para la falta de progreso. Había incluso una caja de herramientas y aprendizajes disponibles para construir presencia en las comunidades, relaciones y cooperaciones inter-institucionales, y proveer un servicio efectivo y calificado.

En un programa de larga escala, se espera que los incentivos y dinámicas generales no funcionen para todas las partes por igual. Cambiar la trayectoria de estos equipos requiere una gran flexibilidad y mucha energía de parte de la institución. Una vez que la mayoría de los Centros alcanzaron un nivel estable de desempeño, la atención cambió hacia el desafío de identificar un conjunto de herramientas que pudieran hacer una diferencia en aquellos que no estaban alcanzando el esperado mínimo. En esos casos, estaban presentes una o más de las siguientes fallas estructurales:

- Condiciones institucionales problemáticas (ubicación del Centro, falta de interacción institucional local, conflictos políticos locales, presencia comunitaria insuficiente, etc.)
- Falta de capacidades del equipo (para relaciones con la comunidad e institucionales, para abordar efectivamente problemas operativos, etc.)
- Falta de liderazgo, compromiso y dedicación en el equipo (falla para cumplir con los horarios, relaciones internas conflictivas, etc.)

La iniciativa IEI que fue implementada para abordar estos desafíos incluyó:

(a) Preparación de una evaluación de la situación completa por parte del coordinador regional para identificar las causas de bajo rendimiento. La evaluación consideró aspectos estructurales, institucionales, organizacionales, operacionales y actitudinales del trabajo.

(b) Análisis y discusión abierta y directa de la evaluación con el equipo y la dirección del programa.

(c) Implementación de un plan estructural cuatrimestral, llevado a cabo de manera conjunta entre el coordinador regional y el equipo.

(d) La formación de un grupo de apoyo especial en la dirección para ayudar a los coordinadores regionales en la implementación del plan.

Las estrategias incluyeron campañas de comunicación comunitaria, reformas del espacio físico del Centro,

articulación local institucional realizada directamente por los coordinadores regionales o el equipo de la dirección, trabajo diario supervisado por los coordinadores regionales con apoyo constante por parte del equipo de soporte, establecimiento de nuevos servicios de itinerancias y ajustes organizacionales internos de roles y responsabilidades.

Durante un año, hubo decenas de iniciativas que en la mayoría de los casos produjeron un cambio significativo en la energía, compromiso e intensidad del trabajo, y una evolución en la tendencia de los indicadores de desempeño.

Los Centros de Acceso a Justicia como facilitadores de recursos legales

El objetivo de consolidar los servicios primarios de justicia orientados a la comunidad en una "ventanilla única", y comprometerse con la idea de que los Centros no deben ser nunca la "puerta incorrecta" en el recorrido en busca de justicia de una persona, demanda una atención y dedicación continua. En contextos de instituciones débiles y presupuestos acotados, la implementación de estos modelos depende de la cooperación inter-institucional y la activación efectiva de mecanismos de colaboración.

El impacto de los servicios de justicia primarios depende de los recursos y herramientas que los equipos tengan a su disposición, así como de los factores externos que pueden activarse en favor de los consultantes y sus comunidades, y promover así su utilización. Estos factores se derivan tanto de otros proveedores de servicios de justicia como de las instituciones encargadas de adjudicar asuntos legales. Consecuentemente, los servicios primarios de justicia deben ser vistos como "centros de recursos" para navegar las necesidades legales, capaces de expandirse y fortalecerse como parte fundamental de la agenda institucional del sector justicia. La idea de servicios integrales y enfoques centrados en las personas que definía el programa de Centros de Acceso a Justicia se haría realidad solo en la medida en que los Centros pudieran activar y crear recursos institucionales de manera exitosa para poder atender las necesidades legales insatisfechas de la comunidad.

Con este enfoque estratégico, el programa de Centros de Acceso a Justicia trabajó en el fortalecimiento de su capacidad institucional para maximizar los recursos internos y externos disponibles, gestionados tanto de manera local como central:

- **Recursos internos de gestión local:** estos consisten en las capacidades, habilidades y volumen del personal del equipo. Una buena selección de personal y, sobre todo, herramientas de aprendizaje y formación eficaces, son la manera más efectiva de lograr los mejores resultados posibles. Si los incentivos institucionales son adecuados, los equipos serán agentes autónomos de progreso y desarrollo en sus propias capacidades a medida que logran un mayor impacto. En nuestro estudio de caso, las políticas relacionadas directa e indirectamente con la selección de personal estaban fuera del alcance de las autoridades del programa, por lo que el énfasis en el fortalecimiento de los recursos locales internos fue puesto en las estrategias de coordinación, apoyo y supervisión discutidas previamente.
- **Recursos internos de gestión centralizada:** estos recursos consisten en iniciativas de apoyo general relacionados con aspectos estratégicos del trabajo de los equipos (por ejemplo, la creación de áreas de investigación, comunicación, litigio estratégico, etc.), pero especialmente en el despliegue de una infraestructura institucional para producir conocimiento y aprendizaje colectivos (programas de formación y desarrollo de capacidades, etc.).

Estas iniciativas deben operar bajo el supuesto de que la comunidad de práctica está trabajando para proporcionar un bien público y, por lo tanto, debe aprovechar la escala y los recursos institucionales a disposición de las autoridades centrales. En nuestro caso de estudio, las restricciones presupuestarias limitaron la posibilidad de ampliar estos servicios. Sin embargo, dos iniciativas tuvieron un impacto relevante: Primero, se estableció un equipo especializado y un programa de entrenamiento continuo para la comunidad laboral. Otra iniciativa centralizada para desarrollar recursos internos se dedicó hacia los servicios de "mediación comunitaria". En este proyecto, el personal de los Centros de Acceso a Justicia fue capacitado y certificado como mediadores comunitarios, por lo que cada Centro tendría al menos una persona equipada para ofrecer este servicio a sus consultantes. La iniciativa también incluyó apoyo y seguimiento continuo para los Centros y los mediadores recientemente certificados para la

implementación y desarrollo de este servicio. Ello transformó la capacidad y las estrategias de los Centros para manejar una parte importante de su cartera de casos a través de estas herramientas. El nuevo servicio incorporado se convirtió además en un bien público para las instituciones públicas locales, más allá de la comunidad de atención del Centro. Nada de esto hubiera sucedido sin una organización centralizada, articulación del proceso de capacitación, certificación y apoyo a la implementación.³⁰

- **Recursos externos de gestión local:** Estos recursos dependen de la cooperación que cada Centro de Acceso a la Justicia sea capaz de activar en su área de influencia. En este sentido, la expansión y maximización juega un rol central en la agenda diaria a través de relaciones institucionales con otros proveedores de servicios y agencias de adjudicación de derechos. En el campo de la justicia, es común que los programas operen desde una perspectiva institucional egocéntrica y aislada, concentrada exclusivamente en sus relaciones e interacciones con los consultantes que asisten. Pero el círculo de servicios e impactos de los servicios primarios de justicia se cierra solo cuando estos servicios pueden proveer respuestas efectivas para que las personas puedan superar barreras y fortalecer sus capacidades. Los Centros que tuvieron éxito en esta agenda fueron capaces de activar una red de apoyo institucional para resolver los problemas de la gente. Esto creó una especie de mecanismo de interderivaciones institucionales; la cooperación ayudó a todas las instituciones a cumplir su misión y ser más útiles a sus comunidades.³¹
- **Recursos externos de gestión centralizada:** En programas de alcance nacional, muchos problemas de niveles locales son un reflejo de los problemas y dinámicas estructurales del nivel nacional. Esto puede incluir problemas con la ejecución de políticas públicas generales, o fallas estructurales del sector justicia y de la profesión legal en general. Al mismo tiempo, las acciones estratégicas de las autoridades centrales pueden activar algunas iniciativas generales de larga escala, con el potencial de tener efectos transformadores en el ecosistema de justicia local, si son bien implementadas. En este sentido, los programas de acceso a la justicia deben desarrollar estrategias centralizadas y dinámicas de cooperación inter-institucional con todo el espectro del sector justicia y -con la misma importancia, lo que es a menudo pasado por alto- con las instituciones y agencias administrativas del sector social. La habilidad de los programas de justicia comunitarios para funcionar como “ventanillas únicas” y proveer soluciones integrales, está determinada por el nivel de cooperación y colaboración con las diferentes instituciones y actores (aunque estos generalmente puedan carecer de incentivos institucionales e interés para colaborar). Para los Centros de Acceso a Justicia solo es posible comenzar a llevar a cabo su aspiración de nunca ser “la puerta incorrecta” y, más importante, para asegurarse de ser “la última puerta” a la que las personas deban acceder para resolver sus problemas, mediante una red cooperativa de servicios.³²

Cooperación con el sector de justicia

Diversos participantes del ecosistema de justicia – especialmente facultades de derechos y colegios de abogados- tienen una habilidad única para la organización, articulación y supervisión institucional de los proveedores de servicio (por ejemplo, estudiantes y abogados). En muchos casos, tienen la obligación de brindar servicios de ayuda legal a la comunidad. Sin embargo, por inercia, prejuicios y concepciones tradicionales sobre el rol de la profesión legal y la ley, la ayuda legal es escasa, dispersa o inaccesible e inadecuada para satisfacer las necesidades legales de poblaciones vulnerables.

Sin embargo, estos actores son los aliados potenciales más prometedores para iniciar un camino de cooperación. En general, los elementos facilitadores claves que se identificaron para implementar tales iniciativas de cooperación fueron los siguientes: (a) diseñar una iniciativa que tenga el potencial para funcionar a gran escala, de modo que se justifique la inversión institucional; (b) encontrar iniciativas fuertemente conectadas con el mandato institucional de estos actores; y (c) proporcionar apoyo económico para los costos administrativos y de coordinación involucrados en las iniciativas.

En nuestro caso de estudio, la iniciativa más importante en este campo de cooperación fue la creación de una Red Federal de Patrocinio Jurídico (gratuito), para proveer servicios legales a la comunidad de los Centros de Acceso a Justicia. A través de acuerdos de cooperación con facultades de derecho, colegios de abogados y ONGs,³³ el programa fue capaz de brindar representación legal a personas en situación de vulnerabilidad cuando una solución judicial era necesaria para poder abordar las necesidades legales, y

cuando ni el mercado de la profesión legal ni los sistemas públicos de defensa eran capaces de proveer una representación accesible y adecuada.

La inclusión de estos servicios en el conjunto de herramientas de los Centros de Acceso a Justicia transformó sus acciones e impacto. Los equipos ganaron confianza para poder abordar necesidades legales complejas que podrían requerir patrocinio jurídico en algún punto, cuando supieron que ellos podrían ofrecer este servicio. En efecto, en muchos casos en los que los sistemas públicos de defensa estaban colapsados, el servicio hizo posible que se evitara la derivación infructuosa de los consultantes a estos mecanismos y se les brindara respuestas inmediatas.³⁴

La cooperación se organizó a través de diversos instrumentos:

Facultades de derecho: el programa organizó un concurso de proyectos a nivel nacional sobre educación clínica, aprendizaje experiencial y acceso a la justicia. Los proyectos debían incluir la participación activa de estudiantes de derecho en la prestación de servicios legales comunitarios, incluida la representación legal para la población atendida por los Centros de Acceso a Justicia. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financió los costos administrativos de 12 proyectos seleccionados.

Colegios de abogados: la gran mayoría de los colegios de abogados tienen el mandato legal de brindar asistencia legal a personas que no pueden pagar un abogado privado. Aunque generalmente cuentan con asesoramiento legal gratuito en sus sedes institucionales (siempre ubicadas cerca de los tribunales), solo en circunstancias muy excepcionales, y a solicitud formal del poder judicial, brindan representación legal gratuita a través de un abogado registrado. A su vez, la práctica de la prestación de servicios pro bono es generalmente rechazada o minimizada todo lo posible por los colegios de abogados. El modelo colaborativo implementado consistió en una serie de convenios mediante los cuales los colegios de abogados de todo el país canalizarían la prestación de servicios legales para las personas atendidas por los Centros de Acceso a Justicia. El ministerio brindó el soporte financiero para los costos administrativos y una suma simbólica para los abogados participantes en relación con los gastos de los casos que representan³⁵.

Cooperación con el sector social

Un conjunto complejo de instituciones administrativas del sector social, toman cotidianamente una gran cantidad de decisiones importantes sobre cuestiones de justicia, a veces sin darse cuenta. Estos procedimientos y decisiones afectan directamente la capacidad de las comunidades más vulnerables en particular, de acceder a derechos, beneficios y servicios considerados bienes sociales. El sector social es un dominio crítico de lo que se llama "justicia administrativa", y un elemento clave de la justicia social y la aplicación de los derechos en los estados modernos.

En relación con estos actores, la agenda de los Centros de Acceso a Justicia consistió en establecer canales que podrían optimizar el momento y la imparcialidad de las decisiones, y garantizar una ponderación adecuada de las situaciones urgentes y complejas que las personas atendidas por los Centros podrían estar enfrentando. Los Centros de Acceso a Justicia actuaron como traductores y facilitadores para que las personas cumplieran con las exigencias y requisitos administrativos para evitar demoras y arbitrariedades sustantivas en el proceso de toma de decisiones. En algunos casos, también, los Centros identificaron problemas de procedimiento que afectaban los derechos de las comunidades desfavorecidas.

La construcción exitosa de estas interacciones dependió de acuerdos centralizados como también de sus implementaciones locales y descentralizadas. La diversidad de experiencias, estrategias, obstáculos y soluciones para abordar las iniciativas de cooperación fue notable. En casi todos los casos, tanto a nivel local como centralizado, la cooperación y la colaboración solo funcionó cuando las agencias del sector social encontraron beneficios significativos, concretos y diarios para facilitar o reducir su carga de trabajo, sin costo adicional.³⁶

Como era de esperar, el otro elemento de una cooperación centralizada exitosa fue la existencia de una iniciativa política de las autoridades institucionales superiores, que alinearan los incentivos de los actores burocráticos. En general, no fue posible construir un volumen estable de cooperación institucional centralizada con agencias públicas en el sector social. La falta de burocracias estables, profesionales, con

intereses e incentivos alineados para lograr el progreso institucional, independientemente de las implicaciones políticas, crea enormes costos de transacción y en gran medida incentivos disfuncionales para este tipo de iniciativas.



La importancia de los registros – La historia de Nora

Nora tiene 52 años y vive en Olavarría, Buenos Aires. Cuando tenía dos años, su madre abandonó la familia, llevándose a su hermana, Myrian y dejando a Nora con sus abuelos. Ella nunca volvió a saber nada de ellas. Tampoco volvió a encontrarse con su padre, ni tenía información sobre su paradero. Nora tampoco tenía su acta de nacimiento, lo que le causó diversos problemas administrativos.

Se acercó al Centro de Acceso a la Justicia de la ciudad y solicitó ayuda para obtener su certificado de nacimiento, con la esperanza de identificar eventualmente a su padre. Mientras interactuaba con el equipo interdisciplinario, y comenzó a procesar su propia historia, inició su travesía hacia la historia familiar. Una vez que empezó a recibir piezas de información sobre su familia, tuvo interés en contar con ayuda para identificar a su hermana, que era un bebé recién nacido cuando fueron separadas.

Acompañada por el Centro, pudo acceder al acta de nacimiento de su hermana, que indicaba que había sido dada en adopción en 1975, cuando tenía siete años, y recibió un nuevo apellido.

A través de la colaboración con la Unidad de Atención Integral de la Agencia Nacional de Seguridad Social, el Centro Descubrió que Miryan vivía en otra ciudad de la misma provincia. Pudieron localizarla basados en los datos que fueron descubriendo y las hermanas pudieron reencontrarse.

Después de esa reunión, Nora regresó al Centro de Acceso a la Justicia. Ambas hermanas ahora querían encontrar a su madre biológica. A través del Sistema de Gestión de Casos de los Centros, el equipo pudo saber que su madre anciana vivía en la ciudad de Río Gallegos, en la provincia de Santa Cruz, en la Patagonia sur, a más de 2.000 km de distancia. Según los registros, un año antes el Centro ubicado en esa ciudad había intervenido en un caso legal que la involucró.

El equipo del Centro de Olavarría se contactó inmediatamente con sus colegas en Río Gallegos. Hicieron una serie de averiguaciones y comprobaron que la madre de Nora y Miryan tenía también otros dos hijos, Pablo y Andrea, ambos viviendo en Río Gallegos.

Unos días más tarde, cuatro hermanos que no se habían conocido antes, ni sabían de la existencia de los otros, fueron puestos en contacto por parte de los Centros.³⁷ Sin embargo, no se detuvieron ahí. El Centro de Acceso a la Justicia de Olavarría ayudó a Nora y Miryan a obtener ayuda económica para viajar a la Patagonia y reunirse con sus familiares.

Innovaciones en Justicia



Iniciativas de Justicia para Todos

Esta breve y última sección describe cuatro iniciativas específicas diseñadas para abordar las brechas estructurales en el acceso a la justicia que fueron identificados mientras los Centros de Acceso a Justicia avanzaban en su labor.

Cada una de las cuatro iniciativas presentadas, abordan desafíos específicos que los Centros no podían resolver dentro del alcance de su modelo y diseño originarios, y requirieron de procesos de innovación institucional y de su modelo y dinámicas de servicios. Estas iniciativas fueron diseñadas e implementadas como proyectos piloto estratégicos para abordar estos desafíos y generar datos que pudieran utilizarse para un modelo más completo a futuro.

El “Hospital de los Derechos” fue un modelo integral de servicios de justicia (no solo primarios) para las grandes ciudades. A través de un enfoque integral y colaborativo, el modelo tiene como objetivo resolver los problemas estructurales típicos derivados de la existencia de múltiples proveedores de justicia especializados, aislados y fragmentados. También tiene como objetivo servir como un centro de referencia para los Centros de Acceso a Justicia en el área circundante.

El Proyecto “Corredor Nor-Andino” llevó servicios de justicia itinerantes a las áreas rurales, y tiene como objetivo servir a comunidades indígenas en regiones inaccesibles del país, donde el modelo urbano predominante de Centros de Acceso a Justicia no funcionaría.

La campaña “Mi primer documento” fue la primera iniciativa sincrónica de servicio a nivel nacional, que involucró a más de cincuenta Centros de Acceso a Justicia. Fue diseñada para abordar las necesidades legales específicas de la falta de documentos de identidad de las poblaciones más vulnerabilizadas, a través de una planificación, organización, apoyo y supervisión centralizados y una ejecución descentralizada de servicios especialmente diseñados para el problema. Estos métodos optimizarían los recursos institucionales disponibles, activarían alianzas institucionales, y acelerarían la comunicación y el acercamiento comunitario superando las barreras de información, conocimiento y confianza.

Finalmente, la evaluación de costo / beneficio fue una iniciativa particular diseñada para fortalecer la evidencia y los datos relativos al funcionamiento, desempeño y resultados del programa, y mejorar su rendición de cuentas mediante el desarrollo de un instrumento de medición para analizar su dinámica de costos / beneficios, y eventualmente construir una fundamentación sólida y basada en evidencia para aumentar la inversión en programas de servicios primarios de justicia.

Hospital de Derechos

En los grandes centros urbanos el problema del acceso a la justicia no suele ser la falta de servicios legales. Por el contrario, a menudo ocurre que muchos proveedores de justicia, públicos y privados, locales y nacionales, coexisten en la misma ciudad. Pero estos servicios y agencias legales a menudo están fragmentados, desarticulados y carecen de coordinación entre ellos, lo que hace casi imposible que las personas en situación de vulnerabilidad accedan a conocimientos jurídicos, servicios e instituciones para resolver sus necesidades legales.

El modelo del Hospital de Derechos fue diseñado como una prueba piloto en la Ciudad de Buenos Aires, como respuesta a esta problemática.

Se diseñó como una iniciativa inter-institucional, con el objetivo de resolver los problemas de coordinación e implementar un modelo integral y colaborativo a gran escala de servicios de justicia para abordar todo tipo de problemas de justicia en cualquier campo de la ley, y que requiera cualquier tipo de asistencia. La iniciativa fue diseñada para proveer apoyo legal en un lugar, sin derivaciones, aplicando un enfoque integral, interdisciplinario y centrado en las personas.

Actualmente en el hospital equipos de diferentes proveedores de justicia, son capacitados, colaboran, intercambian ideas y crean soluciones innovadoras en



conjunto que se pueden implementar dentro de la estructura de los Centros de Acceso a Justicia. Esto no solo crea un ambiente de trabajo colaborativo y de cooperación, sino también un lugar que conduce a la innovación y la mejora constante.

El acceso a la justicia en comparación con el sistema de salud

Dentro de los sistemas sanitarios, un hospital es el lugar que reúne a diferentes especialistas y tipos de profesionales, garantizando todos los niveles de atención, incluso de los casos más complejos. El Hospital de Derechos dibuja un paralelo entre cómo operan los sistemas de salud y cómo los sistemas de acceso a la justicia podrían operar para garantizar que se satisfagan las necesidades legales de las personas. En el sistema sanitario existen diferentes mecanismos y niveles de atención con diferentes grados de complejidad, incluyendo clínicas especializadas, espacios de rehabilitación y centros de salud del vecindario, servicios sociales y de salud mental, etc. Del mismo modo, los entornos de acceso a la justicia deben tener múltiples actores con diferentes roles: organismos estatales encargados de las prestaciones sociales, seguridad social o documentación, organismos de defensa pública, tribunales, fiscalías, abogados, organizaciones no gubernamentales, etc. Sin embargo, existe una plataforma en el sistema de salud con capacidad para integrarlos a todos, que no tiene equivalente en los ecosistemas de acceso a la justicia: los hospitales generales.

La organización de los servicios en el Hospital de Derechos

El diseño institucional del hospital de derechos integra los servicios de un modelo de servicio legal primario con servicios legales especializados prestados por diferentes agencias estatales (y actores privados como universidades o colegios de abogados) a través de una operación integrada y colaborativa. El proyecto es más ambicioso que otros modelos que intentan reunir a diferentes agencias vinculadas al acceso a la Justicia bajo un mismo techo (como ocurre generalmente con las llamadas casas de justicia) porque tiene como objetivo construir puentes entre las agencias formales y las agencias de acceso a la justicia que están a menudo desconectadas. También, es diferente porque promueve el conocimiento colectivo entre quienes forman parte y crea un vínculo distintivo con la comunidad a la que sirve. No se trata de una "acumulación" de agencias públicas (o un sistema de múltiples ventanillas de atención), sino que más bien se busca asegurar una interacción institucional virtuosa y un trabajo coordinado e integrado que haga posible aprovechar y fortalecer las capacidades y competencias específicas de cada agencia.

El Hospital de Derechos tiene niveles de organización bien definidos, con funciones y soluciones específicas, lo que facilita la coordinación y evita que el personal se sienta abrumado por la sensación de que "todos hacen todo". La organización del método de trabajo asegura que cada miembro en cada nivel sepa que se espera de él.

Para organizar el flujo de trabajo y servicio se establecieron los siguientes cuatro Niveles:



Nivel 1: Recepción y Registro: Todas las visitas son recibidas en la recepción, donde se los registra y se identifica su nivel de prioridad; basado en una breve entrevista inicial.

Un agente con rol administrativo brinda una guía o asesoramiento sobre los procesos administrativos (migración, documentación, seguridad social, etc.). Esto es particularmente útil para aquellos que nunca, o muy pocas veces, han interactuado con agencias gubernamentales.

La falta de acceso a internet es a menudo un obstáculo, por ello el "Hospital de Derecho" tiene computadoras disponibles en las cuales la gente pueden llevar a cabo sus procedimientos con ayuda de equipos entrenados para ello.

Durante este primer nivel, se les ofrece a las personas la opción de un “chequeo de salud legal” (CSL) que consiste en completar una lista de chequeo de estado relativo a diferentes tópicos vinculados a las necesidades legales más prevalentes en las comunidades vulnerabilizadas. La persona puede elegir entre completarlo de manera total o parcial, dependiendo de su tiempo disponible, o la sensibilidad o complejidad de los tópicos. Las respuestas al CSL luego son revisadas en una segunda etapa, entre el consultante y un asesor legal profesional.

Finalmente, en este primer nivel del hospital de derechos se pueden brindar servicios de otras agencias administrativas vinculadas a necesidades legales cotidianas (tramitación de documentos de identidad, procedimientos de seguridad social, etc.). Posteriormente, los Centros de Acceso a Justicia incorporaron y replicaron este modelo de intervención a través del CSL, poniéndolo a disposición de la comunidad para una mejor atención en la entrevista inicial.

Nivel 2: Área de asesoría y asesoramiento: En el segundo paso, la persona es guiada a un área con abogados y trabajadores sociales, donde también pueden participar psicólogos si es necesario u conveniente. Estos profesionales son responsables de ofrecerle un enfoque integrado para sus necesidades legales. Realizan una entrevista inicial para identificar conflictos o situaciones vinculadas a la consulta principal y ayudar al consultante a comprender sus derechos y decidir qué camino seguir para solucionarlo. También revisan el CSL con él y hacen las recomendaciones correspondientes para cada problema identificado. La atención completa del personal debe estar en esta tarea y en la persona que tiene al frente, tratando de aprovechar al máximo el tiempo con el consultante, porque su interacción con él termina después de este paso. Si la situación requiriera otro tipo de intervención del “Hospital”—más compleja— después de este paso, las personas serán referidas al Nivel 3 y asignados a un “profesional de cabecera”.

Nivel 3: Área de intervenciones complejas: en este nivel se le asignará al consultante un profesional primario que trabajará con otros para abordar los problemas identificados en el paso anterior. Todas las intervenciones no litigiosas, como asistencia legal, mediación comunitaria, acompañamiento y asistencia para derivaciones externas, se ejecutan en este nivel. Durante este paso, el objetivo es abordar y ayudar a resolver problemas complejos identificados en el nivel 2 a través de intervenciones no judiciales. Además, este paso está a cargo de abogados, trabajadores sociales, psicólogos y mediadores que se dedican exclusivamente a la ejecución de una estrategia mutuamente acordada. Otras agencias participantes también pueden involucrarse en este nivel, dependiendo de las necesidades de la persona.

Nivel 4: Patrocinio legal gratuito: Para cumplir con la misión del “Hospital de Derechos”, es fundamental proporcionar patrocinio legal gratuito si se necesita. Este servicio es proporcionado por el “Hospital” a través de agencias externas que tienen presencia allí, como la defensoría pública, las clínicas jurídicas con estudiantes universitarios (similar a las residencias médicas) administradas por el “Hospital”, o servicios y referencias provistas a través de acuerdos entre el “Hospital” y el colegio de abogados o facultades de derecho.

Cuando se identifica la necesidad de litigio, los abogados del nivel 3 deciden cuál es el curso de acción más apropiado y derivan a la persona al correspondiente servicio, con el posterior seguimiento. De esta manera, el consultante siempre tiene un profesional referente durante el proceso.

Creación de un “Hospital” docente: Se invitaron estudiantes de derecho avanzados a participar a través de cursos de clínicas jurídicas en el “Hospital.”



Estos aspectos del programa buscaron imitar las residencias médicas, y resultaron en una relación de mutuo beneficio entre el “Hospital de Derechos” y los futuros abogados. Así se aseguró que los futuros graduados de la universidad cuenten con experiencias prácticas de situaciones de la vida real. Mediante la activación de su participación en el tercer nivel identificado – y no solo a través de la representación legal el nivel IV- y al mantener un contacto cercano con otros profesionales (psicólogos y trabajadores sociales, entre otros) se brindó una experiencia educacional que expuso a los estudiantes a escoger entre las diversas opciones disponibles para solucionar un problema entre individuos, con agencias públicas, o compañías privadas. Los estudiantes que participaron tendieron a mostrarse comprometidos, innovadores y dispuestos a aprender, lo que no suele ser el caso de aquellos que llevan toda su carrera en una oficina del estado o agencias que no proveen suficientes incentivos económicos ni progresos en la carrera.

Fortalecimiento del Acceso a la Justicia en un solo lugar: como fue mencionado anteriormente, no es común encontrar relaciones constructivas entre las agencias dedicadas a los problemas relacionados con el acceso a la justicia (Defensorías del Pueblo, Fiscalías, Defensorías Públicas, agencias administrativas temáticas, instituciones de diferentes jurisdicciones -nacionales y locales-, etc.). Por lo tanto, una iniciativa que permita físicamente la interacción colaborativa de diversos sectores de estas oficinas agrega un gran valor en la atención que le provee a la comunidad. El intercambio de información y conocimiento que se genera con el contacto diario es beneficioso para aquellos que están trabajando en el Centro, como también para los consultantes, que tienen la oportunidad de ser atendidos por un sistema compuesto por diferentes agentes públicos que se complementan. Esto resulta en una mejora significativa en la calidad del servicio.

El Corredor Nor-Andino



La brecha de justicia en comunidades rurales e indígenas:

Argentina es un país extenso, y más del 90% de su población habita en áreas urbanas.³⁸ Mientras que todas las ciudades y pueblos están conectados por la red nacional de carreteras, un alto número de áreas rurales — especialmente en las provincias del norte del país — están geográfica, económica y socialmente desconectadas y aisladas. En muchos casos la

presencia del estado es escasa o no existe, y en los casos en los que está presente, los servicios no son efectivos. Gran parte de estas regiones fueron tradicionalmente habitadas por comunidades indígenas que experimentan discriminación estructural, y la vulnerabilidad es una realidad muy extendida.

Brindando servicios de justicia centrados en las personas donde son más necesarios:

El proyecto del Corredor Nor-Andino fue diseñado para abordar estos desafíos. Fue implementado en cooperación con el Ministerio de Salud nacional y provinciales y la oficina local del PNUD. Fue concebido como una prueba piloto en 8 provincias del norte del país.

El núcleo del proyecto era una pequeña red de Centros de Acceso a Justicia rurales/móviles, que se establecerían en pequeñas poblaciones rurales. Cada Centro brindaría servicios en un área de aproximadamente 200 kilómetros alrededor de su sede y utilizaría una camioneta con un camper como oficina móvil para poder hacer visitas regulares a las comunidades y familias que viven en áreas remotas y vulnerables. El equipo de cada Centro de Acceso a la Justicia estaría compuesto por un abogado, un trabajador social, un asistente administrativo/chofer y un médico, y trabajarían en cooperación con los servicios de salud primaria locales.

Los equipos trabajarían dos días a la semana en su sede y los otros tres días se dedicarían a viajar dentro de la provincia, o a su capital, para poder llevar a cabo trabajos administrativos o legales relacionados con los casos. Las sedes de los Centros de Acceso a Justicia estarían situadas en los edificios de los centros de atención primaria de salud cuando fuera posible, o en edificios comunitarios brindados por autoridades locales.

La iniciativa tuvo tres pilares: (a) Una alianza estratégica entre el sector de salud y el de justicia (b) cooperación institucional inter-jurisdiccional entre actores del estado a nivel nacional, provincial y local para atender las necesidades de la comunidad, y (c) una dinámica sólida de servicios de itinerancias, con una metodología paciente y sustentable de presencia comunitaria y construcción de confianza, a través de la consulta activa con autoridades indígenas y comunidades.

Acceso a la salud y acceso a la justicia:

El Proyecto del Corredor comprendió que, integrando y creando las bases para un trabajo en colaboración entre servicios de atención primaria de la salud y servicios legales primarios se genera un gran potencial para optimizar las condiciones operacionales y el impacto en la comunidad. Los servicios primarios de salud tienen una mejor presencia, proximidad, conocimiento y confianza en la comunidad y ya cuentan con un modelo funcional de organización para brindar atención en las áreas más remotas.

En Argentina, como en muchas otras partes del mundo, los contactos más estables y recurrentes para las comunidades rurales con los servicios del estado se lleva a cabo por los sistemas de salud y de educación. Coordinando el trabajo entre los servicios comunitarios de salud y los servicios de justicia se reforzaría el potencial organizacional, como también la capacidad de conocer las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

Asimismo, diversos estudios³⁹ han demostrado la conexión entre las barreras para el acceso a la justicia y sus implicaciones y relaciones con los servicios de salud. El Proyecto fue concebido con una estrategia de aplicación de un enfoque interdisciplinario y que integre prácticas de servicios de salud en los servicios de justicia para abordar los problemas identificados en cada localidad o comunidad visitada.

Esto no quiere decir que se buscó aprovechar los recursos materiales o el capital aprendido por otro servicio, sino que al tener a los equipos trabajando juntos de una manera coordinada, se buscaba proveer una respuesta integral y sistémica a los problemas.



La cooperación interjurisdiccional y sus desafíos:

Teniendo en cuenta las condiciones geográficas, sociales e institucionales de Argentina, un proyecto como el del Corredor Nor-Andino solo puede ser llevado a cabo con la contribución y cooperación de diversas autoridades nacionales, provinciales y locales. La etapa de diseño y preparación del proyecto fue un proceso arduo y laborioso de negociaciones inter-jurisdiccionales y acuerdos entre diversos niveles, pero sin ellos no hubiese sido posible.

Una vez que se decidieron las áreas de cobertura y las ubicaciones de los Centros, comenzó una etapa

de diálogo con las autoridades sanitarias y políticas locales -responsables del sistema de salud provincial- y con los actores relevantes en las comunidades de cada región para definir de manera consensuada los elementos centrales del proyecto, y su identidad operacional y metodológica.

Reunir los equipos interdisciplinarios presentó grandes dificultades. No solo por la escasez de profesionales interesados en establecerse en lugares inaccesibles con precarias condiciones físicas y sociales, sino también por las tensiones políticas generadas por los actores locales interesados en influir la actividad de nuevos actores en la comunidad. Los criterios de selección priorizaron a los candidatos que tenían los compromisos más fuertes para permanecer y arraigarse en la comunidad durante un período sostenido a largo plazo. Varios de los profesionales de la ciudad que fueron seleccionados inicialmente renunciaron en el primer año de trabajo, con un gran costo para el desarrollo del programa y los servicios prestados por la comunidad.

Metodología:

Con el fin de definir una agenda viable para los servicios de itinerancias para estas grandes y dispersas áreas geográficas, los equipos debían conocer los territorios y los actores comunitarios relevantes en cada lugar, para así identificar la multitud de necesidades legales prevalentes, incluidas las relacionadas con la salud, y desarrollar una efectiva estrategia de resolución en función de la lejanía, el aislamiento y las distancias sociales e institucionales de la comunidad atendida. Además, todo esto tenía que hacerse sobre la base de un proceso de consulta con las comunidades inclusivo y participativo; que reconociera y respetara la identidad y las perspectivas culturales de los pueblos indígenas.

En las primeras etapas del programa, el objetivo era acercarse a las comunidades y contar con el centro móvil, el cual debía ser un elemento reconocible en el territorio. A medida que los centros móviles se fueron familiarizando con las comunidades, la identificación de las necesidades legales y la elaboración de planes de seguimiento se hizo más fácil y eficaz. Todas las comunidades de las áreas de cobertura seleccionadas debían recibir visitas periódicas. De lo contrario, nunca establecerían confianza con los equipos móviles de Acceso a la Justicia.

Diversidad cultural y participación comunitaria: los servicios de justicia primaria siempre deben incluir una relación y diálogo con las comunidades. En este caso, este fue un tema de particular importancia, dadas las características culturales y de diversidad social en las que operaban los Centros de Acceso a Justicia móviles, y la historia de la lejanía entre instituciones y comunidades. Un servicio eficaz requería una comunicación constante y coherente, así como una comprensión de las perspectivas de las comunidades, sus intereses,

prioridades, temores y expectativas. También requirió tiempo y paciencia para generar confianza en estas circunstancias. El proyecto contó con un apoyo especializado permanente de expertos en derechos de las comunidades indígenas, quienes llevaron a cabo la formación de equipos y el diseño y seguimiento de prácticas diagnósticas, la planificación e implementación del diálogo participativo e intercultural con las comunidades, así como el desarrollo de protocolos permanentes de trabajo que fueron incorporados al manual de trabajo de los Centros de Acceso a Justicia.

Campaña “Mi primer documento - Acceso a Mis Derechos”

El Objetivo de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas 16.9 (ODS) establece que los estados deben “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”. América Latina está muy por detrás de otras regiones en términos de satisfacción del derecho a la identidad legal. En Argentina, un ciudadano sin identidad legal no puede acceder a las prestaciones de protección social y pensiones, conseguir un trabajo en el sector formal, tener una cuenta bancaria, votar, recibir títulos educativos, viajar largas distancias dentro del país, etc.

Para obtener un documento de identidad en Argentina, existen tres procedimientos muy diferentes y se vuelve mucho más complicado cuanto más tiempo una persona vive sin esa documentación.

En algún punto, la asistencia legal y un proceso judicial son inevitables. Para las personas en situación de vulnerabilidad en particular, navegar por este complejo sistema burocrático es muy difícil. Ello se debe a una variedad de razones, como la falta de conocimiento sobre el tema de los abogados y jueces, la tardanza común de los procesos judiciales en la mayoría de las provincias argentinas, o el abandono de muchos casos porque los abogados no los consideran interesantes o económicamente redituables.



Muchas personas que viven en condiciones vulnerables nunca tuvieron acceso a un abogado que pudiera asistirlos en esos procesos administrativos o judiciales.

Para abordar el problema, el programa lanzó la campaña “Mi primer documento - Acceso a Mis Derechos”: una intensiva prueba piloto que reunió esfuerzos para abordar necesidades de justicia estructurales en el campo del acceso a la identidad legal. Sesenta y un Centros de Acceso a Justicia participaron, como así también diversas agencias del estado (el Ministerio de Desarrollo Social, el Registro Nacional de las Personas, el Registro Civil de la Provincia de Buenos Aires, que es la provincia donde se concentra un gran número de casos de personas no registradas y otros Registros Civiles provinciales).

La iniciativa fue diseñada para tener cinco fases:

1. Una campaña de comunicación de tres semanas, para difundir la noticia de que las personas que carecen del certificado de nacimiento y documentación de identidad recibirían asistencia legal integral por parte de los Centros de Acceso a Justicia, incluyendo patrocinio jurídico para procesos judiciales y administrativos. La principal forma de comunicación fue a través de Facebook y WhatsApp, mediante el envío de folletos en redes sociales y dirigidos a líderes comunitarios, organizaciones de base, medios de comunicación vecinales y oficinas municipales, entre otros.

2. Apertura de una línea de WhatsApp para responder a diferentes tipos de preguntas sobre la campaña. Se recibieron más de 10.000 consultas de personas con problemas de documentación o de personas vinculadas a otras en esa situación (maestros, trabajadores sociales, líderes comunitarios, etc.).

3. Durante las siguientes dos semanas, los Centros de Acceso a Justicia organizaron actividades comunitarias en más de 200 puntos estratégicos de las comunidades objetivo, enfocadas en las provincias con mayor nivel de problemática. Más de 12.000 consultas se llevaron a cabo y se iniciaron 2.250 casos relacionados con cuestiones de documentación de identidad.

4. En la cuarta etapa cada Centro analizó los casos recibidos y contactó a los consultantes para solicitarles información faltante, y explicando los pasos a seguir para obtener algún tipo de documentación con el fin de iniciar el proceso. Un equipo especial organizado en la dirección nacional brindó apoyo técnico a los agentes de los respectivos equipos.

5. Finalmente, los Centros de Acceso a Justicia comenzaron a remitir casos que requerían patrocinio jurídico a la Red Federal de Patrocinio Jurídico y otros aliados institucionales. Los equipos también iniciaron trámites administrativos para personas menores de edad. También, se intentó mantener el contacto con los consultantes que se acercaron inicialmente, pero perdieron contacto o no respondieron a llamadas de seguimiento, e incluso se contactaron a referentes de la comunidad para evaluar la posibilidad de acceder a aquellos que no respondieron a los contactos telefónicos a través de otros canales. De esta forma, fue posible restablecer el contacto con mucha gente con la que se había perdido.

La experiencia de la campaña mostró que es posible para un programa de acceso a la justicia centrado en las personas, ir más allá de los servicios individuales regulares y trabajar en iniciativas sistémicas destinadas a abordar problemas generales. Pero esto no es lo habitual; exige un esfuerzo institucional intenso y sostenido en varias áreas:

- **Coordinación entre agencias gubernamentales:** La campaña identificó que un problema común e importante era la falta de conexión entre la agencia nacional de documentación, los registros civiles provinciales, hospitales y municipios que debían haber identificado a las personas indocumentadas, y los servicios de representación legales gratuitos, entre otros. La promoción conjunta de iniciativas de la administración nacional con los gobiernos provinciales y municipales parece ser la mejor manera de abordar muchas vulneraciones y falta de realización de derechos, especialmente las que surgen de problemas de coordinación derivados de los diferentes niveles de gobierno.
- **Evitar procesos judiciales innecesarios:** El hecho de que una persona de bajos ingresos deba acudir a los tribunales para resolver un tema tan simple como su identificación legal representa un grave problema dentro del sistema de justicia. Ir a la corte significa, por lo general, tener que lidiar con este problema durante varios años, enfrentando un procedimiento institucional abrumador, con importantes costos económicos.
- **Interacción con funcionarios públicos:** La campaña mostró claramente la dificultad que tienen muchos ciudadanos para interactuar con la administración pública en diferentes niveles jurisdiccionales, incluso con oficinas que no suelen tener fama de tener una burocracia excesiva. La mayoría de las oficinas gubernamentales no han desarrollado la suficiente empatía institucional para brindar prácticas de servicio que hagan posible para las poblaciones más marginadas realizar satisfactoriamente los trámites que ellas demandan.

Estudio de costos e impactos de las intervenciones de los Centros de Acceso a Justicia

Los servicios de justicia comunitaria y las iniciativas de empoderamiento legal han demostrado ser eficaces para reducir la brecha de justicia, especialmente cuando se trata de cuestiones de justicia de naturaleza subjetiva, que son más difíciles de abordar para los sistemas y procedimientos formales tradicionales.

En comparación con los sistemas de justicia tradicionales, los programas y estructuras de servicios legales primarios basados en la comunidad tienen mayor presencia y proximidad a las poblaciones más vulnerables, que encuentran más dificultades para resolver sus problemas de justicia; mayor flexibilidad y adaptabilidad para navegar contextos sociales e institucionales precarios, y presentan menores costos administrativos, de infraestructura y personal.

Estos servicios pueden brindar soluciones efectivas, flexibles y de bajo costo a importantes problemas sociales, mientras que el sistema de justicia formal carece de las herramientas para resolver este tipo particular de desafío de acceso a la justicia. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer antes de que los países adopten políticas generales de prestación de servicios primarios de justicia, como lo hicieron en otros campos, como salud, servicios sociales y educación. Tanto en el ámbito nacional como internacional, y en diversos niveles, deben realizarse grandes esfuerzos para cambiar este estado actual.

Existe un argumento oral y de principios sobre la conexión entre superar la brecha de la justicia y los valores de dignidad, autonomía, igualdad de oportunidades y ciudadanía. También existe la necesidad de construir un cuerpo robusto de evidencia sobre la provisión de servicios de justicia centrados en las personas, los cambios institucionales requeridos, sus impactos sociales previsible, las implicaciones presupuestarias y sus consecuencias redistributivas. Ambos puntos están conectados, ya que la transformación de las condiciones sociales asociadas a la dignidad y ciudadanía de los grupos más desfavorecidos debe traducirse en redistribuciones en las condiciones o posiciones sociales y/o económicas y en los presupuestos públicos.

Para abordar estos desafíos, se llevó a cabo un análisis de costo-beneficio de las necesidades jurídicas insatisfechas y acceso primario a los servicios de justicia, con base en la experiencia y la investigación realizada en programa de Centros de Acceso a Justicia.

Construyendo evidencia a favor de la inversión en servicios de atención legal primaria

Existe una creciente conversación mundial sobre la relevancia de la inversión a gran escala en servicios que ayudan reducir la brecha de la justicia.⁴⁰ También hay un conjunto emergente de estudios y evaluaciones de impacto de programas en diferentes regiones.⁴¹ En la gran mayoría de los casos, estos ejercicios revelan e incorporan varios impactos y costos que de otra manera quedarían fuera, tales como: impactos económicos indirectos relacionados con el ahorro público, impactos no económicos relacionados con la aplicación del estado de derecho, costos monetarios indirectos como los relacionados con la salud psicológica o mental, etc.

Se necesitan más estudios sobre el impacto, la magnitud y la gravedad de las necesidades jurídicas insatisfechas y problemas de justicia no resueltos, así como sobre los costos individuales y sociales, junto con datos sobre lo que funciona para resolverlos, incluida la efectividad comparativa de diversas soluciones alternativas. Hasta la fecha, las decisiones institucionales sobre la creación, escala o transformación de los programas de servicios de justicia rara vez se basan en una cuidadosa consideración de la evidencia sobre su impacto y costos potenciales o reales.

La evaluación de impacto realizada en el programa de los Centros de Acceso a Justicia

Por esta razón, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos llevó a cabo una investigación piloto para producir una primera evaluación del impacto de los servicios de los Centros de Acceso a Justicia en 2019.⁴² El proyecto identificaría variables, indicadores y posibles formas de medición relacionadas con el acceso a los servicios de justicia y probaría su aplicación en relación con el trabajo de los Centros.⁴³

Se diseñó una matriz para estimar los costos de atender las necesidades jurídicas a través de los Centros de Acceso a Justicia y los beneficios de sus intervenciones. Se aplicó a tres áreas específicas del trabajo de los Centros relacionadas con necesidades prevalentes que impactaban particularmente en las comunidades más vulnerables.

Casos	Problemas Estructurales de Acceso a Justicia
<p>Acceso a prestaciones no contributivas de la seguridad social (pensiones para desempleados o personas discapacitadas).</p> <p>Acceso a documentos de identidad para nacionales y permisos de residencia para migrantes.</p> <p>Reclamaciones familiares de contribuciones para el cuidado infantil.</p>	<p>Justicia Administrativa. Problemas de ejercicio de derechos sociales ante las instituciones administrativas que se encargan de otorgarlos.</p> <p>Inclusión legal. Facilitar el acceso a derechos que son legalmente habilitadores de otros y tienen un efecto multiplicador sobre la calidad de vida.</p> <p>Conflictos privados individuales (relaciones familiares). Acceso de grupos vulnerables a los servicios para formalizar reclamos de dinero contra otra persona, con especial atención a la situación de mujeres que son el único sostén de la familia, en relación con la falta de contribuciones de los padres al cuidado de los niños.</p>

En relación con el costo-beneficio relacionado con la gestión de necesidades jurídicas por el programa de Centros de Acceso a Justicia, la matriz distinguió entre variables monetarias y no monetarias y entre variables de costos/beneficios individuales y públicas.

Impactos positivos de la solución de Necesidades Jurídicas

	Individual	Publico
Monetario	Ganancia monetaria debido a la resolución favorable de su problema ⁴⁴	Mayores ingresos fiscales ⁴⁵ Ahorro neto de seguridad social ⁴⁶
No-Monetario	Impacto positivo en: Salud Relaciones interpersonales Status Social Autonomía y empoderamiento Habilidades laborales y creativas	Impacto positivo en: Confianza pública Conflictividad social Autoridad de la Ley Desigualdad ⁴⁷

Costos de gestionar necesidades Jurídicas a través de los Centros de Acceso a Justicia

	Individual	Publico
Monetario ⁴⁸	Transporte Cuidado Sustitutivo de los niños Desempleo (valor del promedio de horas laborales)	Presupuesto del programa de Centros de Acceso a Justicia

El ejercicio produjo los siguientes hallazgos en relación con los impactos económicos:

El costo para las personas en acercarse a los Centros de Acceso a Justicia a fin de resolver las tres áreas de problemas legales seleccionadas fue relativamente bajo. En promedio, menos de \$ 10 USD por individuo, lo que representa menos de 4% del ingreso promedio por persona de los primeros cuatro deciles. La cantidad total de costos individuales asociados con la gestión de los problemas analizados ascendió a aproximadamente \$ 300.000 USD.

- La gran mayoría de los costos de provisión del servicio fueron absorbidos por el sector público, con un presupuesto anual de aproximadamente \$ 12,5 millones de dólares.
- Desde el punto de vista de los beneficios monetarios individuales, el beneficio promedio mensual de los tres tipos de casos analizados (considerando el porcentaje de resoluciones favorables) fue de \$ 85 USD. El valor agregado anual de los beneficios monetarios individuales producidos por estas áreas de casos se estimó en aproximadamente \$ 67 millones de dólares.⁴⁹
- En el caso de los beneficios colectivos -un incremento en la recaudación y ahorro previsional- tuvo un impacto de \$ 20 millones de dólares.

El análisis piloto realizado fue el primero de este tipo en el país. Si bien el análisis podría ser más exhaustivo, reveló claramente que los servicios de los Centros de Acceso a Justicia produjeron impactos económicos positivos. Los beneficios económicos tanto individuales como sociales superan con creces los costos operacionales, y los servicios fueron económicamente eficientes para abordar ciertos tipos de necesidades jurídicas típicas que tienen un impacto especial en comunidades vulnerables.

Estudios como el realizado en relación con los Centros de Acceso a Justicia contribuyen a mejorar la comprensión de lo que estos servicios producen en la sociedad. Evaluaciones más completas harían posible identificar las áreas de mayor impacto comparativo.

En última instancia, las decisiones más importantes con respecto a los programas de políticas públicas, al menos en países como Argentina, a menudo se basan en un razonamiento que no está respaldado por evidencia. Vale la pena construir alternativas, explorando hasta qué punto el conocimiento sobre los impactos de los programas de acceso a la justicia enriquece el debate y las decisiones de alto nivel, y adoptando dinámicas de rendición de cuentas.



Los Centros de Acceso a Justicia importan –La historia de Andrés

Andrés es una persona de edad avanzada, con una discapacidad que hace que ciertas interacciones y tareas sean más difíciles para él. Vivía en Córdoba con su madre, hasta que ella falleció, dejando a Andrés en una situación económica precaria. Él podía apenas sobrevivir y con una gran dificultad.

Sabía que su madre tenía una pensión y ahorros en un banco. Sin embargo, cuando trato de acceder a la cuenta, el banco se lo denegó.

Andrés escuchó sobre los Centros de Acceso a Justicia, y visitó uno, motivado por tratar de comprender qué era lo que requería el banco de él para poder acceder a estos ahorros. Luego de una conversación inicial con el equipo del Centro, comprendió rápidamente que debía conseguir el certificado de defunción de su madre, y fue acompañado en el proceso para conseguirlo. Con el certificado, pudo desbloquear la cuenta bancaria y volvió al Centro para agradecerle a su abogado. En esta segunda conversación, el abogado, acompañado por el psicólogo, se enteró de que la madre de Andrés estaba recibiendo una pensión por la muerte del padre de Andrés, además de su pensión por discapacidad. Se unió a la conversación el trabajador social del Centro, quien pudo confirmar que estas dos pensiones existían. El abogado informó a Andrés que, por ley, él podía recibir estos dos beneficios.

Desde ese momento, el trabajador social acompañó a Andrés a través del proceso para poder tener los dos beneficios bajo su nombre.

Algunos meses después, con mayor estabilidad financiera, Andrés volvió al Centro, para agradecer una vez más. En esta ocasión, comentó que durante el tiempo que vivió sin un ingreso, el servicio de electricidad de su casa había sido cortado por falta de pago. Él quería restaurar esto, pero era casi imposible porque el servicio no estaba a su nombre y tampoco podía comprender las indicaciones del representante de la compañía por teléfono.

El abogado le explicó los pasos que debía seguir para poder cambiar el servicio de electricidad a su nombre y así pudo saber, examinando la cuenta, cuánto debía pagar. El monto era alto y el abogado del Centro asesoró a Andrés, comentándole que podía conseguir una tarifa social mediante su certificado de discapacidad. Con la información e instrucciones brindadas, Andrés pudo completar de manera satisfactoria todos estos procesos.

Andrés visitó nuevamente al Centro, particularmente empoderado, para preguntar si podía poner la casa de su madre a su nombre. Fue remitido a un abogado gratuito a través de la Red Federal de Patrocinio Jurídico para tramitar la declaración judicial de herederos y así convertirse en dueño de la propiedad.

La historia de Andrés es un poderoso recordatorio del potencial de los servicios del Centro de Acceso a la Justicia. El personal fue capaz de trabajar estrechamente con él para cambiar drásticamente su situación.

Andrés no solo ganó capital en todo su viaje, también recibió apoyo de múltiples fuentes, ganó independencia y se sintió cada vez más empoderado para tomar el control de su vida. Esto es lo que hace especial a los Centros de Acceso a Justicia. Esta es la razón por la cual el acceso a la justicia debe ser inclusivo, multidimensional y accesible. Por eso necesitamos una Justicia para todos, centrada en las personas.

Agradecimientos

Quiero agradecer a todas las personas de la comunidad de trabajo de los Centros de Acceso a Justicia por haberme dado la oportunidad de aprender de ellos mientras trabajamos juntos a través de innumerables conversaciones, discusiones e intercambios. Espero que este estudio refleje mi gratitud, admiración y respeto por su trabajo diario.

Quisiera agradecer a la Subsecretaria Rodríguez por su confianza, coraje institucional y su increíblemente generoso liderazgo a lo largo de cuatro años de aprendizaje experiencial. También agradezco al Ministro Garavano por el compromiso y apoyo al enfoque centrado en las personas para el acceso a la justicia, y por permitirme ser parte de una iniciativa tan transformadora.

El proceso de investigación y redacción de este estudio de caso también fue un esfuerzo colectivo. Estefanía Mullally me ayudó de manera brillante en cada paso del agotador proceso de investigación y escritura, haciendo que las cosas sucedan, manteniendo el tempo, y solucionando cualquier tipo de inconveniente.

Agradezco a mis ex compañeros Guillermo Garay Semper, Ezequiel Nino, Mariela Puga, Diego Somoza y Facundo Ureta, por compartir generosamente sus reflexiones y análisis sobre el programa, y por discutir los primeros borradores.

Ramiro Fihman me brindó asistencia en la investigación bibliográfica, y Mark Weston hizo muchas sugerencias a la primera versión en inglés. Cuando el primer borrador estuvo listo, Ariana Lippi se sumó para editarlo, puliendo la escritura e integrando los diferentes elementos narrativos.

Todo el proceso fue un placer y agradezco a Maaïke de Langen por el liderazgo, la confianza y la paciencia.

Me siento honrado de que este estudio de caso sea parte de las publicaciones de Pathfinders.

Gustavo Maurino

Notas Finales

1# *Reporte Justicia para Todos*

2. **Caso sin precedentes** de dos padres y una madre reconocidos legalmente
3. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina – Los Centros de Acceso a Justicia**
4. Ese compromiso y apoyo institucional de parte del ministro fue clave para mantener el programa en funcionamiento, e incluso fortalecerlo cuando Argentina cayó en una severa crisis económica hacia fines de 2018 y se implementaron grandes recortes presupuestarios
5. En 2019 fue designada como Secretaria de Justicia.
6. Hemos reseñado sus elementos conceptuales y metodológicos principales en la sección anterior. Una presentación comprehensiva y elaborada puede encontrarse en la primera sección del **Manual de Trabajo de los Centros de Acceso a Justicia**, editada durante este ciclo de política pública.
7. **Open Government Partnership Argentina Action Plan 2019-2021**
8. **Open Government Partnership – Justice**
9. Cfme.: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Subsecretaría de Acceso a la Justicia) - (2017) **Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia** and **Segundo estudio de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia**.
10. Haber sido víctima de un delito (29%), relaciones de consumo (24%), problemas relacionados con la atención de la salud (20%), problemas relacionados con el trabajo (19%), problemas relacionados con la vivienda (15%), problemas familiares (14,7%), problemas económicos en general (11,1%), problemas relacionados con la administración pública y el gobierno (10%), problemas relacionados con la discriminación en general (10%).
11. La educación y los niveles del empleo como los dos predictores más consistentes de alta prevalencia de necesidades jurídicas, la preponderancia de las necesidades jurídicas asociadas a derechos económicos y sociales en las comunidades más vulnerables, o una marcada mayor dificultad en identificar “quién puede ayudar en la solución del problema” a medida que aumenta la vulnerabilidad (y disminuye el capital de conocimiento y relaciones).
12. La intuición general en ese momento era que los varones identificarían y reconocerían mayores necesidades jurídicas que las mujeres, y ese no fue el caso. El estudio también reveló una diferencia significativa en el perfil de las necesidades jurídicas identificadas por varones y mujeres.
13. El enorme aumento de la “inacción” a medida que aumenta la vulnerabilidad; el impacto desproporcionadamente mayor de las necesidades jurídicas en comunidades indígenas y afectadas por pobreza estructural, la diferente relevancia de los “problemas económicos generales” entre los diferentes grupos socioeconómicos, etc.
14. Por ejemplo, Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, OECD Global Policy Roundtables on Access to Justice y OGP.
15. El indicador fue adoptado en **Marzo de 2020**. Ver, **Propuesta** para indicador del ODS16.3.3 relativo al Acceso A la Justicia Civil, por el World Justice Project.
16. Ver el reporte complete y las especificaciones técnicas en: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Universidad Católica Argentina (2019) **“Acceso a la Justicia y condiciones de desigualdad social Informe final.”**
17. En el sector más pobre hubo una prevalencia más alta de necesidades jurídicas en “cuestiones de familia” (37.5%) y “cuestiones de derechos sociales” (35.8%), comparada con los más aventajados (17.6 % y 21.3% respectivamente). Por otro lado, las “cuestiones económicas” tuvieron mucho mayor prevalencia en los grupos más ricos (41.5%) que en los más pobres (16.4%). En el sector más pobre, la insatisfacción con los resultados de los problemas legales alcanzó el 63,9%, mientras que en el sector más aventajado fue 52,2%. En los sectores más pobres, aquellos que “no hicieron nada” con el problema legal fueron el 32.5%, mientras que en los más aventajados fueron 18,6; y entre todos los que “no hicieron nada” el índice de insatisfacción fue del 92%, mientras entre aquellos que buscaron ayuda fue 61,2%.
18. Era común encontrar que la principal demanda en muchos Centros, incluso en algunos bastante antiguos, consistía en gente que acudía a gestionar algún turno para atención en alguna oficina pública (típicamente la agencia de protección social federal), o a realizar el registro online de su tarjeta de transporte público para la aplicación de la tarifa social.
19. La plena realización de esta aspiración implicaría aproximadamente la duplicación del número total de Centros y correspondería a una fase futura de expansión estructural.
20. Los servicios regulares de itinerancias jugarían un importante rol para superar las brechas relativas a la ubicación de las oficinas, pero sobre todo para extender la proximidad territorial a las comunidades vulnerables. Los Centros ubicados en el corazón de la ciudad garantizaban una presencia constante (una o dos veces por semana) en vecindarios vulnerables o en alguna institución que proveyera servicios a poblaciones vulnerables (por ejemplo, un hospital general o una oficina de

servicios sociales). Cuando la localización de la oficina central era muy deficiente (típicamente aquellas ubicadas en barrios residenciales) o inaccesible para las comunidades, los equipos debían intensificar y expandir su trabajo en lugares regulares de itinerancia.

21. El proceso incluyó la mudanza de oficinas a edificios adecuados, la incorporación de computadoras, impresoras, conexión telefónica y de internet, equipamiento de oficina, aire acondicionado y calefacción, kits de primeros auxilios, extinguidores, escritorios, sillas, mesas de reuniones, bibliotecas, etc. También se distribuyeron banners y folletería con información sobre los servicios, junto con materiales de alfabetización legal para las comunidades.
22. *cfme*. Reporte *Justicia para Todos*
23. A nivel institucional, existió una caótica transición política, inestabilidad institucional en la estructura del ministerio y tensiones con las asociaciones sindicales. A nivel cultural, había agentes y equipos con una amplia diversidad de visiones, compromisos, capacidades, expectativas y actitudes de trabajo. A nivel operacional, existía una carencia extrema de recursos materiales de trabajo y una mínima batería de incentivos y herramientas para la selección y supervisión del personal que guiara la conducta cotidiana de los trabajadores.
24. Así fue posible entender en qué medida la gente que acudía por ayuda a los Centros de Acceso a Justicia, provenía de los sectores de la población para los cuales el programa había sido designado, e identificar brechas socioeconómicas.
25. Derivaciones institucionales, recomendaciones “boca a boca”, relación previa con el Centro de Acceso a Justicia, consulta identificada durante una entrevista o un chequeo de salud legal, etc.
26. Por ejemplo, el análisis anual de la demanda agregada permitió que el programa analizara el impacto que tuvo la severa crisis económica de 2018 en la dinámica de la demanda social por servicios de justicia. En tal sentido, hubo un crecimiento significativo en las consultas relativas a contribuciones económicas al cuidado de los niños, y lo mismo ocurrió con las necesidades jurídicas asociadas al acceso a prestaciones de seguridad social (por ejemplo, gente que necesitaba asistencia legal para regularizar su documentación personal, o formalizar su situación familiar a fin de activar la asistencia social en favor de sus hijos, etc.).
27. El establecimiento de un equipo permanente de creación de capacidades y formación, a cargo de diseñar, promover y realizar charlas, talleres y cursos sobre destrezas profesionales y sobre tópicos legales sustantivos relevantes para los centros fue también importante para crear un clima general de aprendizaje continuo en la comunidad de trabajo.
28. Cada una de estas condiciones tuvo una importancia fundamental e irremplazable para la identidad del proceso, y solo existieron luego de un año de trabajo general del programa. Sin cualquiera de ellas, las perspectivas y el alcance de un proceso estructural de metas, indicadores y planificación estratégica hubieran sido muy diferentes.
29. Debe recordarse que en nuestro caso de estudio había una necesidad especial en este sentido, a fin de construir confianza y legitimidad interna, y superar la politización, fragmentación y arbitrariedades resultantes de la falta de estándares de trabajo públicos y compartidos.
30. Al comienzo del ciclo solo una docena de Centros, todos en la Ciudad de Buenos Aires, tenían mediadores certificados, que provenían de un programa que se había discontinuado. Al final del ciclo, el 80 % de los Centros, en todas las regiones del país, ofrecían este servicio a sus comunidades.
31. El trabajo local de construcción de relaciones institucionales de cooperación debe llevarse a cabo de manera sistemática y consistente, basado en un análisis profundo de las necesidades de justicia de la comunidad, las instituciones y servicios existentes y su desempeño y funcionalidad, la estructura comparativa de ventajas y oportunidades para la cooperación alternativas que puedan existir, así como sus límites y obstáculos. En el caso de los Centros de Acceso a Justicia, el diseño y ejecución de iniciativas concretas de articulación institucional fue parte de los ciclos de planificación estratégica, con metas específicas e indicadores para evaluar su impacto.
32. La distinción estratégica entre la búsqueda de ser “la primera puerta” o “la última Puerta” es muy importante para los servicios comunitarios. La decisión en este asunto depende de los recursos disponibles, la capacidad de los servicios y la existencia de servicios alternativos, etc. En nuestro caso, el programa carecía de la escala, la capacidad y los recursos para ser “la primera Puerta”. El mandato institucional a los equipos fue, en este sentido, el de asegurarse que los Centros fueran “la última puerta”, y pusieran fin al frustrante recorrido de la gente más vulnerable en busca de alguien que se haga cargo de sus problemas y los asista efectivamente para lidiar con ellos.
33. Al final del ciclo, la Red Federal cubría todo el país y tuvo la participación de 42 Colegios de Abogados, 13 Facultades de Derecho y 8 ONGs, a través de diversos acuerdos y modalidades de cooperación.
34. Esto ocurrió especialmente con los casos de familia, que afectaban desproporcionadamente a mujeres en situación de vulnerabilidad, que a su vez eran el 66% de consultantes en la red de Centros de Acceso a Justicia.
35. Los Colegios de Abogados asumieron la obligación de implementar un proceso abierto, transparente y equitativo para asignar los casos entre los abogados participantes, y el deber de monitorear y brindar apoyo en su desempeño.
36. Éste fue el caso, por ejemplo, cuando estas agencias vieron facilitada su relación con la gente gracias al apoyo y asistencia de

los Centros de Acceso a Justicia, o en la medida en que los Centros se transformaron en recursos para poder remitir a la gente cuando enfrentaban alguna complicación en sus trámites. Todo lo que debían hacer a cambio, en favor de los Centros, consistía en prestarle la debida atención a algunos casos complejos que estaban manejando -lo que también era en su propio interés, ya que tenían una alerta institucional sobre la seriedad o severidad de tales casos que levantaba el nivel de reacción institucional, mejoraba su equidad y reducía conflictos.

37. Este caso fue noticia en los periódicos debido a sus particularidades; ver: [“Después de 50 años descubrió que tenía tres hermanos y ahora se reencontró con su mamá: ‘A mis 52 años, la abracé por primera vez’](#)”.
38. [World Bank Data](#)
39. Hazel Genn, [When Law is Good for Your Health: Mitigating the Social Determinants of Health through Access to Justice](#), Current Legal Problems, Volume 72, Issue 1, 2019, Pages 159–202.
40. Cfme. HiiL (2020) [Charging for Justice. SDG 16.3 Trend Report 2020](#), OECD/World Justice Project (2019) [Building a Business Case for Access to Justice](#), and; [People-centred justice for all. A route to scaling up access to justice advice and assistance in low- income countries](#), Abril 2021 por Marcus Manuel y Clare Manuel.
41. Cfme. Trevor C.W. Farrow and Lesley A. Jacobs, “The Justice Crisis. The Cost and Value of Accessing Law”, UCB press, 2021. Una revisión de docenas de estos ejercicios puede verse en: Moore, L.; Farrow, T. (2019) [Investing in Justice: A Literature Review in Support of the Case for Improved Access](#), Toronto: Canadian Forum on Civil Justice.
42. El Proyecto fue realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Buenos Aires, como parte de una iniciativa de cooperación con la oficina local de PNUD.
43. Ver el [reporte final](#) del estudio publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
44. La estructura de ponderación de estos beneficios fue particular para cada área de problemas. Por ejemplo, en relación con el “acceso a documentación” se ponderaron las probabilidades de acceder a trabajo remunerado para los deciles más desaventajados, la diferencia general entre ingresos en trabajos formales e informales, y el valor de las pensiones por desempleo; y así se compuso una estimación promedio del valor de los beneficios monetarios directos. En relación con los reclamos de contribución al cuidado de los niños se ponderó el valor promedio de los acuerdos de mediación comunitaria alcanzados y el porcentaje de acuerdos sobre el total de mediaciones. En relación con el acceso a prestaciones de seguridad social, se tomó en cuenta el valor de dichas pensiones. En todos los casos, el cálculo consideró los porcentajes de éxito en la resolución de los casos, de acuerdo con la evidencia resultante del SICAJ y encuestas realizadas a los equipos de trabajo.
45. Este impacto fue identificado en relación con los casos de acceso a documentación de identidad, ponderando las probabilidades de acceso al mercado laboral formal y sus implicancias tributarias.
46. Este impacto fue verificado en relación con los casos de contribución al cuidado de los niños. En relación con los casos de pensiones de seguridad social, se estimó un efecto neutral en relación con el estado, ya que la pensión reemplaza los gastos de cuidado que el estado debería asumir en vista de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas.
47. El impacto de cada área de problemas en relación con cada variable tiene particularidades. Por ejemplo, el acceso a la documentación fortalece las capacidades del estado de combatir el trabajo no registrado o incrementar la transparencia electoral; la resolución de conflictos familiares contribuye al clima de empleo para las mujeres, reduce niveles generales de conflictividad social, etc.
48. No se identificaron costos monetarios, asociados a la gestión de las necesidades jurídicas.
49. Se debe tener presente también que este impacto se produce en personas que se ubican en los sectores de menores ingresos, lo que incrementa su relevancia social.



Los Pioneros para Sociedades Justas, Pacíficas e Inclusivas son un grupo de países, organizaciones internacionales, socios globales, Sociedad civil y el sector privado que trabajan por acelerar el cumplimiento de las metas de los ODS para la paz, la justicia y la inclusión (ODS 16+).

Los pioneros están alojados en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

El Grupo de Trabajo sobre Justicia de los Pioneros estuvo presidido por ministros de Argentina, Países Bajos, Sierra Leona y The Elders. Su informe Justice for All establece una agenda para acción que ayudará a alcanzar los ODS que prometen justicia para todos. Los Pioneros de Justicia traducirá las recomendaciones del Grupo de Trabajo en acción y promoverá un cambio a justicia centrada en las personas.

<https://www.justice.sdg16.plus/>