Universidad Nacional de Lanús
Maestría en Derechos Humanos
Instituto de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde”
(IJDH-UNLa)

Tesis para optar por el título de Magister en Derechos Humanos

Título:

“Políticas públicas de acceso a la justicia: una mirada desde el territorio. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) y el caso del dispositivo de Constitución (CABA)”

Autor: Wenceslao Andrés Martín

Directora: Verónica Jaramillo Fonnegra

Lanús

Mayo de 2019

Resumen

La presente tesis analiza los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), una política pública llevada adelante por el Estado nacional argentino, a partir del caso del dispositivo implementado en el barrio de Constitución (CABA), entre los años 2011 y 2017. En un contexto donde el derecho de acceso a la justicia ha pasado a ocupar lugares de mayor relevancia en las agendas gubernamentales, este estudio pretende aportar desde la experiencia de una política pública territorial, una perspectiva de lo que puede significar en la práctica acceder a la justicia.

Los principales resultados de la investigación dan cuenta de la convergencia histórica acaecida a nivel local y regional a partir de la primera década del siglo XXI, entre un sentido amplio del acceso a la justicia, vinculado al bienestar material de las personas, y la implementación de dispositivos multidisciplinarios que pretenden garantizarlo en territorios habitados por sectores sociales vulnerabilizados. Además, se analiza la resignificación de las oficinas prestadoras de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), concebidas y promocionadas por el modelo neoliberal para ahorrar costos económicos y evitar la judicialización del conflicto social, en puertas del Estado central que han colaborado en la canalización de las políticas de inclusión social en lugares históricamente postergados. En la Argentina, esta resignificación representada por los CAJ, se inscribe en el modelo de gestión pública de proximidad estatal (Perelmiter, 2016) y el discurso de “retorno del Estado” a los territorios populares propugnados por los gobiernos kirchneristas, que entendieron el acceso a la justicia no sólo como acceso a la jurisdicción o “justicia de los tribunales”, sino como acceso a la justicia social.

En el caso del CAJ de Constitución, su presencia implicó una intervención del Estado diferente al tradicional “modo guerrero” (Tiscornia, 2014) sobre el territorio que, si bien representa un paliativo dentro de un contexto de marginalidad estructural, ha solucionado problemas concretos de las personas vulnerabilizadas del barrio mediante la prestación de un servicio multidisciplinario y la canalización de políticas públicas y recursos tangibles, como el DNI y la AUH.

La tesis fue realizada a partir de un abordaje metodológico analítico y cualitativo de estudio de caso, donde se llevaron a cabo de forma complementaria: a) un análisis conceptual, histórico, normativo y jurisprudencial del acceso a la justicia; b) un análisis descriptivo de políticas públicas alusivas en la región y la Argentina; c) el análisis de los

CAJ mediante fuentes documentales primarias y secundarias, y d) el análisis del dispositivo de Constitución a través de estadísticas, observaciones participantes y entrevistas estructuradas y semi-estructuradas a sus trabajadores y consultantes.

Abstract

This thesis analyzes the Access to Justice Centers (CAJ), a public policy carried out by the Argentine National State, based on the case of the device implemented in the neighborhood of Constitución (CABA), between 2011 and 2017. In a context where the right of access to justice has come to occupy places of greater relevance in government agendas, this study aims to contribute from the experience of a territorial public policy, a perspective of what it may mean in practice to access justice.

The main results of the research show the historical convergence occurred at the local and regional level since the first decade of the 21st century, between a broad sense of access to justice, linked to the material well-being of people, and the implementation of multidisciplinary devices that seek to guarantee it in territories inhabited by vulnerable social sectors. In addition, it analyzes the resignification of the offices providing Alternative Methods of Dispute Resolution (ADR), conceived and promoted by the neoliberal model to save economic costs and avoid the judicialization of social conflict, at the doors of the Federal Government that have collaborated in the channeling of social inclusion policies in historically neglected places.

In Argentina, this resignification represented by the CAJs is part of the public management model of state proximity (Perelmiter, 2016) and the discourse of "return of the State" to the popular territories advocated by the Kirchner governments, who understood the access to justice not only as access to jurisdiction or "justice of the courts", but as access to social justice. In the case of the CAJ de Constitución, its presence implied State intervention different from the traditional "warrior mode" (Tiscornia, 2014) over the territory, which although it represents a palliative within a context of structural marginality, has solved concrete problems of vulnerable people in the neighborhood through the provision of a multidisciplinary service and the channeling of public policies and tangible resources, such as DNI and AUH.

The thesis was carried out from an analytical and qualitative methodological approach of case study, where they were carried out in a complementary way: a) a

conceptual, historical, normative and jurisprudential analysis of access to justice; b) a descriptive analysis of allusive public policies in the region and Argentina; c) the analysis of the CAJ through primary and secondary documentary sources, and d) the analysis of the Constitution device through statistics, participant observations and structured and semi-structured interviews to their workers and consultants.

Índice

Introducción	1
Estructura de la tesis	3
Capítulo 1. Objetivos y Metodología.....	4
1.1. Contexto, objetivos y preguntas de la investigación.....	4
1.1.1. Propósitos del estudio	4
1.1.2. Objetivo General	5
1.1.3. Objetivos Específicos.....	5
1.1.4. Preguntas de Investigación.....	5
1.2. Metodología de la Investigación.....	6
Capítulo 2. El concepto de Acceso a la Justicia	10
2.1. Primeras nociones	10
2.1.1. Las acepciones de la justicia: justicia de los tribunales y justicia social.....	10
2.1.2. ¿Para quiénes?	12
2.2. El acceso a la justicia: Conceptualización	13
2.3. El acceso a la justicia en perspectiva histórica	16
2.3.1. Inclusión normativa del derecho de acceso a la justicia en el SUDH y el SIDH.....	22
2.3.2. El acceso a la justicia en la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)	23
2.3.3. El acceso a la justicia en las constituciones latinoamericanas	25
2.4. El acceso a la justicia en la Argentina	27
2.5. Recapitulando	32
Capítulo 3. Políticas Públicas Territoriales de Acceso a la Justicia.....	35
3.1. Políticas públicas: definiciones conceptuales y metodológicas.....	35
3.2. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos	38
3.2.1. Estándares, indicadores y reglas del acceso a la justicia.....	40

3.3. Políticas públicas territoriales de acceso a la justicia en Latinoamérica	43
3.4. Dispositivos territoriales de acceso a la justicia en la Argentina.....	53
3.4.1. Centros Integradores Comunitarios (CIC)	54
3.4.2. Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO).....	55
3.5. Recapitulando	57
Capítulo 4. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH)	59
4.1. Definición	59
4.2. Historia normativa e institucional de los CAJ y la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia	60
4.3. Formulación y diseño de los CAJ	64
4.4. Implementación de los CAJ	66
4.4.1. Asesoramiento Jurídico	67
4.4.2. Asistencia Psicosocial	68
4.4.3. Mediación comunitaria.....	69
4.4.4. Patrocinio jurídico	69
4.5. Canalización de la política social en el territorio.....	70
4.6. Los CAJ ante un nuevo contexto político	72
4.7. Hacia una evaluación de los CAJ como política pública.....	73
4.8. Recapitulando	75
Capítulo 5. El Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) del barrio de Constitución (CABA)	77
5.1. El territorio.....	77
5.1.1. El barrio de Constitución.....	78
5.2. El CAJ en el territorio.....	81
5.2.1. Observaciones en el CAJ.....	82
5.2.2. Consultas y servicios prestados.....	84
5.2.3. Los trabajadores del CAJ	91

5.3. El Estado en el barrio.....	92
5.6. Recapitulando	96
Conclusiones.....	98
Reflexiones Finales	109
Bibliografía.....	112
Jurisprudencia	124

Agradecimientos

A los vecinos, vecinas, compañeros y compañeras del barrio de Constitución, por los buenos momentos vividos y por la posibilidad de realizar el trabajo de campo de esta tesis.

A las inolvidables compañeras de la asesoría jurídica gratuita.

A quienes trabajaron y trabajan en el CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” de Constitución, por su predisposición.

A la Dra. Romina Zamora, por la motivación brindada y su generosidad.

A los amigos y amigas de la vida que me dio la IV Cohorte de la Maestría en Derechos Humanos de la UNLa, especialmente al Mg. Mariano Poblet Machado.

A mi directora, la Dra. Verónica Jaramillo Fonnegra, por su constante acompañamiento académico y humano.

A los compañeros y compañeras del Instituto de Justicia y Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde” de la UNLa, por la oportunidad de formar parte.

A la maravillosa Universidad Nacional de Lanús.

A mi amada familia, por vivir lejos pero estar cerca, especialmente al Tata, por siempre ayudarme a vivir a mi modo.

A mi compañera Ivanna, por su amor incondicional.

Introducción

Comenzaré esta tesis de finalización de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), explicando los motivos que orientaron la elección del objeto de estudio y guiaron la investigación. La propuesta de posgrado de la Maestría en Derechos Humanos de la UNLa, se encuentra especialmente dirigida a la consideración de las políticas públicas. Así lo reflejan el contenido curricular y la trayectoria de sus directores y docentes. Se comprende que el compromiso hacia los derechos humanos requiere un esfuerzo desde la academia para lograr incidir en la realidad cotidiana de las personas, marcada por vulneraciones e injusticias de todo tipo. A través de las políticas públicas, los derechos humanos pueden dejar de ser enunciados o entelequias, para plasmarse en la contundencia de lo tangible.

Esta perspectiva y orientación de la Maestría, también se asienta en la procedencia e intereses de los estudiantes de sus cohortes, que en su mayoría se han desempeñado en lugares estratégicos del sector público, el activismo social y la militancia política. A partir del compromiso con la transformación de la realidad, se comprende desde el cotidiano, la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos a quienes históricamente han sido privados de los mismos, mediante el rol activo de un Estado capaz de diseñar e implementar políticas públicas acordes. Y estas políticas públicas, no concebidas desde moldes teóricos universales y atemporales, sino como la materialización de derechos humanos de colectivos e individuos determinados, en un territorio y tiempo determinados, cuya situación de exclusión obedece a procesos históricos singulares.

Se trata de un pensamiento situado (Casalla, 2011) en las vulneraciones de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de quienes habitan la tan enorme como compleja Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). No casualmente esta perspectiva tiene lugar en la UNLa, una universidad comprometida con el territorio del que forma parte, que propone "empalmar el saber con el acaecer y el quehacer con el qué decir" (Jaramillo, 2006:15) diagnosticando, analizando, descubriendo, comprendiendo e interpretando la realidad social.

Por lo afirmado, formarse y escribir una tesis sobre derechos humanos en la UNLa, implica el mandato epistemológico y la responsabilidad académica de

comprometernos con nuestra realidad. Fue desde esta perspectiva que empecé a recorrer el camino de elección del tema a investigar.

Concibiendo el valor de la abogacía desde su potencialidad de herramienta para la transformación social, comencé a participar a fines del año 2012 de una asesoría jurídica gratuita brindada en un local del barrio porteño de Constitución. La tarea realizada junto a compañeras abogadas, me permitió conocer de primera mano las necesidades cotidianas de las personas de la zona, que excedían largamente los recursos con los que contábamos para ayudarlas, mientras constituían una interpelación a nuestros prejuicios de clase y a la formación jurídica tradicional recibida en las facultades de derecho. El asesoramiento nunca se agotaba en la cuestión jurídica, siempre terminaba abarcando una dimensión psicológica, social e íntimamente humana, que excedía largamente lo aprendido (y aprehendido) en la educación formal.

Comprendí, en la práctica, lo que significa la multidimensionalidad de una situación de vulnerabilidad social y el carácter interdependiente de los derechos humanos. Usualmente, acudían a consultarnos personas pobres, migrantes internas o internacionales, desempleadas o con trabajos precarios, que en su mayoría vivían en habitaciones de los hoteles de pasajeros del barrio, bajo permanente amenaza de desalojo. Nos encontrábamos con una situación de ajenidad al discurso de los derechos y en ocasiones, con el liso y llano desconocimiento de la titularidad de derechos por la sola razón de ser personas humanas. Abundaban, además, conflictos de convivencia vecinal, que sin ameritar un tratamiento judicial, hacían palpable la necesidad de instancias alternativas para su solución.

En ese contexto complejo, apenas disimulado por la fachada urbana de un barrio tradicional de Buenos Aires, se percibía la ausencia o insuficiencia de políticas públicas estatales que buscasen modificarlo. El Estado aparecía en las voces de muchas personas, representado por la cara represiva de las fuerzas de seguridad o de los funcionarios judiciales que ejecutaban desalojos en los numerosos hoteles de la zona.

En ese marco, a través de comentarios de vecinos y vecinas del barrio, tomamos conocimiento de la existencia del Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) “Presidente Néstor Carlos Kirchner”. Mediante folletería institucional, supimos que el CAJ, ubicado a unas cuadras de la estación Plaza Constitución, promocionaba un servicio de asesoramiento jurídico multidisciplinario, que incluía la atención directa de importantes agencias del Estado nacional, bajo el eslogan “un puente a tus derechos”. Esto reconfiguró la tarea que veníamos realizando en el territorio, que de allí en más

consistió en derivar la mayoría de las consultas al CAJ y eventualmente, realizar patrocinios jurídicos en casos de extrema necesidad. En principio, el CAJ como oficina del Estado nacional, contaba con herramientas y recursos de los que nosotros carecíamos.

Más allá del derrotero posterior de nuestra asesoría jurídica, tuve la inquietud de conocer el cómo, por qué y para qué de esta política pública (a priori) novedosa y necesaria; y si había efectivamente incidido en la solución de los problemas habituales del barrio. En consecuencia, a partir del caso del dispositivo implementado en Constitución, seleccioné a los CAJ como objeto de estudio de la tesis, y comencé a trazar las preguntas básicas que guiaron el trabajo de investigación:

¿A qué se refieren con “acceso a la justicia”? ¿Hacia quiénes se encuentran dirigidos? ¿A partir de qué modelos de políticas públicas fueron formulados? ¿Cómo se diseñaron e implementaron? ¿Qué servicios brindan? ¿Las personas que acuden los consideran útiles?

Estructura de la tesis

Para lograr el cometido de este trabajo, en el capítulo 1 indicaré los objetivos generales y específicos, las preguntas de investigación y la metodología utilizada.

En el capítulo 2 indagaré en el concepto de acceso a la justicia, analizando su elaboración doctrinaria, su vínculo con los sistemas políticos, económicos y sociales que imperaron en los Estados nacionales en cada momento histórico, y la forma en que ha sido receptado en la normativa e interpretado en la jurisprudencia, teniendo especialmente en cuenta el contexto latinoamericano y argentino.

En el capítulo 3 me referiré al concepto de políticas públicas, la teoría del ciclo de Jones (1970) como método para analizarlas, y los estándares aplicables a las de acceso a la justicia, de acuerdo al enfoque de derechos humanos. Posteriormente, realizaré un análisis histórico y descriptivo de las políticas públicas territoriales de acceso a la justicia implementadas en las últimas décadas en Latinoamérica en general y la Argentina en particular.

En el capítulo 4, explicaré la historia institucional y el proceso de diseño e implementación a nivel nacional de los CAJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH). En el capítulo 5, analizaré el CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” del barrio de Constitución (CABA) como caso de estudio de la política pública. Finalmente, expresaré las conclusiones del proceso de investigación.

Capítulo 1. Objetivos y Metodología

1.1. Contexto, objetivos y preguntas de la investigación

En los últimos tiempos, el acceso a la justicia ha sido colocado en un lugar de privilegio de la agenda programática de los Estados. Así, por ejemplo, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece entre las metas de su objetivo N° 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), la de promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (ONU, 2015). En el ámbito regional, pueden mencionarse las “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” elaboradas durante la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008.

En consecuencia, en la Argentina y la región, se han llevado adelante políticas públicas con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia de las personas que se entienden en condición de vulnerabilidad. Muchas de estas políticas, con la característica de haber sido implementadas en territorios considerados estratégicos para cumplir con dicho fin.

En este marco, el propósito del estudio es aportar conocimiento sobre una de ellas, los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del MJyDH, considerando la utilidad que puede tener un análisis concreto de la misma, tanto en términos estrictamente académicos como en lo atinente a la ponderación de su eficacia como política pública.

1.1.1. Propósitos del estudio

Esta tesis, pretende mostrar en qué sentido, bajo qué formas y en qué medida los CAJ han garantizado el acceso a la justicia de las personas vulnerabilizadas, tomando el caso concreto el dispositivo implementado en Constitución (CABA), durante el período 2011-2017. Esta elección se funda en la experiencia personal como abogado en el barrio y en el carácter representativo del CAJ, considerado modelo de la política pública por la variedad de servicios prestados, y en razón de su ubicación territorial estratégica en las cercanías de la principal terminal de transportes públicos del sur de la CABA.

Para lograr el objetivo propuesto, comenzaré estableciendo el marco teórico, analizando la progresión histórica del acceso a la justicia desde su conceptualización y normativización, hasta su materialización en políticas públicas territoriales. Luego, describiré las políticas públicas de este tipo implementadas en América Latina durante

las últimas décadas, analizando los modelos bajo los cuales fueron diseñadas. Posteriormente, analizaré el diseño e implementación de los CAJ argentinos como política pública en general para, finalmente, referirme al caso concreto del CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” de Constitución (CABA).

1.1.2. Objetivo General

Conocer la historia, el diseño, la implementación y los efectos de los CAJ, comprendiendo los alcances del acceso a la justicia que el Estado nacional se propuso garantizar con esta política pública, y la forma en que ha sido valorada por las personas destinatarias, a partir del caso concreto del dispositivo que funciona en el barrio de Constitución (CABA), entre los años 2011-2017.

1.1.3. Objetivos Específicos

1- Analizar la evolución histórica del concepto de acceso a la justicia, su normativización como derecho humano y su materialización a través de políticas públicas.

2- Contextualizar los CAJ argentinos, relevando, analizando y describiendo otras políticas públicas territoriales de acceso a la justicia del resto de la región.

3- Conocer los antecedentes, las ideas rectoras, las características, los objetivos y el funcionamiento de los CAJ.

4- Analizar si el CAJ de Constitución ha garantizado o no, y de qué modo, el acceso a la justicia en su territorio.

1.1.4. Preguntas de Investigación

- ¿Qué se entiende conceptualmente por acceso a la justicia y cuál ha sido su recepción en la normativa y jurisprudencia nacional e internacional?
- ¿Cómo, para qué y para quienes fueron diseñados los CAJ del MJyDH?
- ¿El acceso a qué tipo de justicia pretenden garantizar?
- ¿Cómo fue implementado, cuál es el funcionamiento y qué servicios brinda el CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” de Constitución (CABA)?
- ¿El CAJ ha producido avances en el acceso a la justicia de las personas que acuden a sus servicios? ¿Cuáles han sido sus aciertos, límites y carencias?

- ¿Esta política pública ha modificado la imagen tradicional del Estado que tienen las personas del territorio en que fue implementada?

1.2. Metodología de la Investigación

Conforme a los objetivos de estudio establecidos, considero apropiado un abordaje metodológico analítico y cualitativo de estudio de caso. Siguiendo a Neiman y Quaranta (2006) "El caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales" (p. 220), siendo el caso abordado en este trabajo, el CAJ "Presidente Néstor Carlos Kirchner" de Constitución (CABA), durante el período 2011-2017.

A propósito del método de investigación, sostiene Stake (1994): "...el estudio de un caso no es la elección de un método sino más bien la elección de un objeto a ser estudiado. Nosotros elegimos estudiar un caso. En tanto enfoque de investigación, un estudio de caso es definido por el interés en casos individuales antes que por los métodos de investigación utilizados" (p.236). El estudio de caso busca comprender la realidad del objeto de estudio, por eso se refiere a la particularidad y la complejidad de un caso singular en circunstancias importantes (Yacuzzi, 2005:11). Así, puede afirmarse que el estudio de caso es el examen de un ejemplo en acción (Walker, 1983), cuyo objetivo básico es la comprensión del significado de una experiencia (Pérez Serrano, 1994).

Según lo expresado anteriormente, la elaboración de esta tesis se explica en el interés suscitado por una política pública de acceso a la justicia, a partir de uno de sus dispositivos implementados en un territorio concreto y durante un plazo determinado. El afán de conocer el diseño, implementación e incidencia de la misma, impuso la necesidad de un diseño flexible, capaz de amoldarse al progresivo alcance de elementos y situaciones capaces de aportar mayor validez a la investigación. A su vez, las preguntas de investigación inicialmente confeccionadas jugaron un rol central, "...ya que a medida que avanza la investigación van logrando mayor claridad, y por este motivo deben ser planteadas de manera flexible de modo tal de favorecer su desarrollo y así arribar a una respuesta" (Kazez, 2009: párr.8).

El estudio de caso, además, resulta recomendable para el estudio de fenómenos contemporáneos, utilizando las técnicas de los estudios históricos, pero contando con la posibilidad de realizar una observación directa de los eventos y una entrevista sistemática a los participantes (Yin, 1994). En el mismo sentido, Yacuzzi (2005)

sostiene la particular pertinencia del estudio de caso cuando el problema a estudiar es incipiente y el investigador no tiene influencia alguna sobre los acontecimientos, siendo las preguntas fundamentales el cómo y por qué de los mismos.

La pertinencia del estudio de caso como diseño de investigación de esta tesis se fundamenta también en su ubicación dentro del paradigma “pragmatista”, que permite una combinación de abordajes cualitativos y cuantitativos, así como procedimientos deductivos e inductivos (Tashakkori y Teddlie, 1998). Según Cebreiro López y Fernández Morante (2004) “Lo esencial en esta metodología es poner de relieve incidentes clave, en términos descriptivos, mediante el uso de entrevistas, notas de campo, observaciones, documentos” (p.666).

En cuanto al tipo de estudio de caso, siguiendo la clasificación de Stake (1994) entre intrínsecos, instrumentales y colectivos; en esta tesis se adopta el intrínseco. Definido como aquel que puede constituirse a partir del interés en el caso y se emprende porque en sí mismo representa interés (Kazez, 2009). Entre sus ventajas, Lijphart (1971) sostiene que el método de estudio de caso permite la focalización en un único caso que puede ser examinado en profundidad, aun cuando los recursos a disposición del investigador sean limitados. Además, pueden realizar un aporte importante en el establecimiento de proposiciones generales a fin de posteriormente construir teoría.

El mismo autor distingue tipos ideales de estudios de caso, interesando destacar a los fines de esta tesis el tipo “confirmador de teoría”, que analiza el caso como puesta a prueba de una determinada proposición y que implícitamente conlleva un análisis comparativo (p.692). Se trata de un diseño que se rige por razonamientos hipotético-deductivos, donde a partir de determinada teoría y aplicando el análisis comparativo, el caso la confirma o la discute (Kazez, 2009).

En lo atinente a los prejuicios acerca de la falta de rigurosidad científica de los estudios de caso, puede decirse que “...las teorías predictivas y los universales no pueden encontrarse en el estudio de cuestiones que involucran a seres humanos. El conocimiento concreto, dependiente del contexto, es más valioso que la búsqueda de teorías predictivas y universales” (Flyvbjerg, 2006:224).

A partir de esta elección metodológica, en la recolección de datos utilicé estrategias complementarias. Para la confección del marco teórico, analicé el estado del arte del concepto de acceso a la justicia, así como la normativa y jurisprudencia existente a nivel local, nacional y regional referidas al tema. Posteriormente recabé la información existente en la producción académica y la Web, sobre las experiencias de

políticas públicas territoriales de acceso a la justicia en América Latina. Para analizar los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del MJyDH, utilicé el material institucional *El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal* (Infojus, 2012), decisivo para comprender la concepción del acceso a la justicia a partir de la cual fueron diseñados.

Luego, mediante informantes clave, accedí al protocolo de funcionamiento interno de los CAJ, vigente (por lo menos) hasta diciembre de 2015, una fuente primaria importante en pos de conocer cómo se llevó adelante la implementación de los mismos. También pude extraer, mediante fuentes secundarias, las estadísticas de consultas realizadas en los CAJ durante el segundo semestre de 2016 y el primero de 2017, discriminando luego las atinentes concretamente al CAJ de Constitución.

En cuanto al trabajo de campo, considero importante destacar la experiencia como abogado de una asesoría jurídica del barrio durante tres años (2013-2015), durante los cuales pude acceder a su cotidianeidad, a personas consideradas referentes y representativas del territorio y, fundamentalmente, a distintos casos y experiencias de consultantes que acudieron al CAJ de Constitución. Además, en 2017 realicé observaciones participantes en el dispositivo, en cuyo marco llevé a cabo entrevistas informales a los consultantes mientras esperaban ser atendidos, también a las trabajadoras administrativas y del gabinete psicosocial del CAJ.

Con respecto a las personas seleccionadas para realizar las entrevistas, tuve en cuenta que en los estudios exploratorios, el interés no recae en la exigencia de generalizar los resultados que se obtengan, sino en que los sujetos seleccionados sean los apropiados para responder las preguntas de la investigación (Kazez, 2009). En este sentido fue que elegí efectuar las entrevistas bajo dos parámetros: semiestructuradas a personas consideradas estratégicas para conocer los efectos del CAJ en el territorio, e informales a los consultantes ocasionales durante el trabajo de observación.

En orden cronológico, las entrevistas semi-estructuradas fueron realizadas a:

- 1) Andrea, ex trabajadora administrativa del CAJ durante el período 2011-2015, ingresante a través del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”, vive desde que nació en el barrio de Constitución.
- 2) Javier, ex trabajador administrativo del CAJ durante el período 2013-2015, vive en Constitución desde hace 25 años.
- 3) Marina, consultante del CAJ. Vive en Constitución y realizó distintas consultas en el dispositivo desde su apertura.

- 4) María, consultante del CAJ. Vive en el barrio y realiza trabajo territorial desde hace 10 años, participando en la Red de Constitución¹.
- 5) Elena, referente social de Constitución. Presidenta de “Madres Víctimas de la Trata” y encargada del comedor social de la organización. Ha consultado e interactuado con el CAJ en diversas oportunidades.
- 6) Alberto, coordinador del CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” desde su apertura hasta la actualidad.
- 7) Carolina, trabajadora administrativa del CAJ.
- 8) Melisa, consultante del CAJ. Reside en el Conurbano bonaerense y transita cotidianamente el barrio de Constitución.
- 9) Milagros, consultante del CAJ. Vive en Constitución y acude junto a sus hijos a la atención psicosocial del dispositivo.

Finalmente, las entrevistas informales fueron realizadas al azar durante la observación llevada a cabo en el local donde funciona el dispositivo, en un total de diez (10). Cinco (5) en la fila previa al horario de apertura y cinco (5) en los asientos de espera, una vez ingresados al CAJ.

- 1) Carlos, 35 años. Fue al CAJ a tramitar el Certificado de Antecedentes Penales.
- 2) Juana, 29 años. Asistió para obtener el subsidio habitacional del GCBA.
- 3) Matías, 25 años. Fue al CAJ a tramitar el DNI.
- 4) Eliana, 31 años. Asistió para asesorarse en un caso de violencia de género.
- 5) Carla, 32 años. Acudió al CAJ para tramitar la Asignación Universal por Hijo (AUH).
- 6) Valeria, 28 años. Asiste para ser atendida junto a sus hijos por el gabinete psicosocial.
- 7) Natalia, 30 años. Fue al CAJ a asesorarse sobre el cobro de la pensión alimentaria de su hija.
- 8) Pedro, 52 años. Asistió al dispositivo en busca de un abogado que lo patrocine en un caso de sucesión.
- 9) Luisa, 65 años. Asiste para asesorarse sobre su pensión por invalidez.
- 10) Rocío, 23 años. Acudió al CAJ para ser asesorada sobre la obtención de residencia precaria ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

¹ La Red de Constitución es un colectivo de organizaciones políticas, sociales y culturales que busca visibilizar las problemáticas del barrio y consensuar estrategias para su solución.

Capítulo 2. El concepto de Acceso a la Justicia

En este capítulo analizaré el concepto de acceso a la justicia desde una perspectiva teórica, jurídica e histórica, con el objetivo de establecer un marco teórico que permita abordar el objeto de estudio de la investigación. Para ello, haré énfasis en el vínculo conceptual del acceso a la justicia con los modelos políticos, económicos, sociales y culturales que predominaron en los Estados nacionales durante determinados períodos históricos, reflejado en los alcances de su inclusión normativa e interpretación jurisprudencial, teniendo en cuenta especialmente el contexto latinoamericano y argentino.

2.1. Primeras nociones

La Real Academia Española define la palabra acceso como “acción de llegar o acercarse”, “entrada o paso”, o “entrada al trato o comunicación con alguien” (RAE, 2018). Se entiende que acceder implica partir de una situación inicial para situarse en otra, con cierta connotación positiva, de mejora (Robles, 2011). Ahora bien, cuando ese acceso se dirige a algo rotulado bajo la polisémica palabra justicia, ¿a qué nos estamos refiriendo?

2.1.1. Las acepciones de la justicia: justicia de los tribunales y justicia social

Excede los límites y objetivos de esta investigación indagar sobre las definiciones clásicas de la justicia o realizar un análisis propio de la axiología jurídica. Lo que interesa es señalar que la palabra se utiliza comúnmente en referencia a la organización o administración de justicia, ejercida por los distintos niveles estatales, a través de los tribunales que funcionan bajo la órbita de los poderes judiciales. Esto, a priori, descarta otros modos de justicia alternativos a la justicia creada y ejercida por el Estado (De Sousa Santos, 2009). La justicia así entendida, parte de la proclamación abstracta de la igualdad jurídica característica del liberalismo clásico (Salanueva y González, 2011). Desde esta óptica, el problema del acceso se restringe a la llegada de sujetos definidos como “justiciables” a la administración de justicia estatal, en procura de solucionar sus conflictos por vía litigiosa (p.35).

Con esta delimitación, y en referencia al contexto argentino, Gargarella (2005) le atribuye los siguientes rasgos:

La justicia en nuestro país (Argentina) –tal vez de modo algo más extremo– sigue siendo una justicia estructuralmente sesgada, y ello es lo último que uno quiere de la organización judicial. Para decirlo provisionalmente, de modo brutal, diría que en sus esferas superiores, nuestra justicia se encuentra claramente sesgada en materia de clase social (media/alta), género (masculino), raza (blanca), religión (católica), e ideología (conservadora). Esto es lo que detectan los pocos estudios sociológicos que se han hecho sobre nuestro sistema judicial. Y lo grave es que, esperablemente, esos sesgos aparecen traducidos luego en los contenidos de muchos fallos (párr.5).

Caracterizada de este modo, referida al Poder Judicial y los órganos jurisdiccionales del Estado, su significado se limita a “la justicia de los tribunales”. Pero si consideramos que las sociedades actuales se encuentran estratificadas por clases, con la consecuente desigualdad material de aquellos que acuden a esta justicia tribal (los “justiciables”), no resulta complejo inferir la existencia de un acceso diferenciado a la misma (Salanueva y González, 2011: 36). Siguiendo a Begala y Lista (2000) “Desde la perspectiva sociojurídica, lo que despierta interés es el no acceso a la justicia del estado (...) por parte de diversas categorías de personas definidas de varias maneras: ‘sectores vulnerables’, ‘desaventajados’, ‘excluidos’, ‘desafiliados sociales’, o ‘marginados’, los que, de algún modo, detentan como rasgo común la pobreza y precariedad económica y a partir de ello la falta de poder y la debilidad política”(p.35). A la superación de esa realidad desigual se refiere la palabra justicia cuando se le añade el adjetivo “social”, trascendiendo filosófica y materialmente la acepción que la acota al Poder Judicial del Estado. De este modo, para Sampay (1949) la justicia social:

Es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con la exigencia del bien común. El bien común o bien de la colectividad, significa que el Estado debe hacer pasible a sus sujetos la realización de lo bueno, y garantizar esa posibilidad. Por justicia debe entenderse, la que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases con las obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida que contribuyeron a su realización.(p.18)

Entonces, mientras la justicia a secas, referida a la interpretación y aplicación de normas jurídicas en el ámbito judicial, se fundamenta en la ficción de igualdad ante la

ley; la justicia social supone el alcance progresivo de la igualdad en el plano material. Como plantea Fraser (2008), en la idea de justicia social subyace la redistribución socioeconómica, el reconocimiento legal o cultural y la dimensión política de representación. Desde esta perspectiva: “Garantizar el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables implica una transformación en la forma de abordar la igualdad (...) Esta concepción debe anclarse en la perspectiva de los derechos humanos, que obliga a pensar el derecho como una institución destinada a la transformación de las desigualdades sociales para la construcción de la justicia social” (INECIP, 2005:20). Aquí interesa poner el acento en el sentido eminentemente político de la justicia social, que abarca una igualdad material y no sólo jurídica entre las personas, excediendo la acepción de justicia comúnmente aceptada.

2.1.2. ¿Para quiénes?

Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008), realizan la siguiente definición en su sección 2ª punto 1:

Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico (p.5).

Si bien esta definición cuenta con consenso en el tema tratado, considero pertinente realizar una digresión alusiva a su contenido. Siendo la pobreza el obstáculo fundamental en el acceso a la justicia a partir del cual derivan todos los demás, constituyendo la causa aglutinante del “no” acceso, estimo insuficiente su enumeración como una causa más de vulnerabilidad social. Entendiendo la pobreza desde la

perspectiva de nuestro subcontinente latinoamericano, el más desigual de la tierra,² como consecuencia de una histórica distribución injusta de la riqueza que ha resultado estructural (Di Filippo, 1981). De esta manera, se descartan posturas neoconservadoras atinentes a la capacidad emprendedora de los individuos, que los culpabilizan de su pobreza.

Desde mi óptica, el concepto “personas en condición de vulnerabilidad” contiene cierto sesgo individualista, que prescinde del colectivo como sujeto para el acceso a la justicia. Denota, además, un estado temporal que se propone superar, con la intención de evitar una naturalización. Pero de esta manera, se corre el riesgo de invisibilizar procesos históricos que han generado relaciones de dominación al interior de las sociedades. Considero preferibles palabras que expliciten con mayor nitidez la subalternización histórica y estructural de personas y colectivos sociales, indisociable del sistema económico, político, social y cultural capitalista. Por eso, en esta tesis, también utilizaré las denominaciones “personas vulnerabilizadas” en el plano individual y “sectores vulnerabilizados” en el plano colectivo, como aquellas cuyo acceso a la justicia se pretende.

2.2. El acceso a la justicia: Conceptualización

El concepto de acceso a la justicia resulta especialmente complejo, ya que ha sido abordado desde distintas perspectivas y con distintos alcances desde el campo jurídico, sociológico, político e histórico. Además, como sostiene Gherardi (2006), bajo este concepto se han discutido diversas acciones, estrategias, métodos, procedimientos e instituciones dirigidas a garantizar la accesibilidad a justicia de sectores postergados de la comunidad. De este modo, el acceso a la justicia ha englobado:

(...) la creación de un servicio público a cargo del Estado, la educación de la población con respecto a los derechos que la ley reconoce a los ciudadanos, la concientización de la sociedad acerca de la existencia de derechos y las formas de protegerlos o hacerlos efectivos, la responsabilidad social de la corporación de abogados que generalmente tiene el monopolio del acceso a los procesos judiciales, los métodos para sobrellevar obstáculos y dificultades propios de ciertos grupos mediante la creación de organismos especializados (por ejemplo, en áreas de discriminación por sexo o raza), la manera de sortear obstáculos geográficos (por

² Según la ONU (2018), en América Latina el 20% de la población más rica tiene en promedio un ingreso per cápita casi 20 veces superior al ingreso del 20% más pobre.

ejemplo, con el uso de herramientas tecnológicas) y la reforma del poder Judicial y las normas que regulan aspectos de procedimiento en los procesos judiciales. (p.129)

Debido a esta amplitud y diversidad conceptual, apelaré a una primera definición teórica: el acceso a la justicia es el derecho a reclamar por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de un derecho legalmente reconocido (Gherardi, 2006:130). Así definido, queda emparentado a lo que Cappelletti y Garth (1981) llaman “derecho a la jurisdicción”, también denominado sentido **restringido** o **formal** del concepto. Así, Lista y Begala (2000) lo definen como “...la posibilidad de hacer uso, como ciudadano, de los mecanismos y estructuras del sistema judicial del Estado para la defensa de los derechos legales” (p. 251). Y Birgin y Kohen (2006) lo consideran “...el conjunto de medidas que se adoptan para que las personas resuelvan sus conflictos y protejan sus derechos ante los tribunales de justicia” (p.20).

En cambio, el sentido **amplio** o **material** del acceso a la justicia, se refiere a “...la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos jurídicos –formales e informales– que generan, aplican o interpretan las leyes y regulaciones normativas con especial impacto en el bienestar social y económico de las personas” (Boueiri, 2003, citado en Robles, 2011:70). El concepto aparece ligado al bienestar económico, la distribución de ingresos, bienes y servicios, el cambio social e incluso la participación en la vida cívica y política (Birgin y Kohen, 2006:20).

También puede entenderse el acceso a la justicia como un **hecho social**, que comprende “...el vínculo entre los individuos como ciudadanos y el sistema judicial, para la defensa de sus derechos legalmente reconocidos, partiendo de suponer que dicho acceso no es igualitario y de admitir que es un derecho legalmente consagrado por el principio de igualdad ante la ley” (Lista y Begala, 2000: 252).

Siguiendo a Robles (2011), si el acceso a la justicia se considera agotado en el contacto con el sistema judicial de quienes buscan defender sus derechos o resolver sus conflictos, puede definirse como un **acto**, dando lugar a “soluciones” tradicionales en el campo, tales como el asesoramiento legal gratuito, el beneficio de litigar sin gastos y la adaptación de procedimientos judiciales y administrativos (p.71). Por el contrario, concebido como un **trayecto**, se tiene en cuenta las circunstancias previas al contacto con la justicia de los tribunales, la permanencia de los sujetos en el litigio y la posterior efectivización de los derechos reclamados (p.71). Así considerado, el acceso a la justicia

engloba varias etapas, que coadyuvan a vislumbrar los obstáculos materiales, psicológicos y culturales que experimentan los sectores vulnerabilizados:

(a) reconocer la existencia de un problema; (b) identificar ese problema como uno de naturaleza jurídica; (c) identificar la persona (pública o privada) responsable de haber causado el problema o que hubiera incumplido su obligación de contribuir a resolverlo; (d) convertir el problema en una demanda o reclamo ya sea judicial o administrativo; (e) sostener el proceso que se inicia como consecuencia de la eventual judicialización del problema con todo lo que ello implica (seguir, instar, monitorear el proceso con la ayuda profesional necesaria, en su caso); y (f) una vez lograda la decisión judicial o administrativa perseguida, corresponde intentar hacer efectiva la resolución judicial o la decisión administrativa (Gherardi, 2006:130).

También puede tomarse la distinción que realiza el derecho procesal entre legitimado activo y pasivo del proceso, para sostener que el acceso **directo** a la justicia se verifica en quien ejerce la acción como titular de derechos exigiendo su efectivización. En consecuencia, quien resulta demandado en el proceso, experimenta (o sufre) un acceso **inverso** a la justicia (Robles, 2011:71). Se trata del contacto de mayor recurrencia que tienen los pobres con los distintos actores del aparato punitivo (policía, justicia penal, servicio penitenciario) de la administración de justicia. Esto condiciona la percepción de la justicia de los sectores vulnerabilizados, que en caso de pretender un acceso “directo” a la justicia, partirán desde la experiencia cercana de trato violento y discriminatorio, consecuencia de una justicia que responde a intereses ajenos (p.71).

El acceso a la justicia también puede clasificarse en términos de “calidad”: **formal** si se limita a la llegada al servicio de justicia o **eficaz**, si contempla la posibilidad de lograr un pronunciamiento judicial en tiempo razonable que permita solucionar el conflicto o amparar la conculcación de un derecho (p.72).

Llegado a este punto, considero necesaria una historización del acceso a la justicia, ya que se trata de un concepto **dinámico**, que ha experimentado diversas transformaciones a lo largo del tiempo (Axat, 2014:204). Esto obedece al vínculo directo de sus límites y contenidos con el modelo de Estado imperante en cada momento histórico. Como sostiene Robles (2011): “El rol del Estado y su relación con la sociedad civil determinan de manera directa –sobre todo mediante el diseño de políticas públicas– en la accesibilidad a la justicia. En nuestro país, como en gran parte de América Latina, hemos sido testigos privilegiados de la oscilación estatal entre el

intervencionismo y el liberalismo/neoliberalismo; entre la regulación y la libertad de los mercados, así como también entre la desidia y el activismo estatal” (p.75). Esto explica que sea un concepto cuyos alcances se han encontrado permanentemente en disputa, como reflejo de la puja por el poder político y el modo de gestión pública propuesto para su ejercicio.

Asimismo, el acceso a la justicia es **relativo**, ya que los diferentes contextos socio-políticos, determinan que ciertas políticas públicas puedan ser aplicadas en determinados Estados y en otros no. En razón de ello “...acceder a la justicia en Argentina puede ser muy diferente a Europa pero quizás no demasiado lejano al resto de los países de América Latina” (Robles, 2011: 75).

Entonces, en lo que sigue realizaré un recorrido histórico por la mencionada relación del concepto de acceso a la justicia con los sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que fueron plasmados a través de los Estados nacionales a lo largo del tiempo. Empero, teniendo en cuenta el mencionado carácter relativo y dinámico del concepto, así como la ubicación geográfica y temporal del objeto de estudio, explicaré luego las distintas perspectivas histórico-jurídicas con que ha sido conceptualizado el acceso a la justicia en el caso concreto de la Argentina.

2.3. El acceso a la justicia en perspectiva histórica

Como afirman Birgin y Kohen (2006), se remonta a 1495 en Inglaterra, bajo el reinado de Enrique VII, la primera ley especial para garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita y eximir de costos judiciales a las personas indigentes, en procesos civiles ante tribunales del Common Law (p.15). Partiendo de ese cariz caritativo, durante el siglo XVIII, con las llamadas “revoluciones burguesas” (Hobsbawm, 1971) que tuvieron lugar en Francia y Estados Unidos, la idea de asistencia jurídica comenzó a desplazarse hacia un derecho político directamente vinculado a la igualdad ante la ley, pregonada en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789 (Birgin y Kohen, 2006: 15).

La posterior evolución del concepto de acceso a la justicia y los mecanismos para garantizarlo fue descrita en el clásico trabajo de los juristas Mauro Cappelletti y Bryant Garth “*El acceso a la justicia, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*” (1981). Traducida al español en 1982 por los procesalistas del colegio de abogados de La Plata, fue el resultado de una monumental investigación colectiva e interdisciplinaria llamada “Proyecto florentino sobre el acceso a la justicia”

realizada durante la década del '70 en treinta países, con la participación de más de cien investigadores de distintas áreas del conocimiento (Cárcova, 2003:3).

Reflexionando sobre la pobreza extrema y la exclusión social como los principales obstáculos para acceder a la justicia, los autores ligaron los alcances del concepto a la enseñanza del proceso civil, y fundamentalmente, a la ideología dominante bajo la cual fueron concebidos los Estados que surgieron luego de las revoluciones burguesas dieciochescas (Cappelletti y Garth, 1981:23).

Así, el típico Estado liberal burgués de los siglos XVIII y XIX, solo pudo pensar y practicar desde la filosofía individualista hegemónica, un derecho de acceso a la jurisdicción "...al que formalmente tenían las personas afectadas para litigar o defenderse en juicio" (p.19). Se trataba de un Estado mínimo, pasivo, limitado al reconocimiento formal del "derecho natural" de las personas a defenderse en juicio:

No concernía al Estado auxiliar la "indigencia jurídica", es decir, la imposibilidad de mucha gente para valerse del Derecho y de sus instituciones. La justicia, como muchas otras cosas, sólo era accesible en el sistema liberal a quienes podían afrontar su costo; los que no podían hacerlo eran considerados "culpables" de su propia situación. De modo tal, que sólo teóricamente era igualitario el derecho de todos a pedir justicia. (p.20)

En este marco, juristas y abogados enseñaron, interpretaron y aplicaron el derecho de una manera predominantemente dogmática y exegética, desde hipótesis abstractas y alejadas de las problemáticas reales (p.20). Posteriormente, la complejización de las sociedades liberales y la irrupción de la idea de derechos sociales, fue desplazando el paradigma netamente individualista del derecho hacia una concepción colectiva, que buscó llevar a la práctica aquello formalmente proclamado (p.20).

Según los autores citados, esta concepción, denominada "constitucionalismo social", comenzó a llevarse a cabo a partir de la Constitución francesa de 1946, con derechos referidos al trabajo, la salud, la seguridad social, la educación, la familia, etc. (p.21). Sin embargo, se puede mencionar a la Constitución mexicana de 1917 como la primera en proclamarlos (Maraniello y Parisi, 2016).

Esta orientación hacia el efectivo goce de los derechos humanos, requería un Estado activo, capaz de zanjar con acciones positivas las desigualdades de hecho. De

este modo, fue el Estado de Bienestar quien “(...) ha procurado otorgarles a los individuos nuevos derechos como consumidores, inquilinos, arrendatarios, trabajadores dependientes y aun como simples ciudadanos” (Cappelletti y Garth, 1981:21). Y el otorgamiento de estos derechos, implicó como correlato, la existencia de herramientas legales efectivas para ejercerlos de manera práctica. Por este motivo, el acceso a la justicia fue considerado “...el más importante de los derechos humanos” (p.22) en un sistema legal con pretensiones reales de igualitarismo.

Como sostienen Salanueva y González (2011): “En las sociedades capitalistas del siglo XX, fragmentadas en clases sociales, con una organización judicial de varias centurias de antigüedad, el acceso a la justicia de las clases populares, se había tornado imposible. El Estado Benefactor o Social que se ocupa de evitar y controlar los conflictos sociales, comenzó a atender los reclamos de mejor y más justicia para todos.”(p.33)

Para arribar a una comprensión más amplia de las causas que impedían el acceso a la justicia, los procesalistas incorporaron a sus estudios métodos y técnicas de la sociología, lo que les permitió, además, indagar en la incidencia del origen de clase de los operadores judiciales (p.34). Haciendo uso de dichas herramientas, Cappelletti y Garth (1981), realizaron un estudio concreto desde una perspectiva comparativa, de los obstáculos que dificultaban o imposibilitaban a un gran número de personas, ejercer un uso “efectivo” del sistema de administración de justicia (p.23). Tales como la onerosidad de las costas en juicio y el servicio prestado por los abogados, las ventajas procesales de las partes en virtud de su situación económica, la posibilidad de conocer el derecho y defenderlo en juicio, y la necesidad de hacer hincapié en la problemática de los “intereses difusos³” (p.35).

De este modo, propusieron reformas en la “justicia de los tribunales” para superar dichos obstáculos, incluyendo la creación de nuevos tribunales; la admisión de personas “legas” o no profesionales del derecho, tanto para juzgar como para defender; modificaciones al derecho sustantivo para evitar los conflictos o facilitar su solución, y el establecimiento de órganos privados o informales para dirimirlos (p.81).

³ “Son ‘difusos’ los intereses colectivos o fragmentarios, tales como la contaminación ambiental o la defensa de los consumidores. Los problemas principales que se presentan -la causa de su ‘amplitud’- están dados porque nadie tiene individualmente derecho a demandar la violación de un interés colectivo, o porque el daño sufrido por cada uno es demasiado pequeño para inducirlo a litigar” (Cappelletti y Garth, 1981: 35).

Todo esto, bajo el siguiente entendimiento: “... podemos ser escépticos acerca de las posibilidades de reformas del acceso a la justicia en un orden social fundamentalmente injusto. Hay que reconocer que las reformas procesales y judiciales no pueden servir de sustitutos de una reforma política y social...” (p.179).

Cappelletti y Garth escribieron para el Estado de Bienestar⁴, distinguiendo al acceso a la justicia como el **derecho humano** fundamental para la efectividad de todos los demás. Aunque, paradójicamente, coincidieron con la época en que aquel Estado comenzaba su ocaso histórico bajo el paradigma neoliberal, que puso en manos de los individuos y el mercado, la satisfacción de los derechos humanos básicos; como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social (Abramovich y Pautassi, 2009).

En este contexto, el acceso a la justicia fue sometido al criterio eficientista de reducción de costos, lo que llevó, por ejemplo, a la insistencia en los métodos alternativos de resolución de conflictos para “aliviar” los sistemas judiciales (CELS, 2016: 275). En un esquema económico, político-social y cultural asentado en la lógica de ganadores y perdedores, consolidado a partir del consenso de Washington (Giddens, 2000), difícilmente podía prevalecer una concepción del acceso a la justicia como derecho humano primordial, que conlleve la obligación estatal de diseñar e implementar políticas públicas integrales especialmente orientadas a los sectores vulnerabilizados de la sociedad (Birgin y Kohen, 2006:21).

Por el contrario, como sostiene Axat (2014), durante el neoliberalismo de fines del siglo XX “La fragmentación social y el declive de lo político creó condiciones para incapacitar (jurídicamente hablando) a los actores más vulnerables para que puedan ejercer sus derechos” (p.213) por lo que “...la brecha social se tradujo en brecha jurídica” (Rodríguez Alzueta, 2014:12). Para Cárcova (2003), a la exclusión económica se agregó la exclusión cultural, derivada de un proceso de marginalización y aculturación de las grandes masas, que desgarró profundamente el tejido social: “Como consecuencia de ello, no comparten con el resto integrado (y minoritario) del espectro, un mismo sistema de representaciones; las construcciones de sentido, los símbolos y,

⁴ Para Costante (2005) el Estado de Bienestar consistió básicamente en la obligación explícita que asumió el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos vulnerados por la sociedad mercantil, a partir de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos; y en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de las políticas públicas. De esta forma, constituyó una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, en el entendimiento de que las premisas de aquél limitaban y mitigaban el conflicto de clases, equilibrando la asimetría de poder entre trabajo y capital (p.134).

claro está, los valores y las expectativas de unos y de otros, no resultan conmensurables.”(p.4)

Al iniciarse el siglo XXI, los nuevos gobiernos “progresistas” latinoamericanos, se presentaron (al menos desde lo retórico), como una ruptura con la experiencia neoliberal en la región, con la reivindicación del rol del Estado frente al capital financiero transnacional (Borón, 2010), asumiendo un papel de necesario garante del goce de los derechos humanos mediante la implementación de políticas públicas:

Este nuevo consenso no surge de un enfoque renovado en términos de una visión amplia en torno a los derechos humanos, sino parte de la búsqueda de nuevos elementos superadores ante el evidente fracaso de las políticas focalizadas de las décadas de los ochenta y los noventa, las que fueron promovidas particularmente por los organismos de asistencia crediticia, agrupados en el denominado consenso de Washington. (Abramovich y Pautassi, 2009:1)

En esta etapa histórica, el acceso a la justicia como derecho humano fundamental, fue ligado de manera indefectible a todo sistema democrático, cuyo objetivo radique en garantizar y efectivizar los derechos de todos por igual (Birgin y Kohen, 2006:15). A propósito de esta relación entre democracia y acceso a la justicia, Abramovich (2007) sostiene que desde una mirada instrumental, puede considerarse en el derecho a la jurisdicción “(...) el ejercicio efectivo de los demás derechos políticos (electorales activos o pasivos) o de aquellos derechos civiles que conllevan una indiscutible dimensión política (información, participación, petición, asociación, libertades sindicales, etc.)”(p.10). Por lo tanto, si bien fue tomada en cuenta la existencia de organizaciones de la sociedad civil efectoras de asistencia y patrocinio jurídico gratuito, se planteó en cabeza del Estado la obligación de satisfacer los derechos de los ciudadanos, organizando la prestación de un servicio que responda a la lógica de servicios públicos como los de educación y salud:

Caracterizar los servicios jurídicos gratuitos como un servicio público obliga no sólo a brindar información sino también a llevar adelante las gestiones que el Estado -a través de los abogados- realiza en su propia representación para la tutela de sus intereses. A la información y el consentimiento propios de la relación entre abogados y clientes, se deberán sumar aquellas otras obligaciones que surgen de la relación entre prestadores y usuarios de un servicio público (Birgin y Kohen, 2006:15).

De la misma perspectiva participa Méndez (2000), sosteniendo que el surgimiento de un sistema de protección con enfoque de derechos humanos, “...debe redundar en una ampliación del acceso a la justicia, de donde resulte una mayor consideración del sistema de justicia en general como órgano al servicio de la población, es decir, como servicio público”(p.22).

Siguiendo a Soms y Belmonte (2014), dicho servicio debería ser brindado con la máxima calidad y universalidad posible, gozado en igualdad de condiciones por todos los ciudadanos, especialmente por los sectores vulnerables de la sociedad (p.2).

De acuerdo a lo expresado, el acceso a la justicia constituye un derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar mediante políticas públicas diseñadas e implementadas como un servicio público. Considerado de esta forma, el acceso a la justicia fue adquiriendo un lugar de relevancia en la agenda de los organismos internacionales y de cooperación internacional, donde se lo vinculó al desarrollo económico y la profundización democrática en los países latinoamericanos (Birgin y Kohen, 2006). En este sentido, podemos incluir el trabajo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Acceso a la Justicia y Equidad: estudio en siete países de América Latina* (2000); el *Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia para América Latina y el Caribe* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (INECIP) del año 2005 y las *100 Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia*, elaboradas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008. También la perspectiva expuesta en el *Programa Iberoamericano de acceso a la justicia* del año 2010⁵, donde se establece que el servicio público brindado por el Estado, debe llevarse a cabo mediante políticas públicas integrales y coordinadas, encabezadas por los poderes ejecutivos⁶.

Tratándose, entonces, de un derecho humano que ha tenido especial tratamiento en América Latina, a continuación analizaremos cómo el acceso a la justicia ha sido incluido en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), el

⁵ Argentina adhirió en el año 2015.

⁶ “...son los ejecutivos quienes tienen que reasumir la responsabilidad de adoptar y coordinar estas políticas, corrigiendo la delegación que habían hecho en otras instituciones del sector justicia que, por su naturaleza, no tienen estas competencias de coordinación (...) complementando las políticas de acceso a la justicia con las políticas que tratan de promover una mayor cohesión social en la región iberoamericana.”(SEGIB, 2010).

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y las constituciones latinoamericanas.

2.3.1. Inclusión normativa del derecho de acceso a la justicia en el SUDH y el SIDH

En el SUDH, se considera el derecho de acceso a la justicia implícito en su sentido restringido de acceso a la jurisdicción, directamente ligado al derecho a un recurso judicial efectivo, la defensa en juicio y el debido proceso en sede penal. De esta manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (ONU, 2017) establece:

Artículo 8º: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Artículo 10º: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En el mismo sentido se inscribe el artículo 2º inciso 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966⁷(ACNUDH, 2015). Ello guarda coherencia con el momento histórico en que tuvieron lugar los tratados internacionales sobre derechos humanos, durante la segunda posguerra. Como se sostuvo anteriormente, fue recién a partir de los años 70 que el concepto de acceso a la justicia comenzó a expandirse desde los países centrales, contemplando una perspectiva sociológica de los obstáculos para la efectivización de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico (Cárcova, 2003).

Con respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el derecho humano de acceso a la justicia tampoco se encuentra expresado de manera literal en la normativa, suponiéndose implícito en los derechos y garantías fundamentales derivados de la igualdad ante la ley, que consagran el debido proceso, la protección judicial y el derecho a un recurso efectivo, ampliamente garantizados en los instrumentos internacionales básicos. Así podemos mencionar los artículos 24º, 25º y

⁷ Artículo 2º Inc.3: Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; c) las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (ACNUDH,2015).

26° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948⁸(OAS,2012); y los artículos 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH), conocida como Pacto de San José de Costa Rica⁹ (OAS,2012).

2.3.2. El acceso a la justicia en la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

En la ponencia titulada “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Justicia e Impunidad” (2005), Ventura Robles define al acceso a la justicia como “...la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular” (p.3).

Esta perspectiva de la Corte IDH, fue plasmada tempranamente en las primeras sentencias de casos contenciosos, interpretando al acceso a la justicia en el sentido

⁸ Artículo XXIV: Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Artículo XXV: Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puestos en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Artículo XXVI: Se presume que todo acusado es inocente hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas (OEA, 2012).

⁹ Artículo 8° (Garantías judiciales):

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25° (Protección judicial):

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados parte se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.(OEA, 2012)

limitado de acceso a la jurisdicción que prescriben las normas convencionales (art.8° y art.25°), con el mencionado énfasis en las garantías del debido proceso en el ámbito de procesos penales. Esto debe comprenderse en relación a la profusa historia de crímenes de lesa humanidad que tuvieron lugar durante las dictaduras militares latinoamericanas. Como sostiene Ventura Robles (2005), en *Godínez Cruz* (Corte IDH. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C N°5) y *Velásquez Rodríguez* (Corte IDH. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4), la Corte IDH estableció que toda norma o medida que impida o dificulte hacer uso de un recurso judicial adecuado y efectivo para remediar la situación jurídica infringida, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, conforme al artículo 25 de la CADH (p.5). En este sentido, en el caso *Barrios Altos* (Corte IDH, Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75) la Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Perú por el dictado de leyes de amnistía violatorias del derecho a las garantías judiciales y la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la CADH (p.7).

Sin embargo, con el cambio de siglo, el eje interpretativo fue expandido, entendiéndose el acceso a la justicia como garantía para la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Así podemos mencionar la consideración de los obstáculos económicos para acceder a la justicia, expresada en la Opinión Consultiva N° 11/1990: “si un indigente requiere efectivamente asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevada de agotar los recursos internos” (Corte IDH, opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, p.9). Así mismo, en el caso *Cantos* (Corte IDH, Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97) la Corte IDH consideró que garantizar el derecho de acceso a la justicia, implica que las partes del proceso puedan participar del mismo sin el temor a ser compelidas a pagar sumas de dinero desproporcionadas o excesivas a causa de haber recurrido a un órgano judicial.

También en la Opinión Consultiva N°18/2003, la Corte IDH se refiere a la obligación del Estado de garantizar realmente el acceso a la justicia, más allá de su reconocimiento formal, garantizando a las personas (entre otras medidas) la prestación de un servicio público gratuito de defensa, para hacer valer en juicio los derechos derivados de una relación laboral (Ventura Robles, 2005: 126).

La ampliación del derecho a la tutela efectiva al ámbito de los DESC, ha sido plasmada en el informe *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos*

Económicos, Sociales y Culturales (2007) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se sostiene la obligación de los Estados de diseñar e implementar mecanismos judiciales efectivos, que aseguren estos derechos en sus dimensiones individual y colectiva (p.31). En este sentido, en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH puede citarse como ejemplo el caso *Lagos del Campo vs Perú* (Corte IDH, Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340), donde se trata el acceso a la justicia en relación al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral.

En suma, el derecho de acceso a la justicia es interpretado por la Corte IDH como derecho a la jurisdicción, con base normativa en los artículos 8 y 25 de la CADH. Inicialmente dirigido a asegurar las garantías judiciales y el acceso a recursos efectivos, adecuados y suficientes en sede penal ante graves violaciones de los derechos humanos, en las últimas décadas su consideración ha sido expandida para garantizar el goce efectivo de los DESC.

2.3.3. El acceso a la justicia en las constituciones latinoamericanas

Conforme a la inclusión implícita del acceso a la justicia en la normativa convencional universal e interamericana reseñada más arriba, en la mayoría de las constituciones nacionales del subcontinente latinoamericano, se lo considera comprendido en el articulado que garantiza el derecho de acceder a la jurisdicción.

Así, la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, establece en su artículo 229: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”(Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) en su artículo 17 declara: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”(UNAM, 2016).

También la República de Guatemala declara en el artículo 29 de su Constitución Política (1985): “Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley” (Justia Guatemala, 2019).

En cambio, la República del Ecuador, en el artículo 75 de su Constitución del año 2008, menciona expresamente el acceso a la justicia: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión” (OEA, 2015). A su vez, en el artículo 191 declara a la Defensoría Pública como órgano autónomo con la función de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

En el caso de la República Argentina, antes de la Reforma Constitucional de 1994, el derecho de acceso a la justicia sólo se encontraba implícito en los artículos 16 (igualdad ante la ley) y 18 (debido proceso) de la Carta Magna. A partir de la incorporación del artículo 75 inciso 22, se conformó el Bloque de Constitucionalidad Federal, estableciendo la jerarquía constitucional de los tratados fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, cuya inclusión del acceso a la justicia tratamos anteriormente.

Debe agregarse que el artículo 120 de la Constitución Nacional creó al Ministerio Público como órgano bifronte, autónomo y autárquico, con la función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad (Infoleg, 2010). Así es que la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149, establece en su artículo 1°, la función principal de garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral para la defensa y protección de derechos humanos en casos individuales y colectivos (MPD, 2018). A su vez, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 27.148, prescribe en su primer artículo, la misión general de procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes de la República Argentina (MPF, 2018).

En cuanto a las constituciones locales, la Provincia de Buenos Aires asegura en el artículo 15 de su Carta Fundamental (1994) “...la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial” (Infoleg, 2010). Asimismo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantiza en el artículo 12 inciso 6 de su Constitución del año 1996: “El acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede limitarlo por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia profesional gratuita y el beneficio de litigar sin gastos” (GCBA, 2011). Si bien estas

constituciones reconocen expresamente el derecho de acceso a la justicia, lo contemplan en el mismo sentido que las constituciones nacionales, como garantía de accesibilidad a la jurisdicción de quienes no cuentan con suficientes recursos económicos para hacerlo, ligándolo al debido proceso y el derecho a un recurso efectivo en sede judicial o administrativa.

Hasta ahora, he realizado un recorrido por las modificaciones históricas del concepto de acceso a la justicia junto a las formas en que ha sido incluido en los tratados, normas y jurisprudencia atinentes a los Estados latinoamericanos. No obstante, siendo el propósito de este trabajo el acceso a la justicia según una política pública del Estado argentino, y teniendo en cuenta lo indisoluble del concepto con respecto a los modelos de Estado que históricamente han imperado en cada país, a continuación me referiré a la historia del acceso a la justicia en la Argentina.

2.4. El acceso a la justicia en la Argentina

La primera periodización histórica que tendré en cuenta, es la realizada por Robles (2011). El autor menciona que el acceso a la justicia en su faceta de defensa de los pobres ante los estrados judiciales, tuvo un primer antecedente en una ordenanza de 1814, por medio de la cual el Cabildo de Buenos Aires asumió como funciones propias la asistencia social y jurídica de sus vecinos (p.64).

Más allá de ese antecedente, establece la primera etapa a mediados del siglo XX, durante la versión argentina del Estado de Bienestar que llevó adelante el gobierno de Juan Domingo Perón (Torre, 2002). En estos tiempos, el objetivo fue remover los obstáculos y condicionantes económicos, mediante la organización de servicios jurídicos gratuitos prestados por sindicatos y colegios de abogados (Robles, 2011:67). También fue creado el Servicio Jurídico Social Gratuito de la Provincia de Buenos Aires, por medio del Decreto N°6249 del gobernador Domingo Mercante en 1946, bajo dependencia de la Secretaría de Hacienda y Administración Provincial. En el mismo se desempeñaron como empleados jóvenes estudiantes de derecho (p.67).

Aquel Servicio Jurídico Gratuito, tenía previstos los siguientes objetivos: mantener un servicio de asesoramiento jurídico oral para todos los vecinos; prestar patrocinio jurídico en los fueros civil y comercial a los “carentes de recursos” residentes en la capital; ejercer la defensa de los agentes municipales en el fuero correccional y criminal; y brindar patrocinio notarial (p.64).

Posteriormente, el 28 de octubre de 1947 fue sancionada la ley 5.177 de la Provincia de Buenos Aires, que instituyó los Consultorios Jurídicos Gratuitos a cargo de los Colegios de Abogados. Los sindicatos, en pleno auge durante el peronismo clásico (1945-1955), y las organizaciones empresariales, también organizaron consultorios jurídicos en defensa de los intereses de sus afiliados (p.64).

La segunda etapa marcada por Robles (2011), “...se caracterizó por la ampliación de la nómina de derechos y mejoramiento de los procedimientos existentes, el acceso continuó siendo formal pero con gran incidencia en los derechos de las personas, en particular con la aparición de los derechos sociales y los intereses difusos o colectivos” (p.67). Esta etapa coincidió con la nueva ola reformista del acceso a la justicia con perspectiva sociológica, cuya cúspide sería el “Proyecto florentino sobre el acceso a la justicia” a partir del cual construirían su obra Cappelletti y Garth (1981). De este modo, en 1972 se realizó el VII Congreso Nacional de Derecho Procesal en la ciudad de Mendoza, donde se propusieron reformas atinentes a revisar los sistemas de asistencia gratuita a quienes carecían de recursos, enfocadas principalmente al deber social de los abogados de asistir jurídicamente a los pobres (p.65).

Posteriormente, se llevaron a cabo las “Primeras Jornadas sobre Asistencia Jurídica Gratuita de la Provincia de Buenos Aires” en Morón, durante 1974. Como resultado, ese mismo año fue organizado el Servicio Jurídico Integral para complementar la labor de las Defensorías Oficiales, mediante la asignación de tres tareas básicas: consultas, patrocinio y prevención jurídica. Estas tareas eran coordinadas por asistentes sociales que “...se dedicaban a la recepción del consultante, la detección de la carencia de recursos económicos -que constituía una condición para la admisión en el servicio-, y además, atender los problemas sociales que la gente traía ya sea para solucionarlos en ese lugar o remitirlo donde correspondiese” (p.66). Estos eran los únicos trabajadores rentados y permanentes del servicio. Los abogados concurrían una vez por semana para asesoramiento jurídico y, para casos de patrocinio, atendían a los consultantes en sus estudios particulares (p.66).

En este marco, resulta interesante la creación en 1974 del Servicio de Prevención Jurídica, con la finalidad de “alertar a la comunidad sobre problemas jurídicos, tanto al pueblo como a las autoridades, esclareciendo los temas de índole jurídica que se planteen” (p.65) como oficina pública pionera en materia de alfabetización jurídica.

En 1981 se realizó el XI Congreso de Derecho Procesal en La Plata, donde se planteó, con la presencia del jurista Mauro Cappelletti, la falta de recepción legislativa de las reformas propuestas. En 1984, durante el VI Congreso de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados titulado “El acceso a la justicia para quienes carecen de medios: ayuda legal, turnos de oficio y asistencia al detenido o preso desde el primer momento de su detención” se subrayó la necesidad de un sistema global, objetivo y amplio de acceso a la justicia conforme a las necesidades de los ciudadanos (p.67).

La tercera etapa propuesta por Robles (2011) es la denominada “sociológica”, caracterizada por “...el desarrollo de investigaciones empíricas tendientes a mejorar, con métodos cada vez más sofisticados, las deficiencias estructurales de la organización de justicia, así como a determinar los problemas con los que se enfrenta el ciudadano común para resolver sus conflictos cuando no logra tener contacto con el aparato judicial o en los casos que, habiéndolo tenido, desiste o no permanece en el sistema”(p.68). Estas nuevas investigaciones implicaron un abordaje multidisciplinario e ilustraron sobre las causas reales del acceso o no acceso a la justicia, trascendiendo el formalismo que caracterizó a las etapas anteriores.

Entre las principales investigaciones pueden mencionarse:

i) El informe *Servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires* (Defensoría del Pueblo de la CABA y CELS, 2000) donde se realizó un análisis de la operatividad del acceso a la justicia en el sistema judicial de la CABA, estudiando la organización y el funcionamiento de los servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito tradicionales, como el práctico de la UBA o el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF). Del informe se desprende la insuficiencia de estos servicios de carácter asistencialista para garantizar el derecho de acceso a la justicia de los sectores en situación de vulnerabilidad establecido en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre las limitaciones encontradas, se destacaron: la carencia de criterios objetivos para la recepción de casos, la falta de especialistas en materias que excedan las consideradas tradicionales como el derecho de familia, las deficiencias en infraestructura y la imposibilidad del público de ejercer un seguimiento sobre los casos atendidos (2000).

ii) *Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno* (Böhmer et al., 2004), realizado a partir de una muestra de 200 unidades familiares de distintos estratos socioeconómicos del Partido bonaerense de Moreno, donde se concluyó que las necesidades jurídicas se vinculan directamente a la posibilidad de contar con una asesoría jurídica (Axat, 2014).

iii) *Los pobres y el acceso a la Justicia* de Salanueva y González (2011), editado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), donde se estudia el acceso a la justicia desde una perspectiva socio-jurídica en barrios periféricos de La Plata como Malvinas, La Unión y El Mercadito. En la investigación se concluye que los pobres no llegan a la administración de justicia, salvo en situaciones graves de violencia y a través del fuero penal, por lo que desarrollan prácticas y estrategias propias para resolver conflictos en pos de la convivencia social.

iv) *Informe Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia* (2014) de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), que plantea el desconocimiento de los mecanismos de resolución de conflictos como el obstáculo principal en el acceso a la justicia de los sectores socioeconómicos bajos, al observarse la diferencia de percepción entre cuestiones legales y derechos y la naturalización de situaciones que no son identificadas como problemas jurídicos.

Una segunda perspectiva teórica e histórica que reseñaré, es la de Maurino (2008), para quién el paradigma conceptual del acceso a la justicia en la tradición jurídica argentina y latinoamericana, se explica en el marco de las características del Estado, los derechos y el juego político (p.142). Desde esta visión, el acceso a la justicia fue tradicionalmente concebido como un “instrumento” de los ciudadanos para la defensa de los derechos civiles y políticos (p.141). De ello deriva la característica “defensiva” que el autor atribuye a la concepción tradicional: “...es una herramienta de defensa, una especie de escudo cuando nuestros derechos son afectados, una forma de buscar algún remedio particular.”(2008:142) Pero además, fue pensado como una herramienta defensiva entendida en términos estrictamente “individuales” de defensa de la libertad, frente a la persecución penal del Estado. Esta concepción deriva con claridad del Estado liberal clásico, pequeño, constituido en torno a los intereses de ciudadanos varones y propietarios, y por lo tanto, sin políticas públicas que promocionen derechos hacia los excluidos (p.142).

Como se sostuvo anteriormente, a partir del Estado de Bienestar, tuvo lugar un proceso de reconocimiento paulatino de derechos hacia los sectores vulnerabilizados de la sociedad, que hacia fines de siglo, incluyó la demanda de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales (p.143). En el nuevo marco de un Estado “omnipresente”, con un abundante reconocimiento de derechos, el autor propone repensar el acceso a la justicia como un concepto “sustantivo” y no instrumental, que constituya en sí mismo un elemento para juzgar la legitimidad de un sistema institucional (p.144). Además, como un concepto “emancipatorio” y no sólo defensivo para los sectores vulnerabilizados, lo que implica un cambio en el rol institucional del Poder Judicial para intervenir en las políticas públicas que los Estados deben llevar adelante, en procura de efectivizar derechos. Por último, Maurino (2008) invita a pensar el acceso a la justicia como una práctica de dimensión colectiva “...donde lo que está en juego no es la protección de un individuo sino la mejora en las condiciones de vida estructurales de un grupo”, tomando como ejemplo los procesos colectivos en materia de derecho ambiental y defensa de los consumidores (p.145).

Una tercera periodización es la que realiza Axat (2014), identificando cuatro fases del derecho de acceso a la justicia en la Argentina, caracterizadas por una dinámica histórica que “...se fue cincelandando desde abajo” (p.201). El autor toma como punto de partida el ineludible y complejo proceso de Memoria, Verdad y Justicia, donde las víctimas y familiares del terrorismo de Estado experimentaron múltiples obstáculos en el acceso a los tribunales de justicia (p.201). Siguiendo a Smulovitz (2013) “El acceso a la justicia fue una de las tantas promesas que marcó el inicio de la democracia argentina en 1983” (p.245), en este sentido, el acceso a la justicia fue entendido como la retribución penal de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura cívico- militar.

Luego, una segunda etapa, marcada por el activismo de las organizaciones de derechos humanos durante el neoliberalismo de la década del ‘90. En un contexto de achicamiento y desarticulación general del Estado, el activismo judicial en casos de litigio estratégico referidos a la violencia institucional y la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, motorizó cierta respuesta del sistema judicial argentino (Axat, 2014:201). En esta etapa, la reforma constitucional de 1994 “...amplió el acceso a la justicia vía la incorporación de los derechos de incidencia colectiva (...) como judiciales y vía la modificación del estatus de quienes están autorizados a reclamar por los mismos” (Smulovitz, 2013:205). Mediante los artículos 41° y 42°

fueron contemplados en la norma constitucional el derecho a un ambiente sano y el derecho de los consumidores y usuarios, mientras que en el artículo 43° que consagró la acción de amparo, el hábeas data y el hábeas corpus; legitimó procesalmente al defensor del pueblo y las asociaciones registradas conforme a la ley (p.205).

Una tercera etapa es la iniciada luego de la crisis de 2001, caracterizada por la llegada de un gobierno que hizo del Estado “presente”, hacedor de políticas públicas inclusivas, un símbolo discursivo y de gestión. En este nuevo contexto político y cultural, los tribunales fueron permeables a nuevas demandas de exigibilidad de derechos individuales y colectivos (Axat, 2015). Un ejemplo importante de este momento fue la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/daños y perjuicios” ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que marcó un hito en materia de legitimación colectiva y derecho ambiental.

Finalmente, la cuarta fase estaría marcada por la creación de dispositivos estatales como los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el programa ATAJO del Ministerio Público Fiscal de la Nación y los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH); caracterizados por el propósito de canalizar derechos a las personas en condición de vulnerabilidad desde sus propios territorios (Axat, 2014:202).

Retomando esta última periodización, considero que en la cuarta fase señalada por Axat (2014), el concepto amplio del acceso a la justicia como derecho humano, que implica una garantía de igualdad en lo material y que el Estado debe garantizar mediante un servicio público, confluye con la implementación de los dispositivos autodenominados de acceso a la justicia durante los últimos años en territorios con mayorías vulnerabilizadas. Por ende, en lo que sigue, indagaré en qué han consistido estas políticas públicas.

2.5. Recapitulando

En este capítulo, expresé la complejidad del concepto de acceso a la justicia, ya desde las acepciones de la palabra justicia y la definición de las personas a quienes se dirige. Abarca diversos significados, amplitudes, perspectivas y fórmulas (Gherardi, 2006), por lo que ha sido teorizado utilizando distintas herramientas de las ciencias jurídicas y sociales. Entendiendo como problema central la falta de acceso de los sectores vulnerabilizados a la justicia del Estado (Lista, 2000), las definiciones

mayoritarias lo caracterizan en un sentido formal o restringido, cuando se dirige al derecho a la jurisdicción o a la accesibilidad al derecho de los tribunales para la protección de derechos o la resolución de conflictos, respondiendo al principio abstracto básico de igualdad jurídica de los individuos (Salanueva y González, 2011). En cambio, el sentido material o amplio del acceso a la justicia, lo entiende como una herramienta para el bienestar social y económico de las personas (Birgin y Kohen, 2006), vinculado a una idea de igualdad material y justicia social, con una dimensión política de participación en la vida democrática (Fraser, 2008).

En pos de aclarar el concepto, realicé luego un recorrido histórico de la relación entre los modelos de Estado hegemónicos con los sentidos y alcances conceptuales del acceso a la justicia (Robles, 2011). De este modo, sostuve que para el Estado liberal clásico burgués de los siglos XVIII y XIX, que consagró los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el acceso a la administración de justicia sólo correspondía a quienes podían afrontar sus costos, quedando para el resto (la inmensa mayoría) una versión caritativa de asistencia jurídica (Cappelletti-Garth, 1981). Ante el surgimiento del Estado de Bienestar Keynesiano en los países capitalistas occidentales a mediados del siglo XX, comenzaron a ser reconocidos los derechos económicos, sociales y culturales de las personas; y enfrentadas las desigualdades materiales mediante políticas activas (Salanueva y González, 2011). El uso moderno del concepto, obedeció a los estudios de Cappelletti y Garth (1981), a partir de los cuales comenzaron a tratarse, desde un enfoque sociológico, los obstáculos reales para acceder a la justicia que sufren los sectores vulnerabilizados.

La nueva etapa, hegemonizada por el neoliberalismo global, profundizó la brecha económica, social, jurídica y cultural entre las personas (Cárcova, 2003), por lo que en el nuevo siglo, experiencias políticas ideológicamente contrarias del subcontinente latinoamericano, han considerado el acceso a la justicia en un sentido amplio, como herramienta para enfrentar dicha desigualdad. Esto implica su garantía mediante políticas públicas estatales, concebidas para brindar un servicio público necesario para el goce de los demás derechos humanos de la población pauperizada (Soms y Belmonte, 2014). Esta concepción ha tenido eco en los organismos de cooperación internacional que actúan en Latinoamérica, repercutiendo en la elaboración de documentos y reglas para políticas públicas, que ligan el acceso a la justicia con el desarrollo económico y el fortalecimiento democrático regional. También ha influido en

la expansión de la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Luego, al indagar en la inclusión normativa del acceso a la justicia, mostré que el mismo ha sido considerado un derecho humano que el Estado está obligado a garantizar, aunque limitado al derecho a la jurisdicción; referido en forma preponderante a las garantías del debido proceso y la protección judicial en el ámbito penal. Un reflejo de esta perspectiva es la plasmación preponderante que ha tenido en la normativa supranacional y constitucional de los Estados latinoamericanos.

Por último, me referí concretamente al caso argentino, donde el acceso a la justicia tuvo sus momentos iniciáticos a través de los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a cargo de sindicatos y colegios de abogados (Robles, 2011), durante el primer gobierno peronista (1945-1955), como versión vernácula del Estado Social o de Bienestar. Sin embargo, marcado por el proceso de Memoria, Verdad y Justicia posterior al terrorismo de Estado ejercido por la última dictadura cívico-militar (Smulovitz, 2013) y la eclosión del modelo neoliberal en diciembre de 2001; el acceso a la justicia ha sido retomado para denominar políticas públicas estatales, consistentes en la implementación de dispositivos de atención al público en los propios territorios de los sectores vulnerabilizados, en procura de facilitar el goce de sus derechos (Axat, 2014).

Realizado este análisis histórico, jurídico y conceptual del acceso a la justicia, en el capítulo siguiente analizaré las políticas públicas de acceso a la justicia implementadas en los territorios en las últimas décadas, no sin antes definir lo que entiendo por políticas públicas y los enfoques con que deben ser abordadas. Luego, buscaré responder si estas políticas territoriales son propias de una etapa del acceso a la justicia a la Argentina o se inscriben en un proceso más amplio, acaecido a nivel regional.

Capítulo 3. Políticas Públicas Territoriales de Acceso a la Justicia

En el presente capítulo comenzaré precisando la definición de políticas públicas y el enfoque conceptual-metodológico que utilizo para abordarlas. A continuación explicaré la obligatoriedad del enfoque de derechos humanos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, considerando especialmente las políticas públicas de acceso a la justicia. Posteriormente, como paso previo al análisis de los CAJ del MJyDH, realizaré un análisis descriptivo de políticas públicas implementadas en América Latina, a fin de corroborar si la asociación del acceso a la justicia a la presencia del Estado en los territorios vulnerabilizados es intrínseca a un proceso ocurrido en la Argentina o se inscribe en una praxis regional.

3.1. Políticas públicas: definiciones conceptuales y metodológicas

Siguiendo a Díaz (2011), a partir de la década de 1970 fue introducida la expresión “políticas públicas” en el lenguaje de las ciencias sociales europeas, como traducción literal de la expresión *public policy*, utilizada en los países anglosajones para diferenciar el ejercicio del poder político dirigido a la resolución de problemas colectivos, del término *public politics*, empleada para referirse a los conflictos e interacciones de los actores políticos tradicionales enmarcados en reglas institucionales democráticas (p.11).

Desde entonces, en la literatura académica se han ensayado variadas definiciones conceptuales de las políticas públicas (Roth Deubel, 2009). En vista de ello, en este trabajo las comprendo de acuerdo a la definición de Oszlak y O'Donnell (1978), como: “...un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p.112). Esta definición, considerada clásica en la materia (Moro, 2000), conlleva siempre la actuación activa o pasiva del Estado e involucra la intervención (no necesariamente unívoca, homogénea ni permanente) de otros actores político-sociales, en la resolución de asuntos “socialmente problematizados” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 54). Además, desde esta perspectiva, las políticas públicas no son el resultado de procesos lineales, coherentes e indefectiblemente deliberados de diseño, sino que resultan “...objeto de un proceso social y político que configura -en consecuencia- un campo en disputa” (p.54).

Ahora bien, para estudiar las políticas públicas así definidas, resulta necesaria la adopción de un enfoque teórico, entendido como una herramienta construida concretamente en pos de recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos referidos a las mismas; dando lugar a la observación de la realidad a través de un filtro conceptual, facilitando la comprensión de su organización y entendimiento (Roth Deubel, 2009:42).

Entre los distintos enfoques teóricos existentes, se encuentra el del ciclo de las políticas públicas o *policy cycle* propuesto por Jones (1970), con una especial relevancia en el campo de las ciencias sociales como herramienta analítica para comprender las acciones del Estado a partir de investigaciones empíricas, e incluso como modelo normativo de la acción de los propios actores de las políticas públicas (Roth Deubel, 2009:51).

Este enfoque distingue etapas sucesivas en el desarrollo de las políticas públicas: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (p.42). Las mismas son aquí representadas como una sucesión de secuencias ideales y diferenciadas “...que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores” (p.49).

El ciclo de las políticas públicas facilita el análisis teórico desagregando en segmentos el objeto de estudio, pero presenta desventajas que han dado lugar a numerosas críticas, como las realizadas por Sabatier (1999): se trata de un modelo que tiende a privilegiar una perspectiva institucionalista, llamada por Aguilar Villanueva (1990) modelo *top down* o “de arriba hacia abajo” de las políticas públicas, lo que implica soslayar en gran medida la complejidad y el grado de interacción de los agentes del Estado con otros actores para la realización de las políticas públicas. El modelo opuesto es el *bottom-up*, “de abajo hacia arriba”, según el cual la política pública debe construirse poco a poco a partir de problemas y comportamientos concretos, “...con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente” (Roth Deubel, 2009:110).

Otra de las críticas realizadas a este enfoque teórico, es la separación taxativa que requiere en lo conceptual y temporal de las etapas de diseño de la política pública con respecto a su implementación, considerando que los problemas de esta última etapa obedecen a dificultades de control y coordinación (Thoenig, 1985). Asimismo, la realización de un recorte temporalmente lineal de la política pública estudiada en varias fases diferenciadas, presenta serias dificultades para visibilizar el necesario vínculo

entre las mismas, así como la delimitación del comienzo y la finalización de cada una, ya que no contempla el carácter reiterativo y circular que pueden tener los ciclos (p.129).

Adhiriendo a dichas críticas, estimo pertinente afirmar que el proceso de una política pública puede iniciarse perfectamente en cualquiera de las fases previstas en el *policy cycle*, obviar algunas o invertirlas en el orden de consecución. Además, en la práctica, estas fases se retroalimentan permanentemente (Roth Deubel, 2009:51). A pesar de estas limitaciones, considero que la diferenciación por etapas que realiza el *policy cycle*, facilita y ordena el abordaje teórico; constituyendo un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística recomendable para el estudio de una política pública (Díaz, 2011:14).

Si bien el modelo original del *policy cycle* de Jones (1970) incluye 5 fases (identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación), en la literatura sobre el tema, se han establecido distintas cantidades, agrupamientos y denominaciones de las mismas (Winchester, 2011). Considero que las fases primera y segunda, al referirse a la génesis y fundamentación de la tercera, pueden englobarse como momentos de una primera etapa de formulación y diseño institucional de la política pública. Cabe agregar, que la etapización en diseño, implementación y evaluación; se aplica en la doctrina atinente a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009). Por tales razones, en esta tesis distingo las siguientes etapas:

Formulación de la política y diseño institucional: a partir de una necesidad colectiva, una carencia o insatisfacción identificable, se construye “socialmente” un problema (Jones, 1970). Dicho problema, comienza a tener relevancia en la agenda de los actores clave del sistema político administrativo, que pueden ser influenciados por otros actores sociales interesados (organizaciones políticas, sociales, económicas, ONG, universidades, organismos internacionales, etc.)(Subirats, 2008: 46). Luego, aquellos definen el modelo causal de la política pública, estableciéndose los objetivos, instrumentos y procesos que deberán practicarse en procura de resolver el problema identificado (Díaz, 2011:13).

Implementación: definida como “...la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos.”(Mény Thoenig, 1992:159), se trata de la etapa fundamental del ciclo, donde la política diseñada se transforma en hechos concretos, “...en realidad ‘palpable’”

(Roth Deubel, 2009:109). La implementación conlleva la adaptación de la política diseñada a las situaciones concretas, mediante la producción de productos, servicios o prestaciones administrativas llamadas *outputs*¹⁰ (Díaz, 2011:19).

Evaluación: En esta etapa, la pretensión radica en determinar los resultados y efectos de la política pública “...en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en términos del grado de resolución del problema” (p.13). Lo sustancial en una evaluación, es la emisión de juicios valorativos fundamentados sobre los efectos de la política pública; esto implica la realización de comparaciones en base a modelos/estándares deseables, así como la apreciación de la medida en que ha mejorado la situación de los destinatarios (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000:269).

Aclarada la perspectiva teórico-metodológica utilizada, a continuación puntualizaré el enfoque que deben emplear los Estados para desarrollar sus políticas públicas, de acuerdo a sus obligaciones internacionales.

3.2. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Siguiendo a Pautassi y Royo (2012): “A través de la incorporación de Tratados y Pactos internacionales de derechos humanos, los Estados de América Latina han asumido numerosas obligaciones que deben cumplir a través de la implementación de políticas públicas” (p.5). Esta incorporación normativa, en casos como el argentino, ha sido a nivel constitucional¹¹. Por este motivo, los Estados tienen la obligación de incorporar un enfoque de derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas en sus jurisdicciones.

El enfoque de derechos “...supera la visión de las políticas sociales bajo una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por el propio Estado, para dirigirse hacia la definición de las obligaciones que son responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance” (Abramovich y Pautassi, 2010:1). Esto implica considerar a las personas destinatarias de las políticas públicas como ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos y no ya como “beneficiarias” de políticas sociales focalizadas, típicas del modelo neoliberal implementado en la región latinoamericana desde fines de los años

¹⁰ El concepto de *outputs* es utilizado mayormente en las ciencias económicas para referirse a los bienes y servicios producidos por determinada actividad, en contraste al de *inputs*, que alude a las materias primas o recursos utilizados para tal fin (CEPAL, 2016: 9).

¹¹ En la reforma constitucional de 1994, la República Argentina incorporó a la Carta Magna tratados internacionales de derechos humanos en el artículo 75, inciso 22, conformando el Bloque de Constitucionalidad Federal.

70 del siglo pasado. Como sostienen Abramovich y Pautassi (2010): “Se trata de dejar definitivamente atrás marcos compensatorios y asistencialismo residual para poder (re)situar a los ciudadanos y las ciudadanas en su ejercicio autónomo de derechos” (p.39).

La titularidad de un derecho, comprende la posibilidad de reclamar su pleno goce al Estado. Y este reclamo se concreta mediante herramientas jurídicas y administrativas efectivas que también el Estado debe garantizar: “Sólo se puede hablar de la ‘plena realización de un derecho humano’ cuando existen los medios efectivos, sean administrativos, judiciales, cuasi-judiciales, para que las personas puedan exigir el respeto, protección y efectividad del derecho en cuestión, sea un derecho civil, político o económico y social.” (Pautassi y Royo, 2012:8). Esto visibiliza con claridad la importancia del derecho de acceder a la justicia, en los sentidos anteriormente tratados¹².

Pero además, las políticas públicas con enfoque de derechos, conllevan la necesidad de cumplir con estándares orientadores. Se trata de contenidos mínimos de derechos y reglas de juicio elaboradas por el derecho internacional de los derechos humanos y establecidos en los instrumentos internacionales (Abramovich y Pautassi, 2010:28). Algunos de estos estándares son: i) contenido mínimo y universalidad de los derechos; ii) utilización al máximo de los recursos disponibles; iii) progresividad y no regresividad; iv) igualdad y no discriminación; v) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; vi) producción y acceso a la información; vii) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas (Pautassi, 2010:13).

A su vez, los estándares deben ser medidos a través de indicadores de derechos humanos, definidos por la ONU (2012) como “...aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento; actividad que puede relacionarse con las normas de derechos humanos, que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la protección de los derechos humanos” (p.23). Para Abramovich (2007): “Los indicadores son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas” (p.3).

Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos, utilizándose para supervisar aspectos de la realización progresiva de un derecho, estableciendo una

¹² Ver capítulo 2.

correspondencia entre la norma contenida en el derecho y la unidad de medida, que es el indicador (Pautassi y Royo, 2012:13).

En nuestra región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó las primeras definiciones de indicadores de derechos, considerando que el proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales (OEA, 2008: 15).

Sintetizando, mediante los indicadores de derechos, se puede verificar si las políticas públicas adoptadas por los Estados en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, se ajustan o no a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Esta tarea puede ser llevada a cabo por organismos gubernamentales de control, el poder judicial u organizaciones públicas no gubernamentales que desarrollan trabajos de monitoreo de políticas públicas, como las universidades. Aclarando que los estándares orientadores del derecho internacional de los derechos humanos no fijan un diseño de políticas, sino un marco al cual las políticas públicas desarrolladas por cada Estado deben adecuarse (Abramovich y Pautassi, 2010:29).

3.2.1. Estándares, indicadores y reglas del acceso a la justicia.

En cuanto a los estándares, indicadores y reglas referidas expresamente al derecho humano de acceso a la justicia, comenzaré mencionando los “*Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*” del año 2008¹³, en el marco del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como “Protocolo de San Salvador”. Los Lineamientos definieron indicadores para evaluar el cumplimiento de derechos y el diseño de políticas públicas en el continente. También establecieron indicadores sobre temas considerados transversales: igualdad, acceso a la justicia y acceso a la información y participación (Abramovich y Pautassi, 2010:29).

En los Lineamientos, el acceso a la justicia aparece como un indicador sobre el grado de cumplimiento de los estándares mínimos de derechos económicos, sociales y culturales; así como un concepto transversal para la elaboración e implementación de políticas públicas. Del mismo modo, ha sido incluido en los documentos “*Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San*

¹³ En adelante, los Lineamientos.

Salvador” (OEA), elaborados en 2011 y 2015 por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales, previstos en el Protocolo referido.

Siguiendo a Abramovich (2007), el derecho internacional de los derechos humanos ha elaborado estándares precisos en lo atinente a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos en casos de vulneración de derechos fundamentales. Estos establecen que la obligación del Estado no es sólo negativa (no impedir el acceso a los recursos idóneos y efectivos) sino principalmente positiva, consistente en organizar el aparato estatal de una manera que garantice el acceso a estos recursos de todos los ciudadanos, en especial a aquellos que se encuentran excluidos o vulnerabilizados. Para ello “...deberá remover los obstáculos sociales o económicos que obturan o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, pero además el Estado deberá organizar un servicio público de asistencia jurídica gratuita, y mecanismos para aliviar gastos y costas de los procesos para hacerlos asequibles...” (Abramovich y Pautassi, 2010:35). Interesa resaltar, como lo hice en el capítulo anterior, la obligación de establecer un servicio público de asistencia jurídica gratuita organizado por el Estado, como política pública de acceso a la justicia con enfoque de derechos, en cumplimiento de los estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos.

Por su parte, el “*Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia para América Latina y el Caribe*” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2005 (INECIP), parte de considerar el acceso a la justicia como un fin en sí mismo y como un instrumento para transformar las relaciones de poder que perpetúan la pobreza, la exclusión y la subalternización de grupos sociales como los indígenas, migrantes, discapacitados y personas privadas de su libertad, entre otros (INECIP, 2005:11). A continuación, establece una guía “...para elaborar un diagnóstico de las necesidades de acceso a la justicia y un conjunto de posibilidades de políticas, fundadas en experiencias concretas en la región, dirigidas a mejorar el acceso a la justicia de los más pobres y desaventajados”(INECIP, 2005:4).

El diagnóstico planteado contiene dos fases consecutivas: en la primera se identifican las necesidades jurídicas de la población, mientras en la segunda se trata de conocer cuáles de esas necesidades, en la práctica, son resueltas por los órganos del sistema de justicia. Luego, las necesidades jurídicas identificadas no absorbidas ni contempladas por los órganos estatales, constituyen las necesidades jurídicas

insatisfechas (NJI) de la población¹⁴. Entonces, el Manual del PNUD adopta las NJI como indicadores del vacío institucional que debe ser cubierto por la oferta de servicios de justicia (INECIP, 2005:9).

Además, en lo atinente a los servicios de asistencia jurídica, el Manual establece la necesidad de su prestación en base a los principios que caracterizan a los servicios públicos en general: universalidad, igualdad, gratuidad, celeridad, continuidad, adaptabilidad, integralidad y calidad¹⁵(p.40).

Por último, debo mencionar las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en marzo de 2008 en la capital de la República Federativa de Brasil. Esta normativa comienza definiendo el concepto de personas en condición de vulnerabilidad¹⁶, para luego realizar recomendaciones referidas tanto a la promoción de políticas públicas de acceso a la justicia destinadas a estas personas, como al trabajo cotidiano de todos los operadores que intervienen de alguna manera en el sistema de justicia (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008:4).

Así, por ejemplo, el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina (MPF) adhirió a las reglas mediante Resolución PGN N°58/09, pasando a funcionar expresamente como principios vectores de la creación e implementación del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia en el año 2014¹⁷(MPF, 2016:12). Cabe mencionar

¹⁴ Siguiendo a Böhmer (2004) hay un *problema jurídico* cuando existe una situación que impide o pone en riesgo la efectividad de un derecho. A su vez, una necesidad jurídica surge cuando una persona que tiene un problema jurídico, requiere la prestación de un servicio de este tipo (consejo, asistencia o patrocinio jurídico). Si esta persona no obtiene dicho servicio adecuadamente, de forma tal que le permita solucionar su problema jurídico a través del acceso a la justicia, se considera que existe una *necesidad jurídica insatisfecha* (p.9-10).

¹⁵ Retomaré este tema en el capítulo 5 de esta tesis.

¹⁶ Ver Capítulo 2, apartado 2.1.

¹⁷ Fueron especialmente destacadas las siguientes reglas:

38- La adopción de medidas para evitar retrasos en la tramitación de causas, garantizando la pronta resolución, así como una ejecución rápida de lo resuelto.

39- El establecimiento de mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar la interdependencia de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades que participan en el sistema de justicia.

40- La adopción de medidas orientadas a la especialización de profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.

41- La actuación de equipos multidisciplinarios para mejorar la respuesta del sistema judicial a las demandas de las personas en condición de vulnerabilidad.

42- La adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a los grupos que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de acceso (MPF, 2016).

que a partir de este programa, se instalaron en algunos de los barrios más humildes de la Ciudad de Buenos Aires las Agencias Territoriales de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO), una de las políticas públicas de acceso a la justicia que describiré en lo que sigue.

3.3. Políticas públicas territoriales de acceso a la justicia en Latinoamérica

Conforme a lo planteado al inicio del capítulo, antes de pasar al análisis de los CAJ argentinos, en este apartado analizaré descriptivamente políticas públicas territoriales de acceso a la justicia implementadas en América Latina en las últimas décadas, con el fin de reconocer elementos comunes que permitan contextualizar temporal y regionalmente la política pública objeto de estudio.

Como punto de partida, se puede afirmar que los dispositivos territoriales latinoamericanos han sido históricamente concebidos bajo el modelo de *casas de justicia*. Este modelo fue propuesto originalmente por el profesor de Harvard Frank Sander en la Conferencia Pound del año 1976¹⁸, organizada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia norteamericana Warren Burger, como un proyecto para lograr la articulación de las instituciones públicas dedicadas a prestar servicios de justicia estatal, con los distintos mecanismos de solución de conflictos (Dejusticia, 2015:23).

El diseño de las *multi-door courthouse*, se basó en la idea de centros de justicia con múltiples puertas, con la capacidad de recibir los casos dirigidos a los despachos judiciales, para estudiarlos y luego reconducirlos a la puerta considerada más adecuada en pos de solucionar el conflicto (p.24). Estas casas ofrecían servicios de conciliación, mediación, arbitraje y *ombudsman* (Defensor del Pueblo) como opciones alternativas al litigio tradicional en la resolución de conflictos. El objetivo y principio orientador era la eficiencia, mediante el ahorro de tiempo y dinero para los juzgados y las partes, direccionando la litigiosidad judicial hacia los casos de mayor complejidad. Las casas de justicia, entonces, no buscaban fomentar el acceso a la justicia mediante el aumento de la “demanda”, sino a través de la eficiencia de la “oferta”, motorizada por los métodos alternativos de solución de conflictos (p.24).

En los años 90, el modelo de las casas de justicia multipuertas fue adoptado por Francia, aunque con importantes modificaciones en sus objetivos e implementación. Las

¹⁸ Conferencia titulada “National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the administration of Justice” y llevada a cabo en St.Paul, Minnesota, Estados Unidos. Llamada “Pound” en homenaje al jurista y filósofo norteamericano Roscoe Pound (1870-1964), pionero del movimiento de reforma procesal civil para la mejora en la administración de justicia (Soletto Muñoz, 2017:2).

Maisons de justice et du droit incorporaron el enfoque de “justicia de proximidad” europeo, que implica una cercanía con la comunidad y la finalidad de prevenir y evitar los conflictos, más allá de resolverlos (p.25). No se trataba sólo de buscar la eficiencia (y por lo tanto la reducción de costos económicos) de la oferta de servicios de justicia, característica del modelo original norteamericano, sino de abordar el acceso a la justicia desde el incremento de la demanda, mediante la prevención de los conflictos en las zonas consideradas “difíciles”, como los suburbios parisinos de Gennevilliers, Cergy, Argenteuil y Sarcelles (p.24).

Si bien parten del modelo multipuertas para la solución de conflictos, las casas de justicia francesas “...a diferencia de las multi-door courthouses estadounidenses (...) están ubicadas en zonas de alta conflictividad, pues pretenden no sólo racionalizar la demanda de justicia ya existente, sino además mejorar el acceso a la justicia de grupos poblacionales marginados” (p.25).

El modelo de casas de justicia multipuertas fue exportado a Latinoamérica, Asia y África, el denominado Sur Global (De Sousa Santos, 2012), en el marco de reformas neoliberales correspondientes a la “segunda ola del movimiento de derecho y desarrollo” durante los años 80, 90 y principios de los 2000¹⁹ (Rodríguez Garavito, 2006, citado en De Justicia, 2017:26).

Estas reformas en el sistema de justicia, enunciadas en nombre del fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia, fueron motorizadas por organizaciones y agencias como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).²⁰

Si bien, a grandes rasgos, el modelo neoliberal supone la preeminencia del mercado con el consecuente debilitamiento estatal: “La justicia correspondía a uno de esos sectores del Estado que los programas de reforma neoliberales (...) creían necesario fortalecer, pues no solo consideraban que la justicia era esencial para mantener el orden público, sino que además era útil para proteger los derechos de propiedad y garantizar la seguridad de los contratos” (p.26). Estas reformas, dirigidas especialmente hacia la

¹⁹ Por ejemplo, fueron creadas casas de justicia en Singapur (1999), Nigeria (2002) y Cabo Verde (2003).

²⁰ Siguiendo a Ardila Amaya (2016), la regla general de la globalización fue la implementación de los procedimientos y soluciones imperantes en Estados Unidos, como el sistema penal acusatorio y los métodos alternativos de solución de conflictos, mediante la acción internacional de sus órganos de cooperación (BID, BM, USAID) en una relación vertical con los actores nacionales (p.432).

justicia penal y comercial, buscaron sortear la proliferación de causas judiciales derivadas del conflicto social causado por las políticas económicas neoliberales, mediante la promoción de los MASC (Salanueva y González, 2011). En palabras de Sousa Santos (2009) “Las agencias a cargo de la reforma global de la justicia previeron esa circunstancia (sobrecarga judicial / judicialización de los conflictos sociales) y para evitar que se produjera incorporaron progresivamente a sus proyectos de reforma más modelos de resolución alternativa de conflictos” (citado en Salanueva y González, 2011: 235).

El mejoramiento del acceso a la justicia de los sectores sociales marginados, fue la fórmula retórica utilizada en esta ola modernizadora encabezada por organizaciones financiadas por la primera potencia mundial. A través de las casas de justicia, los programas de asesoría jurídica y métodos alternativos de solución de conflictos podían llegar a los sectores sociales marginados (De Justicia, 2017). Siguiendo a Hernández Crespo (2012), en América Latina, la recepción del modelo de casas de justicia multipuertas norteamericano fue sustancialmente expandido para promover servicios sociales en comunidades marginadas, asemejándose al de las casas francesas (p.376). Pero las casas de justicia de la región, también han excedido al modelo francés, ya que “...no sólo buscan aumentar el acceso a la justicia de poblaciones marginales, sino que además pretenden representar y consolidar el Estado en territorios históricamente abandonados por la institucionalidad” (De Justicia, 2017:26).

Las Casas de Justicia de Colombia: constituyen el caso paradigmático de recepción de este modelo en nuestra región. En el marco de un convenio de cooperación entre Colombia y Estados Unidos en 1991 y con el financiamiento de USAID²¹, fue diseñado en 1994 el Programa Nacional de Casas de Justicia, con un doble objetivo: “...por un lado, eliminar barreras que restringían el acceso a la justicia (agrupando varias instituciones en un solo edificio y ubicando las casas de justicia en zonas vulnerables) y,

²¹ La USAID es la institución estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Directamente o a través de agencias subsidiarias su objetivo es el de reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado (USAID, 2018). La asistencia gubernamental externa que lleva a cabo USAID, ha sido considerada “...una vía directa de intervención en la política interna de los países de América Latina y el Caribe y uno de los modos privilegiados de sostener la presencia estadounidense (comercial, militar y cultural) en nuestro continente” (Aguilar, 2008:1). En el año 2013, la USAID fue expulsada de Bolivia, por presuntos actos de conspiración contra el Gobierno Nacional y en 2014, fue expulsada de Ecuador por las mismas razones (Lajtmán y Arias Jordán, 2018).

por el otro, descentralizar la oferta de justicia a partir del uso de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC)”(p.27-28).

El programa comenzó su ejecución en 1995 bajo la órbita del entonces Ministerio de Justicia y del Derecho. En alianza con los respectivos gobiernos municipales, fueron creadas las primeras casas de justicia en Ciudad Bolívar (Bogotá) y en el Distrito de Aguablanca (Cali) (Casas de Justicia, 2017).

Las casas de justicia colombianas fueron definidas institucionalmente en el artículo 2° del Decreto 1477 del año 2000, como “centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal”²²(párr.2).

Por su carácter multiagencial, en las casas de justicia participan entidades que prestan servicios de justicia estatal y comunitaria tanto a nivel estatal como municipal, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Oficina de Desarrollo Comunitario, el Equipo de Trabajo Social y Psicología, los Centros de Conciliación y el Consultorio Jurídico, entre otras. Por ello, el funcionamiento de las mismas depende del trabajo coordinado entre los gobiernos locales, el Ministerio de Justicia y las diversas entidades participantes (De Justicia, 2017:31).

En cuanto al proceso de atención a los usuarios, cada Casa de Justicia tiene un Centro de Recepción e Información (CRI), que orienta al usuario conforme a su necesidad jurídica concreta: “Allí se registra la información personal de los usuarios, se clasifica el motivo de la consulta y se asigna el caso a una de las entidades vinculadas a las casas de justicia. Cuando no es posible tramitar el caso en ninguna de las entidades de la casa, el funcionario el CRI remite al usuario a la entidad externa respectiva” (p.34).

²² Sus objetivos fueron establecidos en el artículo 3° del mismo artículo: 1) ampliar el campo de acción del servicio de justicia, 2) incluir a la comunidad para que sea partícipe de la resolución formal y no formal de los conflictos, 3) promover la cultura de convivencia ciudadana, 4) facilitar una participación efectiva de la comunidad para la evaluación de la administración de justicia, 5) crear herramientas para la difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos, 6) ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado con los programas de desarrollo comunitario, 7) defender los derechos humanos de la comunidad e informar de los deberes que esta tiene, 8) promover el desarrollo de programas contra la violencia intrafamiliar y protección de derechos humanos, y 9) ser un espacio donde se pueda analizar y discutir la conflictividad social (Casas de Justicia, 2017).

Es importante mencionar como característica de las Casas de Justicia colombianas, su especial conexión con la “Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano”, implementada durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010). Una parte significativa de las casas de justicia fue establecida estratégicamente en zonas de conflicto u ocupadas de manera incipiente por el Estado, con el propósito de consolidar las instituciones estatales en territorios históricamente dominados por grupos armados (p.30).

Actualmente funcionan 109 Casas de Justicia en Colombia (Casas de Justicia, 2017). A partir de 2007 dejaron de ser íntegramente financiadas por el Gobierno de EEUU, para pasar a depender de un acuerdo tripartito, según el cual “...los gobiernos municipales aportan el predio, el Gobierno nacional aporta el dinero necesario para la construcción y USAID provee lo necesario para el equipamiento, la asistencia técnica y el inicio de las operaciones”²³(Dejusticia, 2015:30).

El Salvador: siguiendo el modelo colombiano, en cuanto a objetivos y funcionamiento (incluyendo el financiamiento de la USAID), entre 2005 y 2007 fueron implementadas 10 casas de justicia y 14 centros de mediación en El Salvador. Como nota distintiva, las casas de justicia salvadoreñas se encuentran dirigidas especialmente a dirimir mediante MASC los conflictos entre campesinos por la tenencia de tierras, con el propósito de evitar la violencia y promover la paz social (CEJA, 2014).

República Dominicana: en el año 2006, también con la participación de la USAID, en el marco del Proyecto “Acceso Ciudadano a la Justicia de Participación Ciudadana”, comenzó a funcionar la Casa Comunitaria de Justicia en Cienfuegos, República Dominicana. Definida institucionalmente como un centro de resolución de conflictos familiares, escolares y comunitarios; tiene por objeto facilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad y vincular las comunidades con las instituciones públicas, el sector privado y la academia, con el fin de prevenir el delito y la violencia, impulsando el desarrollo humano en un marco de convivencia pacífica y productividad (Casa Comunitaria de Justicia, 2018). En ella se brindan servicios de mediación, conciliación, orientación legal personal y online, asistencia psicológica a mujeres víctimas de violencia y educación ciudadana.

Paraguay: tomando como base las Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad del año 2008, fue iniciada en octubre de ese

²³ Para una profunda investigación del Programa de Casas de Justicia en Colombia, ver *Casas de Justicia: una buena idea mal administrada* (2015), De Justicia, Bogotá.

mismo año la experiencia piloto de Casas de Justicia “Centro Abriendo Puertas” en el Departamento de San Pedro, Paraguay, un territorio caracterizado por su gran extensión, sus altos índices de pobreza y una larga historia de aislamiento y ausencia del Estado (CEJ, 2017). Se trató de un proyecto del Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ) y la National Endowment for Democracy (NED)²⁴.

Posteriormente, en el año 2017, el Ministerio de Justicia y Equidad comenzó formalmente la implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia que había sido regulado por el Decreto 1477 del año 2000 (Ministerio de Justicia del Paraguay, 2017). Las Casas de Justicia paraguayas toman textualmente como modelo a sus homónimas de Colombia, presentándose como “...Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal” (CEJ, 2017:10). Tienen como objetivo brindar una respuesta centralizada a la comunidad, mediante la intervención coordinada de entidades nacionales y locales, “...buscando principalmente la apropiación ciudadana y comunitaria en el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de conflictos” (p.10).

Cabe destacar la existencia del Consejo Nacional de Acceso a la Justicia (CNAJ), como órgano colegiado interinstitucional, encargado de coordinar, articular y evaluar las políticas públicas del Poder Ejecutivo y las demás dependencias estatales, atinentes al acceso a la justicia en el Paraguay (Ministerio de Justicia del Paraguay, 2017).

Perú: a partir del año 2009 comenzaron a implementarse las “Casas de la Justicia” a nivel nacional, mediante las cuales el Ministerio de Justicia, las entidades públicas y los municipios firmantes de convenios de colaboración interinstitucional, brindan los siguientes servicios: Consultorio Jurídico Popular, Defensoría Pública (Ex Abogado de Oficio), Centro de Conciliación extrajudicial, Arbitraje Popular, Procuraduría Pública, Módulo del SPIJ (Sistema Peruano de Información Jurídica) y difusión de los Derechos Humanos, Centro de Emergencia de la Mujer (MIMDES), Oficina receptora de Registros Públicos y Oficina de RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) (Ministerio de Justicia del Perú, 2018).

²⁴ La Fundación Nacional para la Democracia, (NED por su sigla en inglés) es una organización estadounidense fundada en 1983 por el ex presidente de EEUU Ronald Reagan, a iniciativa del Congreso, con el objetivo de financiar proyectos que “promuevan la democracia liberal en el mundo” (NED, 2018).

La primera Casa de la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú fue inaugurada el 27 de octubre de 2009 en la provincia de Chumbivilcas (Cusco). Desde entonces, entraron en funcionamiento otras 10 Casas de la Justicia en las Provincias de Acobamba (Huancavelica), Cañete (Lima), Huacho (Lima), Chinchá Alta (Ica), Cajamarca, Satipo (Junín), Piura y Arequipa. Como nota distintiva, las Casas de la Justicia peruanas brindan un servicio de asesoría legal gratuita en castellano y en quechua (párr. 1-31).

Considero relevante mencionar que estos dispositivos territoriales peruanos de acceso a la justicia, son presentados como parte de la política de inclusión social del Poder Ejecutivo, con un discurso de canalización de derechos que difiere de la finalidad principalmente “pacificadora” que expresan las Casas de Justicia de Colombia, Centroamérica y Paraguay. Tal vez, la ausencia de agencias como la NED o la USAID en su diseño, implementación y financiación, sea un elemento a tener en cuenta en dicha distinción.

Estado Plurinacional de Bolivia: en un sentido similar puede incluirse la política pública implementada por Bolivia. Los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), están compuestos por las Casas de Justicia y los Centros Integrados de Justicia (CIJ), entidades creadas en el año 2006 por Resolución Ministerial N° 79/06 y Decreto Supremo 28.586 respectivamente, bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

En lo respectivo al financiamiento de los SIJPLU; Bolivia firmó en 2009 un convenio con el Reino de Dinamarca, a partir del cual se construyeron las Casas de Justicia de Villamontes (Tarija), Tupiza (Sud Chichas), Challapata (Eduardo Abaroa) y Muyupampa (Luis Calvo), que se sumaron a las pioneras de La Paz y Cochabamba (Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia, 2017)²⁵.

El objetivo de las Casas de Justicia es viabilizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la sociedad boliviana, constituyendo el “brazo social” del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia (párr.5). Para ello, tienen las siguientes atribuciones: a) Orientación y/o asistencia legal gratuita; asistencia psicológica, médica y social; patrocinio legal gratuito para casos administrativos y

²⁵ Este financiamiento fue agradecido por el Presidente Evo Morales, debido a su carácter “incondicional” y “sin chantaje”, lo que permite deducir una alusión crítica al rol de otros países u organismos internacionales de cooperación, que han realizado históricamente este tipo de financiamientos (Ministerio de justicia y Transparencia Institucional de Bolivia, 2014).

judiciales de filiación; b) Resolución Alternativa de Conflictos en el marco de los derechos humanos y las garantías constitucionales de las personas; c) Defensa y restitución de derechos, acompañando, representando y exigiendo de sanciones ante los tribunales y autoridades competentes; d) Fortalecimiento de los conocimientos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, generando procesos planificados y sistemáticos encaminados a motivar a ciudadanos y ciudadanas, a adoptar nuevas actitudes o comportamientos en el ámbito de los Derechos Humanos y las Garantías Constitucionales; e) Promoción y procesamiento de las iniciativas de la sociedad civil sobre las reformas a la normativa jurídica vigente; f) Ejercer representaciones del Ministerio de Justicia en el ámbito departamental (Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia, 2017).

Los Centros Integrados de Justicia (CIJ) forman parte del Programa Nacional de Acceso a la Justicia, con el objetivo de proporcionar el acceso a la justicia de la población más vulnerable y distante, en coparticipación con el Poder Judicial de Bolivia, el Ministerio Público y demás entidades que brindan el servicio de justicia. A diferencia de las Casas de Justicia, los CIJ contienen Juzgados de Instrucción Mixtos y se encuentran en lugares alejados de los grandes centros urbanos, como los Distritos 1,2,4,6,7 y 8 de El Alto; Coroico; Chimoré; Yapacani; Plan 3000 en Santa Cruz y Max Paredes de La Paz (párr.13).

Los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), han sido diseñados para brindar un servicio multidisciplinario, dirigido a la búsqueda de soluciones reales y efectivas para el acceso a la justicia de los sectores con mayor vulnerabilidad; debiendo expresamente aplicar un enfoque de derechos humanos, especialmente a mujeres en situación de violencia. En los mismos trabajan abogados, psicólogos y trabajadores sociales, que llevan a cabo servicios de orientación jurídica, patrocinio legal, conciliación y acompañamiento psicológico y social (párr.22).

Además de estas características de diseño institucional, los SIJPLU reivindican expresamente el rol del Poder Ejecutivo y de la Justicia Indígena Originaria Campesina en la resolución de los conflictos sociales. Las Casas de Justicia y los CIJ, postulan la transformación cualitativa y cuantitativa del modo de enfrentar la conflictividad social “...descolonizando la idea de que sólo el Órgano Judicial tiene la facultad y los procedimientos para conocer y resolver los conflictos” (párr.25).

República Federativa de Brasil: allí se encuentra vigente desde el año 2009 el programa “Casas de Justicia y Ciudadanía”, en el ámbito del Consejo Nacional de

Justicia (CNJ), un órgano del Poder Judicial con sede en Brasília. Las Casas de Justicia y Ciudadanía son presentadas como una red integrada de servicios al ciudadano, que ofrecen asistencia jurídica gratuita, informaciones procesales, audiencias de conciliación prejudicial, emisión de documentos y acciones para la reinserción social de presos y ex convictos; teniendo como objetivo promover el principio constitucional de la ciudadanía (Constitución Federal de 1988, art. 1º, II) y diseminar prácticas dirigidas a la protección de derechos fundamentales y el acceso a la justicia.²⁶

Por otro lado, desde el año 2013 comenzaron a funcionar las *Casas de Direitos* (Casas de Derechos), financiadas por la Caixa Econômica Federal, bajo la dependencia del Ministerio de Justicia de Brasil, la Secretaría de Asistencia Social y Derechos Humanos, los órganos del Sistema de Justicia y los respectivos gobiernos estatales donde se ubican.²⁷ Tienen el objetivo de facilitar la promoción de políticas y servicios públicos de acceso a la justicia y a la ciudadanía, en las comunidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Documento de trabajo Eurosocietal, 2014:39).

Las Casas de Derechos brasileñas ofrecen servicios públicos de mediación comunitaria, identificación civil (con emisión de certificados de nacimiento, matrimonio y fallecimiento), asistencia integral de la Defensoría Pública, atención de los tribunales, Denatran (Departamento Nacional de tránsito), PROCON (Procuraduría de Protección y Defensa del Consumidor) y la Caja Económica Federal de Brasil (p.40).

La provisión de estos servicios públicos se fundamenta el principio de ventanilla única, entendido como el agrupamiento en una sola instancia u organismo de todos los trámites diferentes que una persona debe realizar ante la administración pública con un fin particular, “...evitando que la ciudadanía sufra las consecuencias de la dispersión espacial impuesta por la estructura de las diferentes administraciones y el complejo organigrama de cada una de ellas” (p.41).

Pero además, las Casas de Derechos buscan superar las experiencias de otras políticas públicas con ventanilla única, en dos aspectos: lo primero es la actuación de un grupo de personas denominado “Núcleo de Justicia Comunitaria”, que tiene la responsabilidad de aproximarse a la comunidad y formar un diagnóstico sobre sus

²⁶ Actualmente, se encuentran en funcionamiento Casas de Justicia y Ciudadanía en 15 Estados: Amazonas, Amapá, Bahía, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo y Sergipe (CNJ, 2018).

²⁷ Para un completo análisis del concepto, diseño, implementación, estructura e indicadores de diagnóstico de esta política pública ver Eurosocietal (2014) *Casa de Derechos en Brasil: Modelo de servicios articulados para el acceso al derecho de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad en contexto de pobreza*, Madrid.

necesidades concretas. Y lo segundo es la flexibilidad del diseño, que permite a las instituciones que participan de la política pública adaptar sus estructuras a las necesidades de la comunidad local (p.42).

La primera Casa de Derechos fue implementada en Ciudad de Dios, Estado de Río de Janeiro, en el año 2013, bajo el lema *Sua Casa, seus direitos* (su casa, sus derechos), con la característica de funcionar con vecinos del barrio que trabajan como agentes comunitarios (Gobierno de Brasil, 2013).

La segunda Casa de Derechos de Brasil fue inaugurada al año siguiente, en Maceió, capital del Estado nordestino de Alagoas. Ubicada en el Jacintinho, uno de los barrios más violentos de la ciudad, la Casa ha sido planteada como una recuperación del espacio público para sus habitantes (Amoras, 2014). Además de los servicios públicos permanentes que brinda esta política pública, en el dispositivo de Maceió funciona una oficina de primer empleo y se han llevado adelante campañas de desarme y de educación para la paz destinadas a niños y niñas (párr.5).

Chile: desde comienzos de la década del 80 se establecieron las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ). Creadas por la ley N° 17.995, son continuadoras legales del Colegio de Abogados de Chile en lo atinente a servicios de asistencia judicial (UDP, 2007:184).

Las CAJ se definen como organismos de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sin fines de lucro, que tienen como misión prestar asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos (p.185). Además, deben proporcionar los medios para efectuar la práctica necesaria para el ejercicio de la profesión de los egresados de Derecho a obtener el título de abogado²⁸. Las CAJ pioneras se establecieron en las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana, creándose posteriormente las de Tarapacá y Antofagasta (p.185).

A diferencia de los dispositivos regionales de acceso a la justicia hasta aquí reseñados, las CAJ chilenas fueron creadas por ley, característica que (a priori) las consolida institucionalmente.²⁹ Además, al constituir sus tareas el ejercicio de los MASC, el asesoramiento jurídico y el patrocinio letrado de personas de escasos

²⁸ Todos los egresados de las escuelas de Derecho chilenas, están obligados por ley, a trabajar durante seis meses en forma gratuita para el Estado. Por este motivo constituyen, bajo la supervisión de los abogados coordinadores, el principal recurso humano de las CAJ (UDP, 2007:187).

²⁹ Para un análisis crítico de las CAJ, ver Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (UDP) (2007) *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*, Santiago.

recursos; se asemejan a los servicios de patrocinio jurídico de corte asistencial brindado en consultorios jurídicos, como el brindado por el Práctico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) o el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF) en Argentina, o el Programa de Consultorios Jurídicos Barriales de la Universidad de la República del Uruguay (Centro Estudiantes de Derecho-Udelar, 2018).

Para finalizar, como síntesis de este relevamiento, considero que las políticas territoriales de acceso a la justicia implementadas en los últimos años en Latinoamérica, tienen su genealogía en el modelo norteamericano de casas de justicia multipuertas, orientados principalmente hacia los MASC, conforme al mandato neoliberal de reducir los costos evitando la judicialización del conflicto social. Sin embargo, en su implementación latinoamericana, este modelo fue resignificado. Más allá de los rasgos peculiares de cada país, las diferencias en el financiamiento, y los distintos planteamientos en pos de la consolidación territorial, la pacificación o la política de inclusión social; los dispositivos territoriales comparten la idea de asociar el acceso a la justicia de los pobres a una nueva presencia del Estado, especialmente de sus órganos administrativos, en las zonas marginales.

Así es que, el carácter multiagencial o de ventanilla única que reúne en un sólo edificio varios organismos estatales, ha sido utilizado para canalizar las políticas sociales directamente en el territorio. Además, coinciden (salvo en el caso chileno) en la ampliación de los servicios tradicionales de orientación, asesoramiento y patrocinio jurídico hacia una perspectiva multidisciplinaria. De esta manera, el acceso a la justicia aparece concebido en un sentido amplio, que excede el derecho a la jurisdicción o la accesibilidad al sistema de justicia, considerándolo una herramienta para la inclusión social. En este contexto regional se encuadran las políticas públicas implementadas durante “la cuarta fase del acceso a la justicia en la Argentina” (Axat, 2014:202), que describiré a continuación.

3.4. Dispositivos territoriales de acceso a la justicia en la Argentina

En este punto describiré las mencionadas políticas públicas territoriales de acceso a la justicia en la Argentina, con el fin de contextualizar en el ámbito nacional los CAJ del MJyDH que constituyen el objeto de estudio de esta tesis, cuyo diseño e implementación analizaré en el capítulo siguiente.

3.4.1. Centros Integradores Comunitarios (CIC)

Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) se definen como espacios públicos de integración comunitaria, cuyo objetivo básico radica en la implementación de un modelo de gestión pública en el extenso territorio argentino, que implica la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social, en un ámbito físico común de escala municipal (López, 2008:4).

Fueron implementados a partir del año 2004, mediante un Convenio de Colaboración firmado entre los (por entonces) Ministerios de Salud de la Nación; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; de Desarrollo Social de la Nación; de Planificación Federal e Inversión Pública de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (p.4). Desde entonces fueron instalados más de 500 CIC, con presencia en las 23 provincias argentinas (Desarrollo Social, 2017).

Ubicados en las zonas de mayor vulnerabilidad del país, los CIC establecen mesas de gestión local, a partir de las cuales la comunidad y las organizaciones sociales se interrelacionan con los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) para diseñar y desplegar actividades de desarrollo local, tales como la conformación de cooperativas de trabajo (Díaz, 2011:56). Además, brindan atención primaria de salud (atención médica y odontológica, vacunación y prevención), se desarrollan actividades educativas (apoyo escolar y dictado de talleres), y se promueven actividades culturales y recreativas. También, en muchos CIC se han instalado Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC), consistentes en salas especialmente equipadas con computadoras, WiFi, microcine y espacios de juego, con el objetivo principal de achicar la brecha digital socioeconómica y generacional (Desarrollo Social, 2017).

Debido a estas actividades y finalidades, los CIC han sido considerados motores para el desarrollo local, educadores populares, y medios para promover y asistir en temas de salud pública y problemáticas sociales (Díaz, 2011:48). Si bien no están referidos al acceso a la justicia desde lo nominal, brindan un servicio público multidisciplinario en territorios vulnerables, canalizando políticas públicas destinadas a facilitar el acceso a derechos sociales. Además, cabe señalar que desde julio de 2014 funciona una Agencia Territorial de Acceso a la Justicia (ATAJO) en el CIC de la Villa 31, en el barrio de Retiro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (MPF, 2016:25).

3.4.2. Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO)

Partiendo de su adhesión a las 100 Reglas de Brasilia³⁰, el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) creó en el año 2014 el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (Resolución PGN N° 1316/14), con el objetivo principal de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y la participación de las mismas en el sistema de administración de justicia (Axat, 2014:206).

Desde esta base conceptual, fueron implementadas en las principales villas de emergencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) concebidas como agencias de atención primaria y enlace entre la comunidad y las instancias de atención del Ministerio Público Fiscal; con las funciones de brindar asesoramiento jurídico gratuito, recibir y derivar denuncias penales, buscar información judicial y/o administrativa, facilitar la resolución alternativa de conflictos, realizar una derivación responsable a otras instituciones, generar mecanismos de prevención de delitos, y desarrollar acciones de promoción de derechos (MPF, 2016).

Definidos como dispositivos estatales territoriales “judiciales”, no jurisdiccionales (Axat, 2014:207) las ATAJO están compuestas por equipos de trabajo interdisciplinarios integrados por abogados, psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales, contando además con la participación de referentes barriales (p.208).

El funcionamiento general de las ATAJO consiste en la recepción personalizada de casos mediante consultas presenciales, el análisis de los equipos interdisciplinarios y la evaluación del tipo de intervención adecuada, con la posterior remisión de la información recabada en actas a la Coordinación Jurídica de Agencias Territoriales del área de Asuntos Jurídicos (MPF, 2016:60). Los casos también pueden ingresar mediante la actuación de organismos de derechos humanos, organizaciones sociales o representantes de grupos en condición de vulnerabilidad frente a violaciones colectivas de derechos humanos (p.60).

Si bien en ATAJO actúan principalmente conforme a las competencias del MPF, su tarea requiere necesariamente el seguimiento y la derivación responsable de casos, ya que constituyen una puerta de acceso a niveles de institucionalidad ausentes en territorios vulnerabilizados, con la posibilidad de restituir y efectivizar derechos. En otras palabras: “...donde el Estado coloca una puerta de atención (aun cuando su

³⁰ Ver apartado 3.2.1.

competencia sea restringida) no puede desligarse y/o descomprometerse ante la vulnerabilidad que, de ser ignorada, contribuye a profundizar” (MPF, 2016:61).

Las ATAJO, además, buscan establecer una nueva instancia de canalización de denuncias y conflictos desde los territorios, que históricamente han sido recibidas y transmitidas desde las seccionales policiales hacia las fiscalías y juzgados (Axat, 2014:207).

Las primeras agencias fueron instaladas en villas y barrios vulnerables de la CABA: Barrio Mitre (Saavedra), Villa 31/31 Bis (Retiro), Villa 21-24 (Barracas), Villa 1/11/14 (Flores), Villa 15 (Mataderos) y Villa 20 (Lugano). También se implementaron dispositivos móviles con recorridos semanales por Villa Rodrigo Bueno, Balvanera, Constitución, La Boca y Barrio Fátima de la CABA, y Berazategui, Quilmes y Florencio Varela en el Conurbano bonaerense (MPF, 2016:23).

Se trata de lugares donde impera una lógica habitacional particular y compleja que “...condiciona de modo estructural la relación de la comunidad con el aparato jurídico del Estado y determina a su vez, la dificultad de los organismos públicos para instalarse” (Axat, 2014:208). Por este motivo, resulta imprescindible la articulación con actores del territorio, como las organizaciones sociales y comunitarias, parroquias, curas villeros, referentes barriales; y agencias del Poder Ejecutivo (MJyDH, Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES], Registro Nacional de las personas [RENAPER], Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas [SEDRONAR], Ministerio de Trabajo, Ministerio de Seguridad, entre otros); del Poder Judicial (juzgados nacionales y federales, Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación [OVD]) y órganos del MPF, como Fiscalías de Distrito y Procuradurías Especializadas (Procuraduría de Violencia Institucional [PROCUVIN], Procuraduría de Narcocriminalidad [PROCUNAR], etc.). A su vez, los ATAJO implementados a nivel nacional, como los de Mendoza, Rosario y Mar del Plata; requieren una articulación institucional con agencias provinciales y municipales (p.208).

En pos de estas articulaciones, la entonces Procuradora General de la Nación Dra. Alejandra Gils Carbó, firmó en el año 2013 un Convenio con el MJyDH de la Nación “...con el fin de realizar todo tipo de acciones, coordinación e intercambio con los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ)” (Procuración General de la Nación, Res. PGN N° 437/14, 2014). En cuanto al vínculo de las ATAJO con los CAJ, Axat (2014) reconoce en la política pública del PEN “...sintonía conceptual con la nueva mirada del acceso a la justicia” (p.205) y la preparación contextual para la creación de las ATAJO,

como nueva instancia judicial dentro del MPF, con proyección análoga a los CAJ en lo territorial, pero diferenciada por su función de naturaleza propiamente judicial (p.205).

Por último, cabe mencionar que la nueva Ley Orgánica del MPF N° 27.148 del año 2015, creó la Dirección General de Acceso a la Justicia (Art.35,inc.d), con la función de instalar y gestionar las dependencias descentralizadas del MPF en territorios vulnerables, lo que plasmó en la normativa legal, la tarea desempeñada en las ATAJO (MPF, 2016:87).

3.5. Recapitulando

Para contar con las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para analizar las políticas públicas territoriales de acceso a la justicia, en este capítulo comencé retomando la definición de Oszlak y O'Donnell (1978) y expliqué el enfoque del ciclo de políticas públicas de Jones (1970). Luego, comenté la obligación internacional que tienen los Estados de utilizar el enfoque de derechos humanos para el diseño e implementación de sus políticas públicas y la necesidad de aplicar estándares para su evaluación (Abramovich y Pautassi, 2010), resaltando la existencia de reglas y lineamientos internacionales específicamente dirigidos al acceso a la justicia.

Posteriormente, con el objetivo de contextualizar a nivel regional los dispositivos territoriales de acceso a la justicia argentinos, realicé un análisis descriptivo de políticas públicas que fueron implementadas por los Estados latinoamericanos en las últimas décadas. Allí concluí que a partir de la expansión de las oficinas multipuertas norteamericanas dedicadas a los MASC en los años 70, y su recepción paradigmática en las Casas de Justicia de Colombia, en Latinoamérica (más allá de características propias de cada país) se ha resignificado aquel modelo concebido por el neoliberalismo, utilizando estas oficinas descentralizadas como herramienta de presencia del Estado en los territorios vulnerabilizados. Esto ha implicado que el servicio prestado no se limite al asesoramiento, patrocinio jurídico y MASC, expandiéndose hacia la prestación de servicios públicos multidisciplinarios y a la canalización de la política social; lo que responde a una concepción amplia del acceso a la justicia, dirigido a procurar la igualdad material y no sólo jurídica de las personas. Finalmente, describí las ATAJO del MPF y los CIC de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como dispositivos que participan de esta concepción de época del acceso a la justicia en la Argentina y en Latinoamérica.

Realizada esta contextualización de las políticas públicas de acceso a la justicia a nivel local y regional, en el capítulo siguiente analizaré la historia, el diseño y la implementación de los CAJ del MJyDH, cuyo dispositivo del barrio de Constitución (CABA), constituye el caso de estudio de esta tesis.

Capítulo 4. Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH)

En el presente capítulo analizaré la historia normativa e institucional de los CAJ, su formulación, diseño e implementación, con el fin de comprender sus objetivos, los servicios que debe brindar y el alcance del acceso a la justicia que el Estado nacional ha buscado garantizar a través de esta política pública. Además, me referiré a la posibilidad de realizar una evaluación desde los territorios donde fue implementada. Posteriormente, en el siguiente y último capítulo de esta tesis, me referiré al caso concreto del dispositivo que funciona en el barrio de Constitución (CABA).

4.1. Definición

Los CAJ forman parte de una política pública del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), dependiente institucionalmente de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia³¹ y bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH). Su sitio web institucional los define como oficinas que brindan servicios de atención legal primaria gratuita, asesorando a las personas frente a sus problemas legales cotidianos: “Teniendo a las personas como eje de su servicio, cada Centro de Acceso a la Justicia cuenta con un equipo multidisciplinario de abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo especialmente capacitado para buscar una respuesta integral a problemas relacionados con: familia, víctimas de delitos, violencia de género, conflictos entre vecinos, pueblos originarios, discapacidad, laborales, adultos mayores, penales, y muchos otros más...”(MJyDH, 2017).

El MJyDH de la Nación los ha definido como dispositivos de alcance federal, preventivos y tempranos, ubicados principalmente en zonas de vulnerabilidad social, cuyo objeto es brindar respuestas a los problemas “socio-legales” de la comunidad; con la responsabilidad de promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia de la ciudadanía y el valor estratégico de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, promover el desarrollo humano y la igualdad, y favorecer el crecimiento económico e inclusivo. Destacando, además, su trabajo en coordinación con actores

³¹ En adelante, la Dirección.

estatales que también prestan servicios de justicia, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales (Infojus, 2012).

Por su parte, Axat (2014), los define como “...espacios de acompañamiento a la comunidad del Poder Ejecutivo Nacional, en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades” (p.205).

Con distintos matices, estas definiciones concuerdan en caracterizar a los CAJ como oficinas públicas ubicadas mayoritariamente en territorios vulnerabilizados, que buscan prestar un servicio de orientación jurídica integral mediante la actuación de equipos de trabajo multidisciplinarios. Sin embargo, para comprender cabalmente qué son los CAJ, en lo que sigue me referiré a su historia, diseño e implementación como política pública.

4.2. Historia normativa e institucional de los CAJ y la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia

El documento de divulgación *Acceso a la justicia para todos: El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance universal* (Infojus, 2012) reconoce como primer antecedente histórico de la Dirección y los CAJ, al “Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Comunitaria”, creado el 28 de junio de 1990, mediante resolución N°192/90 de la (por entonces) Subsecretaría de Justicia de la Nación. Simultáneamente, fueron creados mediante Resolución N° 193/90, los Centros de Atención Jurídica Comunitaria en los barrios porteños de La Boca y Villa Crespo (p.63).

Con posterioridad, mediante el Decreto del PEN N° 2358 /93, la planificación y ejecución del Programa quedó bajo la supervisión de la Dirección General de Política Legislativa y Atención Jurídica Comunitaria, dependiente de la Secretaría de Asuntos legislativos del Ministerio de Justicia de la Nación. Luego, por medio de las resoluciones ministeriales N° 17/95 y 189/95, fueron creados Centros de Atención Jurídica Comunitaria en los barrios de San Telmo, Liniers, Flores Sur, Villa Urquiza y Once; también de la Ciudad de Buenos Aires. En junio de 1996 comenzó a funcionar un nuevo Centro en Villa Lugano (p.63).

El objetivo básico de los Centros de Atención Jurídica Comunitaria , expresado por quienes coordinaron el Programa³², fue: “...la prestación de un servicio, de carácter

³² Mario Tarrío y Graciela Benín Chirico se desempeñaban como coordinadores generales del Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria del Ministerio de

gratuito, a los sectores de la población que requieran su asistencia, en forma personalizada, con actividades de orientación e información legal y privilegiando la resolución de los conflictos que pudieren existir, mediante la adopción de vías y remedios alternativos no judiciales, en especial, la mediación” (Benín Chirico y Tarrío, 1996:54).

Es importante observar que este programa fue concebido siguiendo el modelo de sistemas multipuertas prestadores de servicios de MASC, aludido anteriormente.³³ Entonces, la idea principal del establecimiento de estos Centros, más allá de mencionar el favorecimiento del acceso a la justicia de las personas de menores recursos, fue agilizar la resolución de disputas “...colaborando con el descongestionamiento judicial, ahorrando tiempo y dinero y permitiendo que sean las propias partes involucradas quienes arriben a la solución de su conflicto mediante la asistencia de un tercero” (p.56).

Para ello, se plantearon las siguientes metas:1) Aliviar la congestión judicial y disminuir costos y demoras injustificadas. 2) Incrementar el grado de participación (y de satisfacción) de la comunidad en el proceso de resolución de disputas. 3) Facilitar el acceso a la justicia. 4) Proveer mecanismos más eficientes y efectivos para la resolución de conflictos jurídicos (p.56).

En cuanto a sus integrantes y funcionamiento, fueron incorporados como pasantes aproximadamente 50 abogados recién egresados, quienes realizaron su práctica jurídica atendiendo las consultas en equipos coordinados por abogados especializados en MASC (p.56). Además, funcionaron “... (en) estructuras edilicias existentes (en espacios o tiempos ociosos de este Ministerio) o cedidas por entidades intermedias de la comunidad...” (p.56) por lo que no demandaron al Ministerio de Justicia de la Nación erogación alguna.

Dadas estas características, podemos inferir que los Centros de Atención Jurídica Comunitaria fueron implementados para ser la experiencia estatal pionera en métodos alternativos de resolución de conflictos, en miras de evitar el “exceso

Justicia de la Nación al momento de publicar el artículo “Programa social de servicio jurídico y formación jurídica comunitaria”, en la edición N° 7 de la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (1996), editada en Buenos Aires por la Asociación de Administradores Gubernamentales.

³³ Ver p.43.

burocrático”, conforme a los postulados neoliberales eficientistas y de reducción del gasto público, aplicados a las políticas públicas durante la década del 90.³⁴

Esta matriz inicial, comenzaría a experimentar transformaciones como correlato de la nueva etapa histórica que se abrió en la Argentina luego de la profunda crisis social, política y económica del año 2001 (Perelmiter, 2016:267).

En ese contexto, el 15 de octubre de 2002, el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, mediante Resolución N° 181, asignó a la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, el establecimiento de los Planes Sociales de Asistencia Jurídica a la Comunidad y la continuación de los programas en curso, entre los que se encontraban los Centros de Atención Jurídica Comunitaria (Infojus, 2012:64). Luego, la Resolución N° 966 del 15 de junio de 2006, colocó oficialmente los Planes Sociales de Asistencia Jurídica a la Comunidad bajo la dependencia orgánica y funcional de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia (p.64).

Posteriormente, mediante la Resolución N° 1226 del 11 de agosto de 2006 y como iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, fue “relanzada” la Oficina Multipuertas Lavalle (Infobae, 2005); que había empezado a funcionar en el año 2002, en coordinación con el Consultorio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (p.64).

Establecida en la sede de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en plena zona céntrica de tribunales de la CABA (Lavalle 1220, de allí su nombre), la Oficina Multipuertas guardó mayor semejanza con el modelo *Multi-door Courthouse* original. Así es que, además de los servicios de mediación, conciliación y arbitraje para la resolución de conflictos (MASC), la Oficina comenzó a brindar asesoramiento, orientación y derivación de los consultantes a los distintos servicios jurídicos gratuitos

³⁴ Durante los diez años de gobierno de Carlos Menem en la Argentina (1989-1999) se realizaron profundas reformas “pro mercado”. A partir de las leyes de Emergencia Económica N° 23.696 y de Reforma del Estado N° 23.697, fue aplicado el “decálogo instrumental para superar el modelo estatista” del Consenso de Washington: “reducción del déficit fiscal a no más de 2% del PBI; disminución del gasto público mediante la eliminación de políticas sociales universalistas; expansión de la recaudación impositiva ampliando y generalizando la base imponible; tasas de interés positivas para atraer capitales; tipo de cambio alto y estable; eliminación de barreras arancelarias facilitando así la apertura comercial; promoción de las inversiones externas atractivas; favorecimiento de ‘la estrategia de acumulación en la iniciativa privada’; desregulación del mercado de trabajo y en general de toda la economía, y aseguramiento de los derechos de propiedad promoviendo reformas institucionales necesarias” (Reynares, 2017).

de la CABA, conforme a la materia del problema planteado (violencia doméstica; derecho migratorio; derecho de familia; derecho civil; derechos de las niñas, niños y adolescentes; conflictos penales; contravenciones; entre otras)(GCBA, 2017) actuando como enlace entre juzgados del Poder Judicial y otros organismos del Estado.

Un paso importante en la nueva orientación que fueron adoptando las políticas públicas de acceso a la justicia, fue la creación del programa “Acceso a la Justicia para Todos”. Mediante la Resolución Ministerial N° 1114 del 24 de septiembre de 2007, y bajo responsabilidad institucional de la Secretaría de Justicia; fue establecido teniendo en cuenta que “...para recrear la confianza de la sociedad en las instituciones de la República, resulta indispensable generar capacidad de escucha y respuesta a los requerimientos que permitan el acceso igualitario a la justicia” (MJyDH, 2007). Los objetivos planteados fueron la facilitación del acceso a la justicia a la población, la promoción de la igualdad de tratamiento de los ciudadanos, y la formulación y aplicación de políticas y programas de promoción y fortalecimiento de los Derechos Humanos (p.6). A este programa fueron integradas la Oficina Multipuertas Lavalle y la oficina de Atención y Orientación al Ciudadano.

En virtud del artículo 7° de la resolución citada, fue delegada en la Secretaría de Justicia, la facultad de incorporar al programa Acceso a la Justicia para Todos “...otras unidades ejecutoras para el cumplimiento de los objetivos del programa” (p.6). A falta de otra norma que disponga la creación de los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), deduzco que en el marco de este artículo, se inscribe la conversión de algunos Centros de Atención Jurídica Comunitaria en Centros de Acceso a la Justicia³⁵ y la creación, de allí en más, de nuevos dispositivos de este tipo.

También puede considerarse esta resolución como la primera plasmación normativa de un concepto amplio del acceso a la justicia, entendiendo la necesidad de un servicio de contenido jurídico-social, formativo e informativo para su garantía, “...que ofrezca herramientas necesarias a la ciudadanía para ser consciente de sus derechos y hacerlos valer ante los estrados judiciales y en todas las instancias de su vida en sociedad.”(Infojus, 2012, p.64).

Luego, el 23 de octubre de 2008, mediante el Decreto del PEN N°1755, la entonces Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, modificó la estructura de primer y segundo nivel operativo del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos

³⁵ Un ejemplo es el CAJ del barrio de Liniers, ubicado en la calle Cuzco N° 220 de la CABA (MJyDH, 2017).

Humanos de la Nación, creando la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, en el ámbito de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial de la Secretaría de Justicia. Desde entonces, todos los CAJ y la Oficina Multipuertas Lavalle pasaron a estar bajo su dependencia (Infojus, 2012:64).

El decreto establece como responsabilidad primaria de la Dirección: promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos; conducir e impulsar las actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria y; atender el tratamiento de las demandas de los ciudadanos mediante acciones que permitan la satisfacción de las mismas, en el marco de las competencias asignadas (Infoleg, 2008). Finalmente, en el año 2010 fue formalmente creada en el ámbito del programa “Acceso a la Justicia para Todos” el área psicosocial, compuesta por psicólogos y trabajadores sociales, con el objetivo de abordar de una manera integral y multidisciplinaria la prestación del servicio brindado en los CAJ y la Oficina Multipuertas Lavalle (Infojus, 2012:66).

4.3. Formulación y diseño de los CAJ

Conforme a lo mencionado anteriormente, luego de la crisis argentina del año 2001, las políticas públicas comenzaron a amoldarse a la nueva realidad política, orientada a una concepción del Estado que buscó antagonizar con el modelo neoliberal impuesto en el país (con menor o mayor profundidad) desde la dictadura cívico-militar del período 1976-1983 (Perelmiter, 2016: 269).

Siguiendo a Aquín (2013), a partir de la primera década del siglo XXI, tuvo lugar un proceso de transformación de los indicadores socioeconómicos y de las concepciones acerca de la intervención social del Estado, cuyas consecuencias fueron “la constitución de una nueva estatalidad, con capacidad de control macroeconómico, de eficacia en la prestación de servicios, de formación de reglas de juego y de resolución de conflictos” (p.68-69). Esto se tradujo en la ampliación de derechos sociales específicos, consistentes en la transferencia directa de recursos hacia la población vulnerabilizada, como la ampliación de la cobertura jubilatoria y la Asignación Universal por Hijo (AUH). De este modo, se llevó adelante una universalización de prestaciones sociales básicas, contrariando los postulados focalizantes de “la cuestión social” planteada por el modelo liberal neoconservador (p.68-69).

La “transformación” del rol del Estado ocupó entonces, un lugar central en la praxis y la retórica del gobierno que asumió en 2003. Así fue planteada la necesidad de

establecer un nuevo paradigma, en el cual el Estado “...no traslade la problemática al ciudadano eludiendo su responsabilidad”(Infojus, 2012:62), sino que esté presente en el lugar donde están los problemas, mediante políticas activas que promuevan derechos, asumiendo que cada uno de ellos tiene como contrapartida una obligación jurídica estatal de cumplimiento efectivo. También se expresó la importancia de evitar la compartimentación burocrática de su actividad y de complementarse, a nivel territorial, con organizaciones locales y otros actores de la sociedad civil (p.62).

En ese marco, las políticas públicas de acceso a la justicia fueron repensadas como vía para la inclusión social de los vastos sectores vulnerabilizados por el neoliberalismo (Infojus, 2012:66). Esto, a partir de un modelo de gestión pública de “proximidad”, que se planteó modificar las formas en que el Estado venía interviniendo en los barrios desde hacía décadas (Perelmiter, 2016).

De esta manera, los CAJ fueron concebidos como una actuación descentralizada y directa del Estado, que sale del centro de las ciudades para ubicarse donde se encuentran los sectores vulnerables, eliminando de ese modo barreras económicas, sociales y culturales tradicionales, como la distancia (física y simbólica) entre las personas vulnerabilizadas y la burocracia estatal (Infojus, 2012). Por eso: “...gran parte de los Centros de Acceso a la Justicia se encuentran ubicados en villas y asentamientos precarios, y generalmente constituyen la única instancia estatal establecida de manera permanente en estos barrios” (p.67).

Además, los CAJ fueron planteados como una inversión en el flujo de diseño de las políticas públicas (generalmente diseñadas de modo *top down* o de “arriba hacia abajo”), con el propósito de tener en cuenta las necesidades, ideas, saberes y propuestas de los sectores hacia los que se dirige, es decir, como una política pública *bottom up*³⁶. En el mismo sentido, se propusieron capitalizar la experiencia previa de las organizaciones existentes en las villas y barrios (p.68).

Otra idea rectora del diseño de los CAJ como política pública, fue la de romper la “compartimentación” de la acción del Estado. Esto, por un lado, dirigido a evitar los laberintos burocráticos y las derivaciones ilimitadas entre organismos estatales; y por el otro, a partir de considerar la multiplicidad de problemáticas que engloba una situación

³⁶ Ver p.36.

de vulnerabilidad.³⁷ Por este motivo, los CAJ no sólo fueron pensados para brindar respuestas a problemáticas de naturaleza jurídica, sino también para orientar a los consultantes de una manera integral, acompañándolos en las gestiones frente a otros organismos estatales (p.69).

El propósito de integralidad del servicio prestado, abarcó tanto la formación de equipos de trabajo multidisciplinarios, como el funcionamiento del CAJ en forma de ventanilla única del Estado. Por esto último, fue previsto como elemento fundamental la celebración de convenios con distintos organismos estatales, en los que se dispuso la canalización de políticas sociales dirigidas a sectores vulnerabilizados. Ello incluyó la realización de operativos temporales conjuntos en los territorios, o el establecimiento permanente de estas áreas de gobierno en los CAJ (p.70).

4.4. Implementación de los CAJ

El proceso de implementación de los CAJ tuvo distintas fases, consecuentes al cambio en la orientación de las políticas públicas de acceso a la justicia tratado anteriormente:

Primeramente, se implementaron los CAJ que surgieron del proceso de transformación que experimentaron los Centros de Atención Jurídica Comunitaria establecidos en los años 90, en barrios con poblaciones de clase media y media baja mayoritaria como La Boca, Caballito, Liniers y Montserrat de la CABA. Posteriormente se sumaron los CAJ de Floresta (en el club All Boys) y Constitución (p.69).

A partir del año 2010, y dirigidos directamente a la población de mayor vulnerabilidad, se implementaron CAJ en villas de emergencia de la CABA como las de Villa Soldati, villa 31 de Retiro, villa 1.11.14 del Bajo Flores, villa 21/24 y villa 26 de Barracas, villa 19 (Barrio INTA), villa 20 y Lugano 1 y 2 (p.74-75). También comenzaron a funcionar los CAJ itinerantes, ofreciendo los mismos servicios que los establecidos de manera permanente, pero funcionando una vez por semana, en Tierra Amarilla (Barracas), Floresta, Mataderos, Quilmes, Villa 3, Barrio Fátima, Piletones y La Carbonilla.

Al mismo tiempo, en el período 2010-2011, comenzó el proceso de expansión o federalización de esta política pública, con las aperturas de CAJ en Santa Fe y Rosario (provincia de Santa Fe), Córdoba (provincia de Córdoba), Río Gallegos (provincia de

³⁷ Consideraron común, por ejemplo, que una consultante sufra de problemas de salud propios o de un familiar, pero también de problemas vinculados al derecho de familia, a la violencia de género, derechos laborales y acceso a la vivienda, entre otros (Infojus, 2012:67).

Santa Cruz), San Salvador de Jujuy y Palpalá (provincia de Jujuy), San Martín y Mercedes (provincia de Buenos Aires) (p.69). Este proceso ha continuado hasta la apertura del CAJ de Villa Mercedes (provincia de San Luis) en septiembre de 2017, completando la presencia de los CAJ en todas las provincias del país, con 90 dispositivos activos (Gobierno de la Argentina, 2018).

La implementación de los CAJ fue difundida en los territorios a través de cartelera en la vía pública, distribución de folletería en lugares considerados estratégicos, charlas con organizaciones locales y participación en medios de radiodifusión zonales (Infojus, 2012). Asimismo, durante el año 2013, fue transmitida en el Canal Encuentro del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos de la Nación, la serie “Construyendo justicia”, donde se retrataron historias reales y representativas de las consultas atendidas por los CAJ, narradas por sus propios protagonistas. También durante ese año, fue emitido en la programación de Canal Encuentro, material audiovisual dirigido a la difusión de actividades y experiencias de cada CAJ en particular.³⁸

Al menos hasta 2015, tuvo vigencia el “Protocolo de Actuación para los Centros de Acceso a la Justicia”, elaborado por la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, destinado a los trabajadores de cada uno de los CAJ, con el objetivo de generar herramientas para unificar criterios en la implementación de la política pública (Dirección, s.f.). El protocolo se refiere a las consultas más frecuentes de la población destinataria y a las políticas trascendentales “...para brindar un proceso de atención, a cada uno de los consultantes que se acercan a los Centros, basados en un enfoque que fomente el pleno reconocimiento de sus derechos por parte del Estado” (p.3).

Siguiendo lo establecido en el protocolo, en su fase de implementación los CAJ han prestado los servicios de asesoramiento jurídico, asistencia psicosocial, mediación comunitaria y patrocinio jurídico. A continuación desarrollaré lo previsto para cada uno de ellos.

4.4.1. Asesoramiento Jurídico

Para cumplir el objetivo institucional de resolver todo tipo de problemáticas, incluyendo las de contenido jurídico (Dirección, s.f: 250) en cada CAJ se ha

³⁸ Por ejemplo, en https://www.youtube.com/watch?v=Y_anf0nYIq8 puede observarse el video referido al CAJ “Presidente Néstor Kirchner” del barrio de Constitución, CABA.

desempeñado al menos un abogado o abogada. Así, la coordinación de los CAJ y la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Acceso a la Justicia, son encabezadas por letrados y letradas.

Se prevé que el servicio comience con la recepción del consultante por el profesional y la escucha atenta del problema que lo afecta, luego “...se recaba toda la información pertinente al caso, y si fuese necesario, suma al equipo psicosocial - compuesto por trabajadores sociales y psicólogos- para atender aquellas problemáticas que excedan al campo jurídico” (p.250).

Posteriormente, teniendo en cuenta el caso concreto, el abogado puede agotar la consulta con un asesoramiento jurídico, realizar una derivación o convocar a una mediación comunitaria o pre-judicial. Si la situación requiere judicialización, puede realizar una derivación al patrocinio jurídico gratuito convenido con la Asociación de Abogados de Buenos Aires (p.251).

4.4.2. Asistencia Psicosocial

El protocolo establece la actuación del área psicosocial, compuesta por psicólogos y psicólogas, trabajadores y trabajadoras sociales, y médicos y médicas psiquiatras. Dicha atención puede brindarse en forma individual, a través de entrevistas, abordando la situación en forma interdisciplinaria en los casos que lo ameriten o en forma grupal, mediante la realización de talleres y charlas adecuadas a las necesidades o dificultades planteadas en cada uno de los CAJ (Dirección, s.f.:241).

El objetivo es que las personas consultantes reciban una atención profesional y personal donde, mediante un diagnóstico, se identifique el tipo de atención que será necesaria. Luego de las primeras entrevistas, de ser necesarios, pueden intervenir psiquiatras. En ciertos casos se establece la necesidad de trabajar con el Centro de Salud más cercano, para realizar derivaciones con el correspondiente seguimiento de quien consulta. Además: “Debido a la multiplicidad de problemas que afligen a los ciudadanos, el equipo psicosocial trabaja con diferentes metodologías para abordarlos. Los conflictos donde existen situaciones de violencia familiar o de adicciones, son tratados interdisciplinariamente con aquellos programas u organismos del Estado nacional que desarrollan propuestas específicas para estos temas” (p.242).

En cuanto a los trabajadores sociales, el protocolo prevé una intervención concreta en las situaciones problemáticas que afectan la vida material y social de las personas consultantes, promoviendo el establecimiento de un vínculo que permita

construir estrategias para reconocer y afrontar los obstáculos de sus vidas cotidianas. Para ello, pueden brindar orientación, abordaje, derivación y/o articulación interinstitucional en casos de radicación de migrantes, emergencia habitacional, problemas de salud ambiental, acceso al sistema educativo, personas en situación de calle, entre otros (p.244).

4.4.3. Mediación comunitaria

El protocolo define la mediación comunitaria como un procedimiento que posibilita abordar la solución de los conflictos entre personas a través de la intervención de un mediador, que actúa como tercero imparcial, facilitando la comunicación entre las partes y la solución del conflicto, evitando una compleja instancia judicial (Dirección, s.f.: 210).

Se prevé que la convocatoria a la mediación sea efectuada por una de las partes, mediante un formulario entregado en el CAJ. A diferencia de las mediaciones prejudiciales, las mediaciones comunitarias no requieren que las partes cuenten con abogados patrocinantes en el momento de tomar la audiencia de mediación (p.210).

Previamente, “...cada concurrente debe tener una entrevista con el abogado (no mediador) o con un integrante del área psicosocial que será quien considere si se requiere de una mediación para resolver el caso y pactará una reunión con el mediador que puede o no ser parte del CAJ”(p.211). De todas formas, también el personal administrativo debe ser entrenado, al menos, en la “detección temprana” de intereses de la parte solicitante (p.211).

4.4.4. Patrocinio jurídico

En cuanto al patrocinio jurídico, buscaron garantizarlo mediante convenios con entidades profesionales, como el celebrado con la Asociación de Abogados de Buenos Aires (ABBA) en el año 2011³⁹ (Infojus, 2012: 75). Siguiendo el protocolo de actuación, si el abogado o abogada que brinda el asesoramiento jurídico decide que un caso requiere necesariamente un tratamiento en sede judicial, y/o fue agotada la instancia de mediación comunitaria para la resolución del conflicto, corresponde la derivación a los prestadores de patrocinio jurídico gratuito (Dirección, s.f.:250).

³⁹ Mediante este convenio se estableció que la ABBA conforme un equipo de trabajo compuesto por los abogados que estime necesarios, para recibir y abordar adecuadamente los casos derivados por el MJyDH de la Nación a través de los CAJ (Infojus, 2012:73).

En el caso de la ABBA, el convenio estipuló un patrocinio limitado a los casos en que el o la solicitante fuera una persona física, domiciliada en la CABA, sin recursos económicos suficientes o bajo una situación de vulnerabilidad, que le impida afrontar el pago de honorarios de un profesional rentado (p.251). Además, acotado a las siguientes materias:

- Contratos de locación de servicios o alquileres.
- Sucesiones: sólo cuando se trate de obtener, exclusivamente, declaratorias de herederos para recibir beneficios previsionales y no existan otros bienes.
- Familia: alimentos, tenencia de los hijos, filiación, régimen de visitas, guarda y/o tutela, curatela, juicios voluntarios, inscripción tardía de nacimiento, rectificación de partidas de nacimiento en los casos en que se requiera actuación judicial, venia judicial para salir del país, informaciones sumarias; homologación de convenios de mediación comunitaria e internaciones judiciales en el marco de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 (p.251).

4.5. Canalización de la política social en el territorio

En este punto del análisis, quiero hacer hincapié en el planteamiento de los CAJ como expresión de la voluntad política de acercar “justicia social” al territorio, revirtiendo prácticas estatales de intervención basadas en la exclusión institucional (Dirección, s.f.:3). Formó parte de esta idea de actuación directa del Estado, la utilización de los CAJ como vía de canalización de políticas dirigidas a efectivizar los derechos sociales de los sectores más vulnerables de la población. En este sentido puede interpretarse el slogan “un puente a tus derechos”, con el que inicialmente fueron promocionados. En pos de ello, fueron celebrados convenios y acuerdos de cooperación con otras instituciones y organismos estatales locales y nacionales⁴⁰(Infojus, 2012: 75).

Teniendo en cuenta la impronta de cercanía estatal o “proximidad” (Perelmiter, 2016) con la que se buscó dotar a esta política pública, uno de los convenios más

⁴⁰ El MJyDH de la Nación celebró convenios marco de colaboración con el Ministerio de Planificación Federal, la Defensoría General de la Nación, la Universidad de Buenos Aires (UBA), ANSES, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la CABA, el Ministerio Público de la Defensoría de la CABA y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) (Infojus, 2012:72-73).

importantes fue el suscrito con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en el marco del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, a través del cual fueron incorporados jóvenes entre 18 y 24 años para formarse y trabajar en los CAJ de sus propios barrios. Estos jóvenes comenzaron sus actividades en los CAJ en julio del año 2011, con 30 horas de dedicación semanal, encontrándose entre sus tareas: “recepción de los consultantes y registro de datos, acompañamiento de personas (ancianos o discapacitados) en la gestión de trámites ante otros organismos públicos, gestión de turnos (para la realización de certificados de pobreza y runos de trámites diversos en Migraciones (...)) y otras tareas administrativas vinculadas con el quehacer cotidiano de los CAJ”(Infojus, 2012:76).

Adicionalmente, tuvieron un programa de capacitación de 6 horas semanales con contenidos pedagógicos del campo jurídico, político, histórico, comunicacional y de atención al público (Infojus, 2012, p: 77). Esto, además de significar una vía de inclusión laboral y formación educativa para estas personas, constituyó en lo práctico y simbólico, una forma de intentar superar la concepción tradicional de burocracia “weberiana”, considerada ajena a los intereses y visión del mundo de los sectores vulnerabilizados (Infojus, 2012:77).

Además, a partir de convenios con organismos estatales, en los CAJ se llevaron adelante “operativos” conjuntos como los siguientes: documentación para ciudadanos argentinos ante el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y para migrantes ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ; Gestión de certificados de antecedentes penales ante el Registro Nacional de Reiniciencia; Otorgamiento de pensiones no contributivas, de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación por Embarazo ante la ANSES; acceso a infraestructura gratuita como la TV Digital junto al Ministerio de Planificación Federal; la asistencia de liberados y sus familiares con la Dirección Nacional de Readaptación Social; entre otros (p.70).

En tales prestaciones, considero se encuentra una innovación importante de estos dispositivos territoriales, que asociaron el acceso a la justicia no sólo a los servicios jurídicos desde una óptica multidisciplinaria, sino a la accesibilidad tangible a derechos sociales dirigidos al bienestar socioeconómico de la población vulnerabilizada, como el Documento Nacional de Identidad (DNI), la Asignación Universal por Hijo (AUH) o la televisión digital.

Finalmente, teniendo en cuenta la necesidad de inserción territorial de los CAJ para cumplir sus propósitos, también se llevaron a cabo convenios de cooperación con

variadas organizaciones locales, como el Centro Misionero Cristo Resucitado del barrio INTA (CABA), la Asociación Independiente de Fútbol de los Barrios de la provincia de Santa Cruz, la parroquia Virgen Inmaculada de Villa Soldati (CABA), la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Jujuy, el Sindicato de Trabajadores Municipales de la provincia de Santa Fe, y el Club Atlético All Boys de la CABA, entre otros (p.75).

4.6. Los CAJ ante un nuevo contexto político

De acuerdo a lo hasta aquí analizado, los CAJ pueden incluirse dentro de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos kirchneristas que administraron el Estado nacional argentino durante el período 2003-2015, diseñadas e implementadas con el objetivo de recuperar simbólica y materialmente el rol activo del Estado en el bienestar de las personas, especialmente las más postergadas, luego de décadas de ajuste económico y desmantelamiento del aparato estatal, propiciado por las recetas político-económicas neoliberales (Perelmiter, 2016:65). En ese marco, el acceso a la justicia fue interpretado en un sentido amplio de acceso a la justicia social, implementándose dispositivos que funcionaron como puertas del Estado en los territorios, en la búsqueda de garantizar de forma directa y próxima, los derechos básicos de los sectores vulnerabilizados.

Ahora bien, a fines de 2015 asumió el gobierno del Estado nacional una coalición con un proyecto político, social, económico y cultural cercano, una vez más, al modelo del Consenso de Washington (1989). En este nuevo contexto político, los CAJ han seguido funcionando y su implementación extendida a 90 dispositivos en todo el país, incluyendo aperturas en provincias donde no habían tenido presencia, como San Luis (Gobierno de la Argentina, 2018). En cuanto a su conformación y prestaciones, fueron puestas a discusión durante 2016, en el eje acceso a la justicia del programa Justicia 2020 del MJyDH, creado con el objetivo de “transformar las instituciones del sistema de justicia mediante la participación ciudadana” (MJyDH, 2016).

En el marco de este programa, también se inscribe el primer “Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia” realizado a nivel nacional en 2017, al que me referiré en el punto siguiente. Asimismo, en el marco del “Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de Argentina” (2017-2020), fue inaugurado en diciembre de 2018 (donde anteriormente funcionaba el CAJ “Eva Perón” del barrio de Once), el “Hospital de Derechos”, dispositivo del MJyDH creado

con el objetivo de resolver la mayor cantidad de problemas legales en un mismo edificio, mediante la actuación coordinada de diversas agencias administrativas y prestadores de servicios jurídicos del ámbito nacional y local (Gobierno de la Argentina, 2018).

Más allá de esta continuidad de los CAJ, debe señalarse que en los procesos de desafiliación social que provoca el neoliberalismo, resulta ineludible la implementación de políticas públicas destinadas a la contención de los sectores sociales subalternos (Duschatzky, 2001), lo que en la Argentina ha implicado inclusive un aumento del “gasto público social” bajo este modelo (Cristeche, 2010). Lo importante es no soslayar la dirección que dichas políticas adquieren, es decir, si pasan de fundamentarse en criterios políticos, como la concepción de la justicia social que contempla la distribución económica y el reconocimiento de identidades plurales, o a criterios meramente tecnocráticos; si son reguladas por un marco normativo que las independice de la fragilidad de las administraciones de gobierno coyunturales o se sostienen en base a la buena voluntad de los agentes estatales, y “si permanecen en las fronteras de las políticas sociales o forman parte de una política de Estado encaminada a ampliar la esfera de lo público”(Duschatzky, 2001:121).

En ese sentido, los CAJ han continuado como política pública de atención legal primaria gratuita en la que intervienen profesionales de distintas disciplinas (Gobierno de la Argentina, 2018), resultando necesario investigar concretamente cuáles son los cambios que experimentaron a partir del cambio de gobierno nacional de 2015. Como hipótesis, considero que aquella impronta política de puerta del Estado en los territorios y herramienta para promover la justicia social, en principio va dejando lugar a una concepción más tecnocrática y restringida a lo jurídico del acceso a la justicia. En la actual administración, aquel rol pareciera ser ocupado por las oficinas de “El Estado en tu barrio”, política pública del PEN, que consiste en el establecimiento de ventanillas de atención directa de distintas agencias del Estado nacional como ANSES, RENAPER y PAMI, entre otras (Gobierno de la Argentina, 2018); una de cuyas principales oficinas en CABA, se encuentra en el subsuelo de la Estación Constitución, a metros del CAJ que analizaré en el capítulo siguiente de esta tesis.

4.7. Hacia una evaluación de los CAJ como política pública

Para concluir este capítulo, siguiendo las etapas del *policy cycle* de Jones (1970), me referiré a la posibilidad de realizar una evaluación de los CAJ como política pública.

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, el Estado argentino ha contraído numerosas obligaciones a partir de la consagración constitucional de Tratados y Pactos internacionales de derechos humanos, las cuales debe satisfacer mediante la implementación de políticas públicas (Pautassi y Royo, 2012). A su vez, el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido estándares, entendidos como contenidos mínimos de los derechos humanos que los Estados deben garantizar (Abramovich y Pautassi, 2010:28). El grado de cumplimiento de estos estándares, puede ser constatado a través de la elaboración de indicadores cuantitativos o cualitativos referidos a los derechos humanos, con sus especificidades⁴¹.

En lo atinente al derecho humano a acceder a la justicia, considero estándares específicos los establecidos por las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (2008) a las que el Estado argentino adhirió en el año 2009. Además, teniendo en cuenta que debe ser garantizado mediante la prestación de un servicio público (Méndez, 2000; Birgin y Kohen, 2006; Soms y Belmonte, 2014), las políticas públicas de acceso a la justicia deben articularse conforme a los principios de universalidad, igualdad, gratuidad, celeridad, continuidad, adaptabilidad, integralidad y calidad (INECIP, 2005).

En referencia a indicadores propios de las políticas públicas de acceso a la justicia, necesarios para cotejar el grado de cumplimiento de los estándares arriba mencionados, el “*Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia para América Latina y el Caribe*” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (INECIP)(2005), establece la necesidad de identificar las NJI de la población⁴², con la finalidad de utilizarlas como indicadores para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso a la justicia (p.9).

En este sentido, la Facultad de Derecho de la UBA, a solicitud de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, realizó el “Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia”, publicado en 2017, para obtener esta información indispensable, en el marco del Programa Justicia 2020 de modernización y reforma del sistema de justicia (Gobierno de la Argentina, 2018). Se trata de un trabajo inédito realizado a nivel nacional, que por lo tanto, ha recogido indicadores en dicha escala. Teniendo en cuenta que para evaluar

⁴¹ Ver p.40.

⁴² Ver p.41.

una política pública, emitiendo juicios de valor fundamentados, se requiere la elaboración de indicadores a partir de los cuales comparar sus efectos con los estándares o modelos establecidos (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000), y en materia de acceso a la justicia estos indicadores los constituyen las NJI (INECIP, 2005:9), el trabajo realizado por la UBA y la Dirección significa un primer paso en pos de obtener esa información imprescindible. Se puede esperar que en próximos trabajos de ese tipo, las NJI sean determinadas por cada territorio concreto en que actúan los CAJ, facilitando indicadores que podrían utilizarse no sólo para diagnosticar y mejorar los servicios prestados en cada dispositivo en particular, sino también como insumo básico para la realización de evaluaciones de esta política pública desde el ámbito académico.

4.8. Recapitulando

En este capítulo, utilizando como fuente el material de divulgación de los CAJ (Infojus, 2012) y conforme a las etapas del ciclo de políticas públicas explicado en el capítulo anterior, comencé realizando un recorrido por la historia normativa e institucional de los CAJ del MJyDH. Luego analicé las ideas de su diseño y formulación, resultando fundamental la concepción de los CAJ como herramientas para una reformulación histórica de la intervención estatal (considerada distante, compartimentada y con sesgo de clase) frente a la población vulnerabilizada; proponiéndolos como una de las materializaciones del “retorno” del Estado, sus políticas sociales y el reconocimiento de derechos “...luego de décadas de abandono...” (Infojus, 2012:68).

A continuación describí las principales etapas de su implementación como política pública nacional: la inicial apertura de dispositivos en los barrios de la CABA, la expansión hacia las villas y barrios populares del Conurbano bonaerense, y la posterior federalización hacia las provincias. Seguidamente, haciendo uso del protocolo de actuación para los CAJ elaborado por la Dirección, expliqué cuáles servicios multidisciplinares se prestaron en los dispositivos (asesoramiento jurídico, asistencia psicosocial, mediación comunitaria y patrocinio jurídico) y cómo fue previsto que sean brindados. Posteriormente, resalté la función que cumplieron los CAJ como canalizadores de la política social del Estado nacional en los territorios, señalando los operativos conjuntos realizados con otros organismos estatales en los barrios y los convenios celebrados con actores de la sociedad civil, como parte de una resignificación de lo que se entiende por acceder a la justicia.

En el punto subsiguiente, señalé que ante el cambio de gobierno en 2015, los CAJ continúan siendo implementados, aunque en el marco del programa de transformación del sistema de justicia de la nueva administración (Justicia 2020), la función de puerta del Estado y canalización de derechos viene siendo ejercida por otras políticas públicas territoriales, como “El Estado en tu barrio”.

Por último, destacué la importancia del “Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia” (UBA, 2017), un primer paso fundamental en la elaboración de indicadores que permitan realizar evaluaciones de políticas públicas de acceso a la justicia, como los CAJ. A partir de estas consideraciones, en el siguiente y último capítulo de esta tesis, realizaré un estudio de caso del CAJ ubicado en el barrio porteño de Constitución, con el fin de exponer una perspectiva del funcionamiento de esta política pública desde el territorio.

Capítulo 5. El Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) del barrio de Constitución (CABA)

Después de referirme al diseño e implementación de los CAJ en general, en este capítulo analizaré el caso del CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” del barrio de Constitución (CABA), con el objetivo de establecer una mirada de esta política pública, a partir de uno de los territorios en que fue implementada. De acuerdo a lo anteriormente expresado, el abordaje metodológico seleccionado fue el analítico y cualitativo de estudio de caso, cuya elección se explica a partir de la experiencia personal como abogado de una asesoría jurídica gratuita que funcionó en Constitución durante tres años (2013-2015). Desde ese rol pude conocer de forma directa las problemáticas del territorio, el papel que fue cumpliendo el CAJ y las distintas experiencias de personas que realizaron consultas o interactuaron con el mismo. Además, este dispositivo de acceso a la justicia fue planteado como oficina modelo (al igual que el implementado en el barrio de Once), debido a su ubicación estratégica y los servicios prestados, de allí su importancia como muestra representativa de la política pública.

5.1. El territorio

A lo largo de este trabajo, he aludido a la categoría territorio como nota distintiva de las políticas públicas de acceso a la justicia que se implementaron en Argentina y otros países latinoamericanos en los últimos tiempos. En el caso de los CAJ, expresé el papel central que en su diseño e implementación tuvo la idea de un “Estado presente” en el territorio, contrastando con la imagen de ausencia estatal que acompañó la pauperización social de los años 90, y que fue construida a partir del derrumbe del primer ciclo neoliberal argentino en la crisis de diciembre de 2001 (Perelmiter, 2016: 268). Dada esta importancia, y teniendo en cuenta que la categoría territorio “...se ha convertido en un fetiche de las ciencias sociales, profusamente utilizado, la más de las veces de forma irreflexiva” (Benedetti, 2011:12), voy a explicar el sentido en que la empleo.

Según Capel (2016), a partir de los años 60, el territorio dejó de ser un concepto utilizado sólo por la geografía política en referencia al espacio de soberanía, la jurisdicción de un país o sus unidades administrativas. Progresivamente comenzó a ser

utilizado en otras ciencias sociales, llenándose cada vez más de contenido social, pasando a ser concebido como espacio social y espacio vivido (p.1). La categoría territorio empezó a incluir la dimensión social, entendida como el espacio donde los actores construyen procesos sociales que pueden poner en cuestión las relaciones de poder (Martínez Valle, 2012). En ese sentido, para Bourdieu (2000) un lugar es un espacio de lucha entre actores, que puede ser descripto y explicado desde una perspectiva multidimensional, una de las cuales es la territorial.

Siguiendo a Tiscornia (2014), en el ámbito de las llamadas políticas territoriales, han resultado comunes expresiones como “...el acceso a la justicia (y a la salud, la educación, etc.) debe llegar al territorio” (p.193). Según lo expresado anteriormente, el territorio no conforma una categoría ontológica ligada a la noción de suelo, sino a un espacio social, construido a través de procesos históricos de apropiación y modificación, según las relaciones de poder y los flujos de personas y bienes que en él concurren (p.191). Allí, las intervenciones del Estado producen marcas en la cotidianeidad de las personas, en la medida en que contribuyen a redefinir las estructuras de oportunidades (Di Virgilio, 2011). Sin embargo, en los llamados “territorios populares”, la presencia del Estado no está asegurada, sino en un proceso de disputa y definición. En ellos, durante décadas la relación con las fuerzas de seguridad ha sido de hostilidad, hostigamiento y violencia (Tiscornia, 2014:194).

Por esta razón, en este trabajo la categoría territorio se vincula necesariamente a las intervenciones “pacíficas” del Estado que buscan modificar lo que ocurre en su interior, es decir, las políticas públicas dirigidas a garantizar el goce de derechos humanos históricamente vulnerados. Como sostiene Tiscornia (2014), se trata de restaurar el fuerte contenido político del territorio “como zona de disputa por los derechos hoy, de demanda de una intervención pacífica del Estado para restaurar un horizonte de inclusión social igualitaria...” (p.198). A partir de esta perspectiva, a continuación intentaré caracterizar el territorio donde fue implementado el CAJ elegido como caso de estudio.

5.1.1. El barrio de Constitución

Constitución es uno de los 48 barrios oficiales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Abarca una zona urbana de 2,1 km², delimitada hacia el norte por la avenida Independencia, la calle Piedras hacia el este, la avenida Entre Ríos en el oeste; la avenida Caseros, y las calles General Hornos, Dr. Enrique Finochietto,

Guanahani, y Paracas en el sur (GCBA, 2018). Según datos arrojados por la web oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), se encuentra habitado por un total de 44.107 personas, clasificadas el 53.1% (23.441) como mujeres y el 46.9% (20.666) como hombres (2017).

A partir de la sanción de la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 del año 2005, que descentralizó la CABA en 15 unidades administrativas, pasó a formar parte de la Comuna 1 junto a los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo y Montserrat (Legislatura Porteña, 2017). Esta división administrativa, dificulta la posibilidad de utilizar indicadores socioeconómicos desagregados (tasa de natalidad, mortalidad infantil, situación habitacional, nivel educativo, estratificación social, entre otros) ya que el GCBA construye sus estadísticas a nivel comunal (Estadísticas CABA, 2017). Esto se agrava en el caso de la Comuna 1, que abarca barrios con una ostensible disparidad demográfica, urbanística y socioeconómica, como Puerto Madero, la villa Rodrigo Bueno y Constitución.

Remarco la dificultad de hallar estadísticas socioeconómicas oficiales con datos duros desagregados por barrio, debido al obstáculo que significan para la investigación académica, además de implicar una vacancia informativa fundamental para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas territoriales (Roth Deubel, 2009:80). No obstante, conforme a la metodología de investigación utilizada, llevaré a cabo una caracterización del territorio a partir de la información cualitativa resultante del trabajo de campo y algunos datos cuantitativos del GCBA sobre la Comuna 1:

El barrio se articula, desde hace más de un siglo, alrededor de la estación de trenes actualmente denominada Centro de Transbordo Plaza Constitución⁴³. Es uno de los polos ferroviarios más importantes del país, cabecera del Ferrocarril Roca, que comunica la Capital Federal con el sur del Conurbano Bonaerense, la Provincia de Buenos Aires, La Pampa, Neuquén y Río Negro. Además, es la estación terminal sur de la línea C de la red de subterráneos de la CABA y tienen su terminal numerosas líneas de colectivos urbanos e interurbanos. Según estimaciones del GCBA, en días hábiles,

⁴³ Según el sitio web oficial del GCBA, el día 14 de agosto de 1865 comenzó a funcionar el Ferrocarril del Sud, que partía desde la primitiva estación del barrio Constitución y llegaba hasta la localidad de Chascomús. El 1° de enero de 1887, con Buenos Aires ya federalizada, el Ferrocarril del Sud inauguró una lujosa estación para la época, modificando totalmente el aspecto de la zona. Posteriormente, la estación sufriría reconstrucciones y ampliaciones hasta quedar transformada en el monumental edificio actual (GCBA, 2018).

aproximadamente un millón de personas circula diariamente por plaza Constitución (GCBA, 2014). Se trata, en su gran mayoría, de personas de los sectores socioeconómicos medios y bajos que residen en el sur del Conurbano bonaerense y trabajan en la CABA (Estadísticas CABA, 2017). Como ocurre usualmente en las terminales de transporte de las grandes urbes del mundo, esta gran afluencia de personas genera en los alrededores una intensa actividad económica de alojamientos, venta ambulante, establecimientos comerciales y gastronómicos (Molina Chaparro, 2016).

Constitución se encuentra en la históricamente postergada zona sur de la CABA (Estadísticas CABA, 2006), que cuenta con el segundo mayor índice de desocupación a nivel país (sólo superada por la ciudad de Mar del Plata), con el 16,9% según datos del INDEC del segundo trimestre de 2017. Si bien es un barrio heterogéneo, con habitantes que podemos caracterizar de “clase media”, muchos otros se encuentran en situación de pobreza, desocupados o laboralmente dedicados a las changas, el cartoneo, la venta ambulante y otras actividades de la denominada “economía popular” (Quijano, 1998).

Tratándose de un lugar de paso para miles de personas, tradicionalmente se establecieron numerosos hoteles de pasajeros. Si bien algunas se alojan de manera transitoria, como quienes se trasladan a la CABA durante el tratamiento médico de sus hijos en el cercano Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan Pedro Garrahan”; impera en el territorio otro uso para los hoteles. Ocupados o usurpados desde hace años (al igual que otros inmuebles) y en un estado edilicio muchas veces ruinoso, se encuentran habitados de forma permanente y en condiciones de hacinamiento por personas vulnerabilizadas. Además de las condiciones socioeconómicas de pobreza, se trata mayormente de migrantes internos del norte argentino, y migrantes internacionales, fundamentalmente de Bolivia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Senegal.⁴⁴ También, debo mencionar el ejercicio de la prostitución en la vía pública, arraigado desde hace tiempo, al igual que el narcotráfico:

Estamos hablando de un barrio en el que muchas madres son empleadas domésticas y viven hacinadas en habitaciones de hoteles. Ante la falta de espacios, los hijos siempre están en la calle y muchos terminan siendo mano de obra del narcotráfico, asentado hace años en la zona.

María, consultante del CAJ, vive en Constitución. Julio de 2017.

⁴⁴ En cuanto a la cantidad de migrantes que viven en la CABA, la comuna 1 tiene el mayor índice a nivel ciudad, con el 20,6% frente a un promedio general del 12,6% (Estadísticas CABA, 2017).

Constitución, además, presenta la complejidad del relacionamiento con el espacio público de un barrio de clase media baja del sur porteño, pero con dificultades que derivan de la situación habitacional de sus habitantes:

El de la villa tiene su casa, aunque sea una casilla, en cambio aquí están todos amontonados en una habitación. Pensá que es un lugar que tiene toda esa población bastante marginal, bastante humilde. A la vez está la clase media, entonces es complejo y diverso. La persona que vive desde hace 50 años vivía en otro barrio, de hecho si mirás muchos edificios con una arquitectura impresionante, claramente no fueron hechos para gente que se la rebusca.

Javier, ex trabajador del CAJ, vive en Constitución. Junio de 2017.

Se da una conjunción de infraestructura urbana con marginalidad social. Y si bien el Estado se encuentra presente a través de escuelas, hospitales y comisarías (O'Donnell, 2008:5), en algunos espacios, el cúmulo de situaciones aludidas se traduce en un clima de violencia. En ellos, la intervención estatal, frecuentemente ha sido en el “modo guerrero” (Tiscornia, 2014:194) de represión policial y desalojos judiciales. En el territorio así descripto, con espacios que configuran verdaderos “márgenes del Estado” (p.198), se inserta la intervención estatal, presuntamente más “amigable”, de una política pública de acceso a la justicia.

5.2. El CAJ en el territorio.

El Centro de Acceso a la Justicia (CAJ) “Presidente Néstor Carlos Kirchner” del barrio de Constitución, fue oficialmente inaugurado el 7 de octubre del año 2011 (Gobierno de la Argentina, 2018), siendo el 25° CAJ a nivel nacional y el 16° de la Capital Federal. Se encuentra ubicado en la calle Salta N° 2007, esquina 15 de Noviembre de 1889⁴⁵, a tres cuadras del Centro de Transbordo Plaza Constitución.

Como expliqué en el apartado metodológico⁴⁶, para conocer su historia, organización, los servicios que ha prestado, y la percepción que hay en el barrio sobre su presencia y actuación; realicé una serie de entrevistas formales e informales a trabajadores y autoridades actuales del CAJ (coordinador, abogados, administrativos, psicóloga), a ex trabajadores y consultantes. Además, para apreciar el rol del CAJ, tuve en cuenta la experiencia que acumulé brindando asesoramiento jurídico gratuito en el mismo territorio durante 3 años. Asimismo, llevé a cabo observaciones participantes durante agosto de 2017, con el fin de conocer la dinámica cotidiana del CAJ. En cuanto

⁴⁵ Desde marzo de 2019 el CAJ funciona en Av. Brasil N° 996.

⁴⁶ Ver apartado 1.2.

a la índole y cantidad de consultas que recibe, para respaldar la información obtenida en el trabajo de campo, utilicé datos estadísticos del dispositivo a partir de información del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (MJyDH, 2018).

5.2.1. Observaciones en el CAJ

Debido a su ubicación, el local utilizado por el CAJ es fácilmente visible, con una cartelería que favorece su identificación. Su horario de atención es de 10 a 17 hs, de lunes a viernes. Se encuentra en la planta baja del edificio, lo que permite el acceso para personas con discapacidad. En el piso superior funciona la Casa de la Dirección Nacional de Readaptación Social, que asiste a personas en situación de egreso o pre-egreso de las penitenciarías federales y a sus familiares.

Desde aproximadamente una hora antes de abrir sus puertas, espera una fila de consultantes que se extiende por la calle 15 de Noviembre. Es viernes, día de atención de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de 10 a 15 hs. Al ingresar, las personas consultantes sacan número y esperan en los asientos desplegados a lo ancho del local. En un comienzo se ve abarrotado, pero al promediar el mediodía, la cantidad de personas esperando a ser atendidas disminuye ostensiblemente.

Luego de ser llamadas por su número, las personas son atendidas por dos trabajadoras administrativas ubicadas frente a la puerta, quienes escuchan la consulta en primera instancia y derivan a los abogados, psicóloga o trabajadora social según la pertinencia del caso concreto. También derivan a los trabajadores de las agencias estatales que atienden en el CAJ, en este caso ANSES y RENAPER. Si bien esta es la forma de atención usual, como forma de dinamizar el funcionamiento, todos los trabajadores terminan realizando esta primera atención al consultante. Puede haber hasta diez personas atendiendo simultáneamente las consultas, con sus escritorios y computadoras orientadas hacia el público. Además del espacio principal, existe una sala interna separada, utilizada para realizar mediaciones comunitarias. Según lo observado, el tiempo de atención dedicado a cada persona, varía según la índole de la consulta: desde 15 minutos para la iniciación de un trámite en ANSES, hasta 1 hora para un caso complejo que requiera atención del equipo psicosocial.

El protocolo de actuación del CAJ citado anteriormente, indica que en cada consulta, quienes atienden deben completar una planilla en la que consten los datos personales de los consultantes, el tema al que se refiere y el resultado de la misma. Ya

sea en ocasión de operativos en el barrio, consulta al gabinete psicosocial, mediación o mero trámite administrativo, siempre, deben llenar una planilla por persona.

Desde 2016, las planillas a papel fueron reemplazadas por fichas informáticas, con el fin de tener una base de datos comunes que facilite los informes periódicos a la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. A su vez, estos datos han permitido la confección de los informes estadísticos semestrales de los CAJ.

A simple vista, se observan carteles con los horarios de atención de los profesionales: psicóloga, los días miércoles y viernes de 10 a 16 hs; abogados (aclarando su carácter gratuito) de lunes a viernes de 10 a 16 hs. No hay folletos referidos a las actividades concretas del CAJ, pero sí del programa “Justo vos” del MJyDH y de la campaña de desarme ciudadano de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC).

La mayoría de las personas que esperan ser atendidas son mujeres con niños, que generalmente realizan consultas múltiples. También se encuentran migrantes internacionales, que buscan realizar trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones. Además, hay quienes solicitan tramitar y obtener el Certificado de Antecedentes Penales, necesario para trabajar. Se trata de un trámite pago, llegando a costar \$500 obtenerlo en una hora y \$70 el que demora 5 días⁴⁷. En este contexto, como una excepcionalidad, una mujer domiciliada en Recoleta busca asesoramiento jurídico. A diferencia de otros servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico prestados en la CABA, en el CAJ no existen filtros patrimoniales para consultar.

Se puede observar que, a pesar de la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad atendidas, con el desgaste psíquico que puede representar en la cotidianeidad para quienes trabajan en el dispositivo, prevalecen el buen trato y la abierta predisposición hacia las personas que acuden. Tuve la posibilidad de presenciar una consulta interdisciplinaria, que considero una buena muestra de las situaciones complejas aludidas: una mujer joven, sin trabajo ni recursos económicos, denuncia sufrir violencia de género de parte de su pareja, con la que convive en uno de los hoteles de pasajeros del barrio, sobre el que pesa la inminencia de un desalojo. La consulta se extiende durante una hora, los profesionales (abogado y trabajadora social) contienen y asesoran a la mujer, que acusa un abandono por parte del Estado, mientras cuenta sus

⁴⁷ Valores de agosto de 2017.

infructuosos pedidos de ayuda ante otros organismos estatales de la Nación y del GCBA. “*Nunca nadie me ayudó, por eso estoy acá*” se la escucha decir. El CAJ, en este caso, pareciera funcionar como último eslabón de una cadena de derivaciones entre distintos efectores de servicios jurídicos.

También hay personas esperando ingresar a la sala de mediaciones comunitarias. Una de las trabajadoras me comenta, que las disputas entre vecinos, generalmente derivadas de la crisis habitacional del barrio, más los diversos conflictos intrafamiliares, constituyen la demanda mayoritaria de este servicio. Como regla, en la medida de lo posible, procuran siempre evitar la judicialización de los conflictos.

En los asientos de espera, una mujer saluda con confianza a uno de los abogados, mientras cuenta que viene seguido a conversar con él de sus problemas. Trae algo para comer y tomar unos mates. Sus problemas son habitacionales.

Consultados por el tipo de consultas que reciben, los trabajadores y trabajadoras explican que empezaron a concurrir al CAJ, con mayor asiduidad, personas en situación de calle. Sus necesidades abarcan desde la demanda de recursos para paliar su situación, hasta la contención psicosocial. Pero además, relatan que frecuentemente, se acercan personas que, sin identificar un problema legal o social concreto, reclaman sencillamente ser escuchadas. En este sentido, estas personas vulnerabilizadas e invisibilizadas, buscan en el CAJ un ámbito de recepción, de cercanía.

5.2.2. Consultas y servicios prestados

Según los trabajadores, debido a su ubicación estratégica, además de recibir a consultantes que viven en el barrio, asisten al CAJ personas de distintos barrios del sur de la CABA y del Conurbano bonaerense, como Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown y Berazategui.

En cuanto a la cantidad de consultas, estiman que entre 100 y 200 por día son atendidas en el dispositivo. El promedio mensual es de 2800 consultas, habiendo llegado en algún momento a tener cerca de 5000. En este punto, como mencioné anteriormente, a partir del segundo semestre de 2016, la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia impulsó la informatización y estandarización de las estadísticas producidas por los CAJ, lo que permite el acceso público a estos datos desde el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (MJyDH, 2018). A partir de esta información, que contiene las consultas totales recibidas por los CAJ, discriminé las concretamente recibidas en Constitución:

Gráfico N°1

Fuente: Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina

El gráfico 1 nos muestra que durante el segundo semestre de 2016 se registraron 12.093 consultas, mientras que durante el primer semestre del 2017 las consultas se elevaron a 15.693. Lo que representa un aumento de las consultas registradas de aproximadamente un 23% de un semestre a otro.

Gráfico N° 2

**Consultas CAJ Constitución discriminadas por tema-
segundo semestre de 2016 y primer semestre de 2017**

Fuente: Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina

El gráfico N° 2 muestra que la índole de las demandas, se concentra en lo relativo al acceso a documentación personal y certificaciones, derecho a la vivienda, derecho de familia y los servicios brindados por los organismos estatales que funcionan en el CAJ. Estos datos son confirmados por el equipo de trabajo del CAJ, ex trabajadores, referentes barriales y consultantes, que así se pronunciaron:

Quienes mayormente consultan son mujeres, acerca del derecho a la cuota alimentaria de sus hijos y el régimen de comunicación con los padres. También se consulta mucho con respecto al tema vivienda, lo referido al subsidio habitacional.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

Es importante el asesoramiento del CAJ a las mujeres en el tema amparo por alimentos y las que necesitan cobrar el subsidio habitacional, pero a mi entender, lo fundamental ha sido facilitar el acceso al DNI y que mucha gente empiece a conocer sus derechos.

Elena, referente barrial de Constitución. Agosto de 2017.

Además, destacan la tarea del gabinete psicosocial del CAJ, mostrando la pertinencia de la modalidad de atención multidisciplinaria del dispositivo. Como sostuve anteriormente, el carácter multidimensional de la situación de vulnerabilidad, fue contemplado en el diseño e implementación de los CAJ. En la práctica, esto se traduce en que las consultas generalmente conlleven varias más, y deban ser abordadas por el equipo multidisciplinario:

En el CAJ me asesoré por el tema del subsidio habitacional que da la Ciudad, pero también voy a que me atiendan, a mí y a mis hijos, las trabajadoras sociales y la psicóloga. ¿Sino cómo hago para conseguir turnos en los hospitales? se me complicaría mucho.

Marina, consultante del CAJ. Mayo de 2017.

De todos modos, más allá del servicio de asesoramiento jurídico de los y las abogadas, las mediaciones comunitarias y la especialmente valorada asistencia psicosocial que presta el CAJ; la satisfacción de las necesidades de las personas que acuden al mismo, en muchos casos, depende de los servicios prestados por los organismos estatales que funcionan en el dispositivo. Esto les da la posibilidad de evitar trasladarse a las oficinas del centro y, fundamentalmente, sortear las comúnmente engorrosas instancias burocráticas necesarias para acceder al Documento Nacional de Identidad (DNI), al Certificado de Antecedentes Penales o a la Asignación Universal por Hijo (AUH):

Las pequeñas problemáticas que vas solucionando atraen nuevas demandas: la persona que fue a tramitar el documento, tal vez necesite luego tramitar un subsidio habitacional o la jubilación de un familiar. También, por ejemplo, si gracias a tener documento puede buscar un trabajo, va a necesitar el certificado de antecedentes penales. La gente del barrio también valora mucho la posibilidad de ser escuchados y orientados por trabajadores sociales y psicólogos.

Javier, ex trabajador del CAJ, vive en Constitución. Junio de 2017.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que es el único lugar que exime del pago de certificados de antecedentes penales y sin turno previo. Los consultantes son siempre población en situación de vulnerabilidad, muchos en extrema, como la situación de calle. Entonces siempre la atención termina siendo multiconsulta.

Carolina, trabajadora del CAJ. Agosto de 2017.

De esto último, considero, se desprende una perspectiva de la multidimensionalidad intrínseca a la situación vulnerable de las personas consultantes, que incluye la necesidad de posibilitar el acceso directo y sencillo a las agencias y organismos del Estado más demandados por los sectores vulnerabilizados. Como mencioné anteriormente, en este sentido se comprende el slogan “un puente a tus derechos” que utilizaron inicialmente los CAJ, proponiéndose como herramienta de canalización de las políticas sociales en el territorio.

Así es que, conforme a convenios celebrados por la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, en el CAJ han tenido presencia (al menos hasta el año 2017) distintos organismos del ámbito nacional y de la CABA:

- Registro Nacional de Reincidencia: para tramitar el Certificado de Antecedentes Penales, fundamental para obtener un empleo.

- Registro Nacional de las Personas (RENAPER): en el CAJ “Presidente Néstor Kirchner” de Constitución, quienes consultan pueden tramitar el DNI y el pasaporte, servicio que en el resto de los CAJ se realiza en forma itinerante.

- Dirección Nacional de Migraciones (DNM): también en este CAJ, las personas migrantes pueden obtener sus radicaciones, y renovar o prorrogar sus residencias permanentes, temporarias o transitorias, según el caso. En el resto de los CAJ este servicio se realiza de forma itinerante.

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: los días viernes, realiza un asesoramiento especialmente dirigido a temas previsionales. Para

hacer denuncias atinentes a su competencia, los consultantes deben acudir a sus propias dependencias, como la ubicada en la estación Constitución del ferrocarril Roca.

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: realiza en el CAJ un asesoramiento jurídico referido a la relación de empleo y programas ministeriales. El programa Asistir, destinado al asesoramiento jurídico gratuito de los trabajadores en las demandas de competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, sólo funciona en la sede central del Ministerio.

-ANSES: asesoran y tramitan lo referido a jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas, como la AUH. Además, el CAJ de Constitución es el único que recibe consultas referidas al seguro por desempleo.

-Ministerio Público de la Defensa de la CABA: hasta 2016, recibían reclamos y consultas sobre el trámite de subsidios habitacionales en el CAJ, algo con mucha demanda, dada la seria problemática habitacional existente en la CABA y, especialmente, en Constitución. Con posterioridad, el organismo abrió una sede propia en el barrio.

-Tarjeta SUBE: también hasta 2016, en el CAJ se realizaba el trámite de obtención de la tarjeta del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), además de recibir reclamos y otras consultas referidas a la misma. Actualmente, estas gestiones se realizan directamente en la sede de SUBE ubicada en la estación Constitución del ferrocarril Roca.

-ATAJO: Brindaban asesoramiento y recibían denuncias en materia penal, especialmente referidas a violencia institucional y de género. A partir de junio de 2017, dejaron de funcionar en el CAJ para abrir una oficina propia de ATAJO en el barrio.

-También hubo organismos que dejaron de funcionar en el CAJ, debido a la poca demanda que tuvieron, como el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) que brindaba asesoramiento e información sobre temas de su competencia; y la Inspección General de Justicia (IGJ), que realizaba los días miércoles un asesoramiento referido a las gestiones necesarias para formar asociaciones y personas jurídicas:

El CAJ se fue adaptando a las carencias y demandas del barrio, por eso cada dispositivo tiene características propias, no es lo mismo tener un CAJ en una villa o aquí. Por ejemplo, la demanda del barrio convirtió al trámite del DNI en una actividad fundamental, mientras que agencias estatales que se encontraban inicialmente como la IGJ o AFIP, ante la falta de consultas se tuvieron que ir.

Alberto, Coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

Esto último, muestra que el dispositivo se ha ido reformulando conforme a la demanda de las personas que consultan. Esta, fue una idea del diseño institucional de la política pública que mencioné anteriormente⁴⁸, en la que se planteó una construcción desde “abajo hacia arriba”, también llamada *bottom-up* (Roth Deubel, 2009:110).

En este sentido, fue especialmente valorada como prestación del CAJ, la tramitación del DNI. Esta actividad se dio en el marco de un programa implementado por el Gobierno Nacional en el año 2011, destinado a la confección y entrega de DNI en los territorios, que fue canalizado, entre otros actores estatales, a través de los CAJ. Expedido por el RENAPER, el artículo 13 de la ley 17.671 establece el DNI como el medio legalmente establecido para acreditar la identidad de las personas en la Argentina, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad, cualquiera fuere su naturaleza y origen (Infoleg, 2004). Por este motivo, el acceso al goce efectivo de cualquier derecho, esta mediado por el hecho de contar con el DNI:

La gente que no tiene DNI no tiene nada, no tiene acceso a nada, de alguna manera es inexistente. Entonces lo primero que tratamos de darle es una identidad y que a partir de ahí pueda gozar de todos los derechos plenamente.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

El dispositivo de Constitución, a partir de su inserción territorial, fue un actor importante en los operativos de documentación que se llevaron a cabo en el barrio, posibilitando el acceso al DNI de una manera sencilla y gratuita⁴⁹, con todos los efectos que ello conlleva, teniendo especialmente en cuenta la situación de las personas vulnerabilizadas.⁵⁰ En el mismo sentido, se inscriben los operativos de radicación de migrantes, máxime si se tienen en cuenta las características poblacionales del barrio, anteriormente descriptas.⁵¹

En suma, lo demandado desde el territorio, fue modelando los servicios prestados por el CAJ. Algo que, como trataré en el apartado siguiente, incluso influyó en la conformación de su equipo de trabajo.

⁴⁸ Ver p.65.

⁴⁹ A partir de 2017 la gratuidad de los DNI fue limitada a los 5 primeros de cada día.

⁵⁰ Siguiendo el informe de Poder Ciudadano “*El DNI como instrumento de inclusión social*” (2008) la falta de DNI acarrea, en la práctica, la imposibilidad de gozar de los siguientes derechos humanos fundamentales: a la libertad ambulatoria, a acceder a los tribunales de justicia, a los derechos electorales y la participación ciudadana, a la salud, la Educación, al trabajo registrado, a la vivienda y la alimentación, entre otros.

⁵¹ Ver apartado 5.1.1.

Sin embargo, también teniendo en cuenta la lógica de demanda territorial, se vislumbran las carencias de los servicios prestados. Más allá de limitaciones que pueden hacerse extensivas a la mayoría de las políticas públicas territoriales, como las atinentes a las partidas presupuestarias que se les destinan, en el caso del CAJ, la falta de un patrocinio jurídico gratuito en los casos de indispensable judicialización, fue identificada como una demanda que no se ha logrado satisfacer. Así lo observaron consultantes, vecinos y trabajadores:

Tuve un problema con el padre de mi hija, no me pasaba la pensión alimentaria, fui a consultar al CAJ y los chicos me derivaron al práctico de la UBA en el centro.

Melisa, consultante del CAJ. Mayo de 2017.

El talón de Aquiles es la cuestión del patrocinio jurídico. Salvo casos excepcionales, los consultantes que requieren un abogado que lleve su caso son derivados a otros lugares.

Javier, ex trabajador del CAJ, vive en Constitución. Junio de 2017.

Si los abogados consideraban que era necesario proveer un abogado patrocinante, se derivaba al consultante al CPACF o al práctico de Derecho de la UBA. En casos excepcionales y urgentes, los abogados presentaban un escrito o accionaban de alguna manera a título personal.

Andrea, ex trabajadora del CAJ, vive en Constitución. Julio de 2017.

Como expresé en el capítulo anterior, el patrocinio jurídico gratuito fue previsto en el diseño de los CAJ como política pública, a través de convenios celebrados con asociaciones de abogados.⁵² En el caso del CAJ de Constitución, esta derivación se realizó hacia los servicios de patrocinio jurídico tradicionales de la CABA, como los brindados por la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, las Defensorías Públicas Oficiales de Pobres y Ausentes, el Centro de Formación Profesional de la Facultad de Derecho de la UBA y el Consultorio Jurídico Gratuito del CPACF; organismos e instituciones públicas que responden a diversos objetivos, pautas de funcionamiento y criterios de admisión de casos, por lo que su prestación no constituye un servicio público de patrocinio jurídico, con las notas de integralidad, calidad y universalidad necesarias (Defensoría del Pueblo de la CABA y CELS, 2000:4). Además, no queda clara la coordinación institucional del CAJ con estos prestadores de patrocinio jurídico. Esta carencia fue reconocida, con la perspectiva de ser subsanada en el futuro:

Se está analizando la posibilidad de hacer patrocinio jurídico gratuito, actualmente los casos se derivan, pero hay algunos casos que se pueden llegar a

⁵² Ver p.69.

patrocinar, previa autorización de la Dirección de Acceso a la Justicia. Son casos que consideramos no serían tomados por nadie, por ejemplo, muchas veces viene gente que tiene una sucesión, pero no tienen recursos para pagar, entonces recurren a los patrocinios jurídicos gratuitos de la ciudad y no los toman por que tienen una vivienda, si hay bienes no te brindan el servicio ni el CPACF ni el práctico de la UBA. La idea es que estos casos que caen en un limbo puedan ser patrocinados por Acceso a la Justicia.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

Mientras tanto, cada vez que el Estado no garantiza un servicio de patrocinio jurídico a quienes lo necesitan y no pueden procurárselo por sus propios medios, se incumple la garantía del derecho a acceder gratuitamente a un abogado, ampliamente garantizado en la normativa constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos (Defensoría del Pueblo de la CABA y CELS, 2000:3), constituyendo un déficit del diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerabilizados⁵³.

5.2.3. Los trabajadores del CAJ

Entre administrativos, abogados, trabajadores sociales y psicólogos (varones y mujeres), se desempeñan aproximadamente 11 trabajadores en el CAJ. A medida que la presencia del dispositivo en el barrio se fue haciendo conocida, la concurrencia de consultantes se multiplicó, y por lo tanto, la cantidad de empleados se fue incrementando:

Al principio trabajaban tres personas: un administrativo, un abogado y una psicóloga.

Carolina, trabajadora del CAJ. Agosto de 2017.

Posteriormente, mediante el anteriormente mencionado programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”⁵⁴, vecinos y vecinas del barrio se incorporaron a trabajar en el CAJ. Estos fueron los casos de Andrea, que vive desde que nació en Constitución y trabajó en el dispositivo durante tres años, y Javier, también nacido en el barrio, que trabajó en el CAJ desde 2014 a 2015:

Mi tarea era recepcionar a la gente y según el caso derivarla a los abogados, psicólogos o trabajadores sociales. Mientras tanto, una vez por semana teníamos una

⁵³ En diciembre de 2017 la Subsecretaría de Acceso a la Justicia de la Nación firmó una serie de acuerdos con representantes de 38 colegios de abogados de todo el país con el fin de concretar la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito. Los acuerdos contemplan que abogados de la matrícula provean un número determinado por año de patrocinios jurídicos gratuitos a consultantes de los CAJ, según sus respectivas jurisdicciones.

⁵⁴ Ver p.71.

formación dictada para los trabajadores de los CAJ en general. Además, el de Constitución funcionó como centro de entrenamiento de los demás, trabajar ahí fue una formación en sí misma.

Andrea, ex trabajadora del CAJ. Julio de 2017.

Además de ir al Centro de Constitución, teníamos que ir una vez por semana al de Once a hacer formaciones, tuvimos toda una preparación más allá de que después las cosas se aprenden mejor en la práctica, pero siempre una vez por semana la capacitación.

Javier, ex trabajador del CAJ. Junio de 2017.

Con la incorporación de estos jóvenes, la actuación de los profesionales que se desempeñaron desde un inicio, fue complementada por la imagen de cercanía generada hacia los consultantes:

Lo interesante de poner a laburar gente del barrio es que no sólo conoce las problemáticas, sino que, ante el fuerte prejuicio de los vecinos hacia la burocracia fría y distante de las oficinas del centro, se veían caras conocidas. Entonces las personas sentían una mayor cercanía, con la confianza de que una mano le íbamos a dar.

Javier, ex trabajador del CAJ, vive en Constitución. Junio de 2017.

De este modo, se facilitó la relación de “proximidad” con los consultantes, algo inescindible de la concepción de presencia del Estado en el territorio con la que los gobiernos kirchneristas buscaron caracterizar su gestión (2003-2015). Como sostiene Perelmiter (2016), durante este período, los dispositivos institucionales territoriales que “bajaron” la política social, expresaron un proceso de expansión e inscripción del Estado nacional en el territorio (p.65). Según pude observar, esto tuvo cierta correspondencia con la percepción y valoración que ha tenido la presencia del CAJ en el barrio.

5.3. El Estado en el barrio.

Más allá de la necesaria diferenciación entre niveles estatales en un sistema de gobierno federal como el argentino, el Estado nacional es el primer garante del goce efectivo de los derechos humanos de todos sus habitantes, en virtud de obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, contraídas en los tratados internacionales de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009:18). Conforme a lo hasta aquí expresado, el CAJ como política pública del Estado nacional en el territorio, además de brindar un servicio de asesoramiento, acompañamiento y resolución de conflictos mediante la

actuación de un equipo de trabajo multidisciplinario y próximo, cumplió la función, siempre teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, de facilitar el acceso a derechos de las personas vulnerabilizadas que viven o transitan cotidianamente el barrio de Constitución.

Así lo expresa Elena, referente social del barrio. Como líder de la organización “Madres de Constitución”, además de llevar adelante una lucha contra la trata de personas y los prostíbulos de la CABA, organiza un comedor que alimenta diariamente un promedio de 500 personas, muchas de ellas en situación de calle:

Las personas que viven en la calle generalmente no tienen documentos, después de darles de comer los mandamos al CAJ para que lo tramiten. También aconsejamos a la gente que consulte sobre los subsidios habitacionales, la gente del CAJ los asesora y ayuda en la tramitación ante el GCBA.

Elena, referente barrial de Constitución. Agosto de 2017.

Esta interacción del CAJ con un actor importante del territorio, también ocurre de manera inversa, como lo explica su coordinador:

Hemos trabajado muchas veces con ella, nos manda mucha gente que va al comedor a realizar consultas, y también, alguna vez ha prestado su domicilio para facilitar trámites urgentes de personas en situación de calle.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

También nos pasa que vienen a realizar consultas o trámites personas que no comen desde hace días, en esa situación de emergencia los mandamos al comedor de las Madres de Constitución.

Carolina, trabajadora del CAJ. Agosto de 2017.

Esto ejemplifica la interacción del CAJ en el territorio, algo que también ha llevado adelante con otras organizaciones como el merendero “Negro Manuel” de la iglesia Santa Lucía o la red de organizaciones de Constitución. De este modo, el dispositivo se fue convirtiendo en un actor referenciado del entramado barrial:

El CAJ es una referencia fuerte en el barrio, se haga o no el trámite acá, por cualquier consulta los mandan a la esquina de Salta y 15 de Noviembre.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

Pero no se trata de un actor más, sino de una puerta del Estado nacional en el territorio. Y en este aspecto, una referente barrial como Elena, entiende que las condiciones sociales dramáticas a las que se enfrenta día a día tienen como denominador común el desamparo por parte del Estado a nivel local y nacional. Así es

que, la trata de mujeres, la prostitución, la narcocriminalidad y el hacinamiento habitacional que constituyen el círculo vicioso estructural de la marginalidad en el barrio, no ha tenido una respuesta estatal eficaz. A pesar de ello, el CAJ es percibido como una presencia del Estado con otras características:

Para solucionar las problemáticas sociales hay que meter los pies en el barro, y de alguna manera, el CAJ es el Estado metiéndose en el barro.

Elena, referente barrial de Constitución. Agosto de 2017.

A través del CAJ, y mediante la labor cotidiana de los trabajadores que Perelmiter (2016) denomina “burocracia plebeya”, el Estado ha intervenido de forma directa y no violenta, procurando cercanía con las personas y la resolución de sus problemas concretos. En las voces de los actores del territorio y las personas consultantes, el Estado (a secas) aparece asociado a una entelequia distante, compleja, ajena y muchas veces violenta (Tiscornia, 2014); mientras que el CAJ resulta escindido de dicha caracterización, como una oficina que se ha integrado al barrio, asemejándose a lo que Bourdieu (2000) llama “la mano izquierda del Estado”. El autor define de este modo al conjunto de agentes dependientes del Estado central dedicados a realizar “trabajos sociales” (asistentes sociales, magistrados, profesores, entre otros profesionales), que siempre enfrentan de manera directa las consecuencias sociales de las políticas económicas excluyentes impuestas a través de “la mano derecha estatal”, integrada por los ministerios de Economía y Finanzas, la banca pública y privada, y las fuerzas de seguridad (1999).

Un ejemplo de esta perspectiva, es lo atinente a la problemática habitacional de Constitución.⁵⁵ Ante la inminencia de desalojos, los vecinos han recurrido a los abogados del CAJ:

⁵⁵ El derecho a una vivienda digna y adecuada, se encuentra reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, el artículo 31 de la Constitución de la CABA y los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional. Sin embargo, la CABA tiene un serio déficit en el cumplimiento de su normativa y en la garantía efectiva de la vivienda digna para sus habitantes. Esta problemática afecta principalmente el sur de la ciudad, donde se radican la mayor parte de los inquilinatos, hoteles de pasajeros, pensiones y casas tomadas (CELS, 2009:312). En el año 2006 la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA) realizó un informe sobre este tipo de viviendas, donde el 93,3% recibió la calificación “calidad integral de vivienda deficitaria”, ya que el 63,7% de los casos presentaron deficiencias estructurales con riesgo potencial de colapso, así como filtraciones y humedad que generan condiciones de insalubridad. En términos de seguridad, el 86,86% carecía de matafuegos y/o instalaciones contra incendio, el 81,8% presentaba precariedad manifiesta de las instalaciones eléctricas y de gas, la misma proporción se encontraba infestada de cucarachas y roedores y el 77,3% tenía desagües cloacales desbordados (AGCBA, 2006).

Los desalojos aquí se hacen en cualquier momento, incluso de noche, aunque se trate de familias con niños que después quedan a la deriva. Los abogados del CAJ nos ayudaron varias veces a oponernos a esa ilegalidad.

Elena, referente barrial de Constitución. Agosto de 2017.

Hemos trabajado en distintos desalojos que, lamentablemente afectaron a muchas familias, como los de los hoteles de la calle Brasil, Santiago del Estero y el realizado en frente, Salta y 15 de noviembre. En muchos de ellos hemos sido alertados y hemos actuado junto a referentes sociales del barrio, como Elena. En la medida de lo posible, se intenta impedirlos, y si el desalojo es un hecho, se exige que se cumplan con todas las garantías legales como la orden judicial, los horarios, presencia del SAME, de la Defensoría de Menores e incapaces, entre otras.

Alberto, coordinador del CAJ. Agosto de 2017.

Esta intervención de los letrados del CAJ, muchas veces ha significado que trabajen fuera de horario y sin los recursos materiales y de tiempo necesarios para ejercer una oposición efectiva a tales medidas. Más allá del compromiso que pueden tener los trabajadores del dispositivo, ante un desalojo forzoso lanzado por autoridades judiciales, la actuación del CAJ se limita a evitar la ilegalidad de los mismos, mitigando la violencia institucional que suelen acarrear (CELS, 2009:202). Esto muestra cómo los agentes estatales de “la mano izquierda”, se encuentran atravesados por las contradicciones del Estado entre las misiones a menudo desmesuradas que se les encargan y los medios, casi siempre irrisorios, que les son puestos a disposición (Bourdieu, 2000: 164). También evidencia que la implementación de un dispositivo territorial de acceso a la justicia no puede suplir o enmendar décadas de pobreza estructural y vulneración permanente de derechos humanos fundamentales, de las que el propio Estado es responsable, por acción u omisión:

El balance de la presencia del CAJ en el barrio es positivo, ha ayudado mucho a las personas a acceder a derechos y ha realizado una contención importante en lo psicológico y social. Sin embargo, no deja de ser un paliativo, en un marco donde la política económica, lejos de solucionar, ha agravado la problemática de vivienda, desocupación y trabajo informal.

María, consultante del CAJ, vive en Constitución. Julio de 2017.

Hubo un caso de un pibe que iba al CAJ y se quedaba charlando con la gente, le hicimos 3 o 4 veces el documento, porque como vivía en la calle lo perdía. Entonces, el Estado te hace eso gratis, pero la realidad es que el pibe debería vivir en una casa y no perder el documento por vivir en la calle. El CAJ es importante, pero no deja de ser un parche.

Javier, ex trabajador del CAJ, vive en Constitución. Junio de 2017.

Excede a la finalidad de esta tesis, indagar en la problematización de las políticas sociales territoriales como forma de contención del conflicto social, paliativas de la masiva exclusión de seres humanos causada por el sistema económico, político, social y cultural capitalista (Andrenacci y Soldano, 2006). Pero de acuerdo a lo analizado, puede decirse que el acceso a la justicia, históricamente referido a formas de facilitar la accesibilidad de los pobres a la “justicia de los tribunales”, conviviendo durante décadas con el modelo neoliberal de ajuste estructural y desmantelamiento de la política social del Estado (Abramovich y Pautassi, 2009:2), en el caso de los CAJ, más allá de sus limitaciones y carencias; fue resignificado hacia el acceso a la justicia social, en el sentido tratado por Fraser (2008) pero también con una connotación propia de la historia política argentina, inseparable del bienestar socioeconómico de las personas y la presencia del Estado en el territorio, mediante políticas públicas canalizadoras de derechos y recursos tangibles, como el DNI o la AUH. Esta ha sido una mirada del acceso a la justicia que se ha configurado desde el territorio:

Creo que la presencia del CAJ en el barrio, significa que el Estado asume tener deudas con la población, muchas de las cuales son muy difíciles de satisfacer por cuestiones históricas de larga data...no te soluciona la vida pero tampoco se hace el boludo. Lo veo como una vía para acceder a derechos...por eso creo que no se refiere a la justicia de los jueces sino a la justicia social.

María, consultante del CAJ, vive en Constitución. Julio de 2017.

5.6. Recapitulando

En este último capítulo de la tesis, realicé un análisis del CAJ “Presidente Néstor Kirchner” del barrio de Constitución (CABA), con el objetivo de aportar una visión de la implementación de esta política pública, a partir de un caso concreto. Para ello, desde la definición de territorio de Tiscornia (2014), y utilizando la información reunida en el trabajo de campo; comencé caracterizando el barrio de Constitución, señalando su complejidad y los principales problemas estructurales de quienes lo habitan.

A continuación, plasmé los resultados de las entrevistas y la observación realizada en el CAJ, refiriéndome a su funcionamiento, las principales consultas que recibe y los servicios que brinda. Allí resalté la importancia del servicio multidisciplinario y la atención directa de organismos del Estado, siendo la posibilidad de obtener el DNI, el Certificado de Antecedentes Penales o de tramitar la AUH, las prestaciones más requeridas por los consultantes. También hice notar la construcción *bottom-up* (Roth Deubel, 2009:110) del CAJ, en la medida que ha reconfigurado su

prestación según la demanda del territorio en que se encuentra. En este sentido, remarqué la falta de un servicio de patrocinio jurídico gratuito en el CAJ para los casos que así lo requieren, como el principal déficit señalado por los consultantes y los propios trabajadores del dispositivo.

Luego expresé el crecimiento del equipo de trabajo del CAJ, que respondió a su posicionamiento como referencia del Estado nacional en el territorio. En este punto, subrayé la inclusión laboral de personas del barrio a través del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, mediante un convenio del MJyDH con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, para graficar el modelo de gestión pública de “proximidad” que, siguiendo a Perelmiter (2016), caracterizó las políticas públicas territoriales de los gobiernos kirchneristas, en oposición al “Estado ausente” del modelo neoliberal derrumbado en 2001. Desde esta perspectiva, tomando como ejemplo la intervención del CAJ en los desalojos que continuamente ocurren en el barrio, señalé que es percibido por distintos actores, como una cara “amable” del Estado, en contraposición a la intervención hostil y muchas veces violenta que sus instituciones han tenido históricamente en el territorio. No obstante, con el mismo ejemplo, indiqué que el CAJ es visto como un paliativo, en un contexto de vulnerabilidad estructural del que el Estado es responsable por acción u omisión. De acuerdo con esto, sostuve que el acceso a la justicia propuesto por el CAJ, ha sido percibido como una reformulación del sentido tradicional que lo identifica con el derecho a la jurisdicción, refiriéndose a la justicia social y al goce tangible de derechos de las personas vulnerabilizadas.

Conclusiones

Este trabajo fue realizado en un contexto donde el derecho de acceso a la justicia ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en discursos, documentos y objetivos programáticos de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, traducándose en diversas propuestas de reformas institucionales y en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a garantizarlo. Por ejemplo, “facilitar el acceso a la justicia para todas las personas” es uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU, 2015).

También ha suscitado un creciente interés en el ámbito académico, siendo postulado como una garantía de igualdad (Birgin y Kohen, 2006), una nueva forma de participación en la esfera política (Abramovich, 2007), o una herramienta para el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos de las mujeres, los migrantes y otros sectores vulnerabilizados (Jaramillo Fonnegra, 2016), entre otras y variadas perspectivas.

Se trata de un tema en agenda que, a la vez, puede resultar ambiguo y abarcar una variedad de significados, acciones y finalidades (Gherardi, 2016). En otras palabras, lo escrito, hablado y realizado en nombre del acceso a la justicia, pareciera no tener un sentido unívoco. Por tal motivo, esta tesis tuvo como principal propósito aportar una perspectiva del acceso a la justicia a partir de la experiencia concreta de una política pública: los CAJ del Estado nacional argentino. Además, por las razones epistemológicas, metodológicas y personales señaladas durante el transcurso de la investigación, el caso de estudio elegido fue el dispositivo implementado en el barrio de Constitución, durante el período 2011-2017.

En procura de cumplir con el objetivo propuesto y responder las preguntas de investigación, comencé analizando los alcances teóricos del concepto de acceso a la justicia, haciendo énfasis en su complejidad, ya desde las distintas acepciones que admite la palabra justicia y la necesidad de determinar quiénes son los sujetos a los que hace alusión. Del análisis se desprende que la mayoría de las definiciones teóricas hacen referencia al acceso de los sectores considerados en situación de vulnerabilidad, cuyo rasgo común es la pobreza, al sistema de justicia estatal o Poder Judicial. Así entendido, admite clasificaciones de distinta naturaleza, siendo la más importante la que distingue entre un acceso formal o restringido, referido al derecho a la jurisdicción para la

protección de derechos o la resolución de conflictos por parte de la administración de justicia, fundado en la igualdad ante la ley de todos los individuos (principio básico del Estado de Derecho); y el sentido amplio o material del acceso a la justicia, que le atribuye un contenido que excede la mera posibilidad de reclamar la garantía de sus derechos en los tribunales de justicia, dirigiéndose a su utilidad como herramienta para el bienestar social y económico de las personas, en directa vinculación a la idea de justicia social que, como sostiene Fraser (2005), abarca no sólo la dimensión de reconocimiento de derechos, sino también de redistribución económica y participación política.

Una primera conclusión de la investigación, retomando el sentido histórico y dinámico que propone Robles (2011), radica en considerar el acceso a la justicia un concepto en disputa, que abarca disímiles interpretaciones y distintas medidas en pos de su concreción, según el modelo de Estado que ha resultado hegemónico a lo largo del tiempo. Para fundamentar esta premisa, realicé un recorrido histórico partiendo del Estado liberal clásico burgués de los siglos XVIII y XIX, donde se proclamaron los derechos civiles y políticos de todos los ciudadanos, aunque el acceso a los tribunales de justicia constituía un derecho limitado a la minoría con recursos económicos suficientes para afrontar los costos. La inmensa mayoría de las personas sólo podía aspirar a una asistencia jurídica de carácter caritativo.

Con el constitucionalismo social y el surgimiento del Estado de Bienestar keynesiano en los países capitalistas occidentales, a partir de la segunda posguerra, tuvo lugar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, y la intervención estatal activa dirigida a afrontar las desigualdades de hecho (Behm y Cristeche, 2017). En este contexto histórico se inserta el trabajo clásico “El acceso a la justicia, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos” de Cappelletti y Garth (1981), a partir del cual comenzaron a tratarse desde una perspectiva socio-jurídica los obstáculos reales de los sectores subalternos para acceder a la justicia.

Sin embargo, en los años 80 comenzó el ocaso histórico del Estado Benefactor y el inicio de la hegemonía del modelo neoliberal, que puso nuevamente bajo responsabilidad del mercado y los individuos la satisfacción de los derechos humanos básicos como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social. El acceso a la justicia pasó a asociarse a la implementación de métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), como forma de aliviar la congestión judicial y reducir costos,

mientras el conflicto social se agudizaba a causa de las políticas económicas neoliberales excluyentes.

El modelo propugnado por el Consenso de Washington tuvo consecuencias especialmente dramáticas en el subcontinente latinoamericano, profundizando la brecha económica, social, jurídica y cultural entre ricos y pobres (Cárcova, 2016). Al asomar el nuevo siglo, tuvieron lugar en Latinoamérica nuevas experiencias políticas que, al menos desde lo ideológico y discursivo, antagonizaron con el neoliberalismo, reivindicando la intervención estatal en la economía y la vida social en general, recuperando el rol del Estado como garante del goce de los derechos humanos a través de las políticas públicas. Conforme a esto último, arribé a la conclusión de que el acceso a la justicia ha sido considerado desde la academia y en documentos promovidos por organismos internacionales como el BID y la ONU, un derecho humano fundamental que debe ser garantizado mediante políticas públicas diseñadas e implementadas por los Estados como un servicio público, en directa vinculación al desarrollo económico y la consolidación democrática de América Latina.

Este devenir conceptual del acceso a la justicia, basado en las modificaciones del contexto político-institucional, también se refleja en el modo en que ha sido receptado en la normativa e interpretado en la jurisprudencia. Analizando el SUDH y el SIDH, concluí que se encuentra consagrado de manera implícita en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los artículos 8 y 25 de la CADH, en el sentido restringido de acceso a la jurisdicción, ligado a las garantías judiciales del debido proceso y el derecho a contar con recursos efectivos, adecuados y suficientes, especialmente en sede penal.

En el mismo sentido ha sido incluido en la mayoría de las constituciones nacionales latinoamericanas, considerado implícito en el articulado que garantiza el acceso a la jurisdicción como parte del debido proceso, aunque la constitución nacional de la República del Ecuador y las constituciones locales de la CABA y la Provincia de Buenos Aires han ido un paso más allá, reconociendo expresamente el derecho a acceder a la justicia de quienes no cuentan con suficientes recursos económicos para hacerlo.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte IDH, expresé que tradicionalmente ha interpretado el acceso a la justicia como derecho a la jurisdicción y al debido proceso en sede penal, frente a las graves violaciones a los derechos humanos sufridas en el continente, en base a los artículos 8 y 25 de la CADH. No obstante, en las últimas

décadas su consideración fue expandida, proponiéndose el acceso a la justicia como garantía para el goce de los DESC.

En la continuidad del análisis, y en razón del objeto de estudio, consideré fundamental realizar una historización del concepto que se circunscriba al contexto argentino. De esta forma, me referí a distintas periodizaciones históricas realizadas sobre el acceso a la justicia en el país. Primeramente, la elaborada por Robles (2011), según la cual la preocupación por remover los obstáculos y condicionantes económicos que experimentaban las personas frente a la administración de justicia, comenzó a mediados del siglo XX durante el peronismo histórico, cuando se organizaron servicios jurídicos gratuitos brindados por agencias estatales, sindicatos y colegios de abogados.

La segunda etapa tuvo lugar durante la ola reformista del acceso a la justicia abierta por el “Proyecto florentino sobre el acceso a la justicia” de Cappelletti y Garth (1981), consagrándose nuevos derechos y propugnándose modificaciones destinadas a facilitar los procedimientos judiciales. La tercera y última etapa propuesta por el autor es la “sociológica”, cuyo eje estuvo dirigido a la determinación de los problemas reales que impiden el contacto o dificultan la permanencia de las personas en el sistema de justicia.

La segunda periodización mencionada fue la de Maurino (2008), en la cual el acceso a la justicia instrumental, defensivo e individual del Estado liberal clásico; luego de la articulación de un Estado “omnipresente” y promotor de derechos mediante políticas públicas, pasó a ser una práctica de dimensión colectiva, un elemento constitutivo en sí mismo de legitimidad institucional, y un concepto emancipatorio para la efectivización de derechos.

La última periodización histórica retomada fue la de Axat (2014), que distingue cuatro etapas del acceso a la justicia en la Argentina. La primera estuvo marcada por el proceso de memoria, verdad y justicia, en la que el acceso a la justicia fue entendido como retribución penal de las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura cívico- militar (1976-1983), constituyendo una de las promesas fundacionales del retorno democrático (Smulovitz, 2013).

La segunda etapa, caracterizada tanto por la reforma constitucional de 1994, que conformó el bloque de constitucionalidad federal con los tratados internacionales de derechos humanos e incorporó los derechos de incidencia colectiva; como por el activismo de las organizaciones de derechos humanos frente a las políticas neoliberales de la década menemista. La tercera etapa se plantea desde la crisis política, económica y

social de diciembre de 2001, que marcó un quiebre con el anterior modelo neoliberal, y a partir de la cual los tribunales de justicia receptaron nuevas demandas de exigibilidad de derechos individuales y colectivos. Por último, el autor propone una cuarta fase, caracterizada por la creación de dispositivos territoriales de acceso a la justicia como los ATAJO del MPF y los CAJ del MJyDH, con el objetivo de canalizar el goce efectivo de derechos a las personas en condición de vulnerabilidad.

Basándome principalmente en esta última periodización, sostuve que existe una confluencia entre la concepción amplia del acceso a la justicia como derecho humano ligado a la igualdad material y no sólo jurídica entre las personas, y la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizarlo en territorios con mayorías vulnerabilizadas. A partir de esta conclusión, me propuse contextualizar el objeto de estudio de la tesis, realizando un análisis histórico y descriptivo de las políticas públicas de ese tipo existentes en Latinoamérica y la Argentina.

En dicho análisis, siguiendo el trabajo de Dejusticia (2017), señalé a las oficinas de justicia multipuertas estadounidenses implementadas en los años 70, como el modelo primigenio de las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a la justicia. Las multi-door courthouse brindaban servicios de MASC para resolver conflictos sin acudir al litigio judicial tradicional, siendo la eficiencia en términos de ahorro de tiempo y dinero su principal objetivo. Posteriormente, este modelo fue adoptado en Francia, donde se incorporaron modificaciones que pusieron el eje no sólo en la eficiencia de la oferta institucional para resolver conflictos, sino en la prevención de los mismos, a partir de la presencia de oficinas en los territorios de mayor conflictividad (Dejusticia, 2017).

A partir de los años 90, concomitante a la hegemonía del neoliberalismo a nivel global, organizaciones y agencias internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), impulsaron reformas a los sistemas de justicia de países latinoamericanos, africanos y asiáticos (p.26). Siguiendo a Salanueva y González (2011), el objetivo de estas reformas fue la promoción de los MASC, como forma de evitar la judicialización de los conflictos en un contexto de pauperización social.

La “exportación” del modelo de casas de justicia se inserta en este marco de reformas neoliberales, y el ejemplo paradigmático en Latinoamérica lo constituyeron las Casas de Justicia de Colombia, caracterizadas como centros multiagenciales de acceso a la justicia, establecidos en territorios donde el Estado estuvo ausente o en conflicto con organizaciones armadas (Dejusticia, 2017:26).

En este sentido, realicé un análisis descriptivo de las distintas políticas públicas de acceso a la justicia implementadas en la región, partiendo de la tesis propuesta por Dejusticia (2017), según la cual, el modelo de oficinas de justicia multipuertas ha sido expandido en Latinoamérica, asumiendo características propias que exceden tanto a las oficinas norteamericanas orientadas a los MASC para reducir la judicialización del conflicto social, como a las *Maisons de justice et du droit* francesas instaladas en las zonas urbanas marginales.

Aunque considero que deben tenerse en cuenta las características propias de las políticas públicas de cada país, especialmente los distintos objetivos declamados, como la consolidación territorial estatal, la pacificación de zonas de conflicto o la política de inclusión social (directamente relacionados a sus fuentes de financiamiento); resulta un factor común su utilización como una presencia estratégica del Estado en territorios históricamente abandonados por la institucionalidad (Dejusticia, 2017:26).

En virtud de lo anterior, los servicios prestados, por ejemplo, en los SIJPLU de Bolivia y las Casas de Derechos de Brasil, no se limitan al asesoramiento jurídico y MASC propuestos por las oficinas multipuertas concebidas por el neoliberalismo, sino que comprenden las problemáticas sociales desde una perspectiva multidisciplinaria y canalizan las políticas inclusivas del Estado central, como las referidas al empleo, la seguridad social y la documentación básica. De este modo, concluí que el acceso a la justicia no sólo aparece referido a la esfera jurisdiccional o de resolución de conflictos, sino a la intervención directa y no violenta del Estado en territorios habitados por sectores vulnerabilizados, mediante oficinas de ventanilla única que “bajan” aquellas políticas públicas que procuran brindar cierta igualdad material y no sólo jurídica entre las personas.

Luego, refiriéndome estrictamente al contexto argentino, realicé una descripción de las ATAJO del MPF y los CIC del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, políticas públicas que, al igual que los CAJ, son propuestas como integrantes de la cuarta fase del acceso a la justicia en el país (Axat, 2014). Más allá de sus particularidades orgánicas y funcionales, identifiqué en ellas el rol de garantizar, desde una perspectiva multidisciplinaria, el acceso a derechos de sectores vulnerabilizados mediante la presencia y actuación de oficinas estatales en territorios marginales. Por lo tanto, considero que participan de la mencionada resignificación del derecho de acceso a la justicia y sus políticas públicas, acaecida a nivel regional.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, y como paso previo al análisis de los CAJ del MJyDH, establecí como herramientas conceptuales y metodológicas la definición clásica de Oszlak y O'Donnell (1979) y el enfoque metodológico del policy cycle de Jones (1970), conforme al cual distinguí las etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. También expliqué la obligación jurídica de utilizar el enfoque de derechos humanos que tienen los Estados en la elaboración de las políticas públicas que llevan adelante, remarcando la necesidad de crear indicadores y aplicar estándares que posibiliten su evaluación (Abramovich y Pautassi, 2010). En este sentido, expresé que los *“Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”* (CIDH, 2008), los *“Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”* (OEA, 2011 y 2015), el *“Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia para América Latina y el Caribe”* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (INECIP, 2005), y las *“100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”* (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008), contienen estándares específicos del derecho de acceso a la justicia. En el caso del Manual del PNUD, remarqué la proposición de las NJI como indicadores necesarios para el diagnóstico de las políticas públicas de acceso a la justicia implementadas en la región (INECIP, 2005).

Luego de plantear estos conceptos, el enfoque teórico-metodológico para el estudio de las políticas públicas, y contextualizar local y regionalmente los dispositivos territoriales de acceso a la justicia, llevé a cabo el análisis de los CAJ del MJyDH. Utilizando como fuentes el material de divulgación de los CAJ (Infojus, 2012) y el protocolo de actuación destinado a sus trabajadores (Dirección, s.f.), inicialmente reconstruí la historia normativa e institucional de estos dispositivos.

Allí expresé que los Centros de Atención Jurídica Comunitaria concebidos como experiencia pionera en MASC a nivel nacional, bajo el paradigma neoliberal eficientista y de reducción de costos de los años 90, constituyen el antecedente institucional de los CAJ. Concluyendo que esa matriz inicial comenzó a transformarse al calor del colapso económico, político, social e institucional argentino del año 2001, hasta plasmar en el programa “Acceso a la Justicia para todos” de 2007, una interpretación más abarcativa del acceso a la justicia y, por ende, un nuevo sentido para las oficinas implementadas en los barrios.

La principal conclusión del análisis de los CAJ en su etapa de formulación y diseño institucional, deriva de aquella reinterpretación funcional de los dispositivos de acceso a la justicia en el contexto político de la primera década y media del siglo XXI. La “nueva estatalidad” emergente de la crisis de 2001 en Argentina, reivindicó la intervención del Estado tanto en materia macroeconómica como en lo atinente al rol de garante del goce de los derechos humanos a través de políticas públicas activas (Aquín, 2013). Los gobiernos kirchneristas buscaron establecer un modelo de gestión pública de “proximidad” (Perelmiter, 2016), conforme a la idea de “retorno” del Estado a los territorios de mayorías vulnerabilizadas, luego de décadas de abandono (Infojus, 2012).

En ese marco, los CAJ fueron concebidos no sólo como oficinas públicas de orientación jurídica y MASC, sino como una de las herramientas de intervención territorial directa del Estado Nacional para eliminar las históricas barreras económicas, sociales y culturales existentes entre los sectores vulnerabilizados y la burocracia estatal (p.68). A esto responde el propósito de integralidad que tuvo el servicio de los CAJ, comprendiendo tanto la actuación de equipos de trabajo multidisciplinarios como la función de puerta hacia las principales políticas inclusivas del Estado nacional.

De igual modo, al analizar la etapa de implementación, no sólo fueron descriptos los servicios multidisciplinarios de asesoramiento jurídico, asistencia psicosocial, mediación comunitaria y derivación de patrocinios jurídicos de los CAJ, sino que resalté la función de canalización de la política social en el territorio, mediante la presencia de agencias estatales como ANSES y RENAPER.

El proceso de implementación de los CAJ refleja la idea rectora de cercanía estatal especialmente dirigida a las personas vulnerabilizadas en sus propios territorios, ya que desde 2010 la política pública no sólo fue expandida desde barrios porteños con población de sectores medios y bajos como La Boca, Once y Liniers, hacia las principales villas de la CABA y el conurbano bonaerense; sino que comenzó un proceso de federalización que ha continuado hasta la apertura de dispositivos en todas las provincias del país (Argentina Gobierno, 2018). Para facilitar este proceso de inserción territorial, fue valorada la experiencia previa de organizaciones con arraigo en los barrios y villas, por lo que los CAJ se relacionaron mediante convenios con universidades, clubes, parroquias, sindicatos y demás actores sociales (Infojus, 2012).

Teniendo en cuenta que los CAJ fueron diseñados e inicialmente implementados por los gobiernos kirchneristas bajo una concepción del Estado y un modelo de gestión pública que, al menos desde lo discursivo, fueron planteados en oposición a los

postulados del Consenso de Washington (Perelmiter, 2016); el análisis de esta política pública estuvo atravesado por el cambio de gobierno nacional en diciembre de 2015, lo que implicó el retorno de una orientación política y económica cercana al modelo neoliberal.

La mayor parte del trabajo de campo y la recolección de datos de la tesis fue realizada entre 2016 y 2017, en un contexto de reformas motorizadas por la nueva administración, como el programa Justicia 2020 del MJyDH, donde fueron rediscutidas la orientación, utilidad y funciones de los CAJ. La nueva gestión llevó adelante la apertura de dispositivos en aquellas provincias donde no habían tenido presencia y promovió la realización del primer “Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia” a nivel nacional (Argentina Gobierno, 2018).

Además, en diciembre de 2018 el CAJ “Eva Perón” del barrio de Once fue reemplazado por el “Hospital de Derechos”, un nuevo dispositivo del MJyDH, con el objetivo de concentrar y coordinar en un mismo espacio la actuación de agencias estatales y prestadores de servicios jurídicos del ámbito nacional y de la CABA. Si bien esta coyuntura amerita la realización de nuevas investigaciones que estudien en profundidad las iniciativas de acceso a la justicia recientes, incluyendo los CAJ; puede proponerse como hipótesis que, la implementación de políticas como “El Estado en tu barrio”, consistentes en ventanillas de atención directa de agencias estatales en los territorios, parecieran ocupar actualmente el rol de puerta del Estado nacional que tuvieron los CAJ, reservando para éstos un perfil más tecnocrático y acotado a lo jurídico de lo que significa acceder a la justicia.

En relación a lo anterior, también expresé la dificultad de evaluar con rigor científico la efectividad de los CAJ, ante la falta de desarrollo de indicadores específicos que permitan contrastar las políticas públicas de acceso a la justicia con los estándares internacionales referidos a la garantía de este derecho, conforme al enfoque de derechos humanos. Como fue mencionado, el Manual del PNUD (INECIP, 2005), establece a las NJI como indicadores para cubrir esa vacancia.

Si bien existen antecedentes valiosos como “Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno” (Böhmer et al., 2004) y el “Informe Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia “(2014) de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el “Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia” de 2017, realizado por la UBA en convenio con la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, ha

proporcionado información básica a escala nacional, restando aún trabajos que desagreguen por territorio las NJI de la población, lo que permitiría avanzar en próximas investigaciones hacia monitoreos, diagnósticos y evaluaciones de políticas públicas territoriales de acceso a la justicia.

Luego de estos análisis y conclusiones, expuse los resultados del estudio de caso del CAJ ubicado en el barrio de Constitución (CABA). Entendiendo el territorio a partir del concepto de Tiscornia (2014), y específicamente en su alusión a los territorios populares como espacios sociales contruidos a partir de procesos históricos de apropiación y modificación que moldean las relaciones de poder existentes, donde el Estado ha actuado tradicionalmente de “modo guerrero”, pero también de forma pacífica mediante determinadas políticas públicas para la restauración de derechos; intenté describir el barrio de Constitución donde se asienta el CAJ, señalando la marginalidad social de muchos de sus habitantes, especialmente visible en la grave vulneración del derecho humano a una vivienda digna y adecuada.

Como resultado de las observaciones realizadas en el CAJ, indiqué la numerosa asistencia que reciben los días de atención directa de agencias estatales como ANSES, y el carácter mayoritario de las mujeres y los migrantes entre quienes consultan. Además, expresé que no existen filtros patrimoniales para recibir la atención del CAJ, aunque la generalidad de las consultas son realizadas por personas vulnerabilizadas, lo que repercute en el carácter complejo y múltiple que suelen adquirir.

También, observé que en algunos casos, el CAJ puede ser parte de una cadena de derivaciones entre distintos efectores de servicios jurídicos gratuitos de la CABA, que no logran brindar una respuesta satisfactoria y suficiente a los problemas de quienes los consultan.

Por último, resalté la importancia de la mediación comunitaria para la solución de problemas de convivencia en el barrio, y de la perspectiva multidisciplinaria del servicio, cumpliendo un rol no sólo de asesoramiento jurídico sino de contención psicosocial, lo que conlleva una relación de cercanía con las personas vulnerabilizadas que acuden.

En cuanto a la índole de las consultas que recibe el CAJ y la demanda de los servicios que presta, a partir de información estadística producida por los dispositivos y de entrevistas realizadas a sus trabajadores y consultantes, concluí que se refieren en forma predominante al acceso a documentación personal y certificaciones, como el DNI o el Certificado de Antecedentes Penales. También a la obtención de subsidios

habitacionales y temas atinentes al derecho de familia, especialmente mujeres que reclaman la cuota alimentaria y el régimen de comunicación de sus hijos con los padres. Además, han tenido demanda la asistencia psicosocial y la atención directa de organismos estatales como ANSES, la DNM o el RENAPER.

Con respecto a esto último, remarqué la importancia de poder acceder directamente desde el territorio a políticas públicas de la seguridad social del Estado nacional como la AUH, jubilaciones y pensiones no contributivas, interpretando en ese sentido el slogan “un puente a tus derechos” utilizado por los CAJ en sus comienzos.

También señalé que, conforme a una idea de diseño institucional de construcción de “abajo hacia arriba” o bottom-up (Roth Deubel, 2002), el dispositivo fue adaptando sus servicios a las demandas del barrio, lo que implicó que agencias como la IGJ (que asesoraba sobre el otorgamiento de personería jurídica) hayan dejado de funcionar, mientras prestaciones como la tramitación del DNI fueron adquiriendo un valor prioritario. Con respecto a esto último, subrayé la importancia del DNI como requisito insalvable para acceder, en la práctica, al goce efectivo de cualquier derecho.

Siguiendo la lógica de demanda territorial, concluí que la falta de patrocinio jurídico en casos de necesaria judicialización, constituye un déficit del diseño e implementación de los CAJ, ya que resulta confusa e insuficiente la derivación realizada a servicios de patrocinio jurídico tradicionales de la CABA, como los del Centro de Formación Profesional de la Facultad de Derecho de la UBA y el Consultorio Jurídico Gratuito del CPACF.

En cuanto al equipo de trabajo multidisciplinario del CAJ, compuesto por trabajadores administrativos y profesionales del derecho, el trabajo social y la psicología, sostuve que su ampliación obedeció al proceso de posicionamiento del dispositivo como referencia del Estado nacional en el territorio. Allí hice hincapié en la incorporación de jóvenes para trabajar en los CAJ de sus propios barrios, mediante el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, como una medida de inclusión social que, a su vez, facilitó la relación de “proximidad” con los consultantes, en el sentido utilizado por Perelmiter (2016) para caracterizar el modelo de gestión pública de un “Estado presente en el territorio”, a partir del cual se diseñaron e implementaron estos dispositivos.

Esta forma de presencia del Estado en el territorio constituye el hallazgo final de la tesis, ya que en las voces de consultantes y actores de referencia del barrio, el CAJ aparece como un actor integrado al entramado barrial, con cierta capacidad de brindar

soluciones a problemas concretos, como la falta de documentación, el acceso a la seguridad social o la solución de conflictos convivenciales. A través de una “burocracia plebeya” (Perelmiter, 2016) conformada por equipos multidisciplinarios que incluyeron a habitantes del barrio, el Estado nacional “se metió en el barro” de un territorio afectado por una marginalidad estructural que responde a décadas de políticas económicas excluyentes, de una forma que difiere del mero abandono o la intervención históricamente vinculada al accionar de las fuerzas de seguridad.

De manera semejante al concepto de “mano izquierda del Estado” que plantea Bourdieu (2000), el CAJ es percibido como un paliativo, en un contexto de vulneración de derechos humanos básicos del que el Estado, por acción u omisión, resulta responsable. Esto se grafica en lo atinente a los habituales desalojos judiciales de inmuebles, en los que la colaboración de los abogados del CAJ se ha limitado a mantener el procedimiento dentro de los marcos legales, sin tener la posibilidad de solucionar la situación habitacional de quienes quedan en la calle.

Finalmente, la perspectiva del acceso a la justicia que puede aportarse desde el caso concreto del dispositivo estudiado, excede la concepción que lo liga a la accesibilidad al sistema de administración de justicia y la resolución de conflictos, refiriéndose al bienestar socioeconómico y al goce efectivo de derechos humanos básicos, mediante la prestación de un servicio multidisciplinario y próximo del Estado que, con sus limitaciones, ha dado solución a problemas concretos, incluyendo la canalización de políticas públicas y recursos tangibles hacia las personas vulnerabilizadas en sus propios territorios. Esto responde a la idea de acceso a la justicia social que, más allá de la conceptualización realizada por Fraser (2005), cuenta con raigambre histórica en el discurso y la praxis política argentina.

Reflexiones Finales

En primer lugar, ante una nueva etapa de gobiernos neoliberales en la mayoría de los países de la región latinoamericana, reviste interés indagar con nuevos estudios en la continuidad, el financiamiento, los objetivos, los servicios que brindarán y el rol que cumplirán los dispositivos territoriales de acceso a la justicia que fueron implementados por gobiernos de signo contrario durante la primera década y media del siglo XXI. En el caso argentino, se abre un campo de investigación sobre el futuro de

políticas públicas territoriales como los CAJ o los ATAJO, en un contexto de creciente crisis económica, ajuste estatal y pauperización social.

Además, con la apertura del “Hospital de Derechos” en el barrio de Once (CABA) a fines de 2018, donde funcionó durante años el CAJ “Eva Perón”, se incorpora una modalidad de dispositivo de acceso a la justicia que, a priori, genera interés por su carácter novedoso en el país, por el discutible lenguaje médico utilizado para caracterizar y organizar el servicio, y por el ambicioso objetivo de coordinar la acción de efectores de servicios jurídicos de distintas áreas y niveles estatales en un mismo espacio físico.

También el estudio de la presencia del Estado en los territorios amerita múltiples perspectivas y líneas de investigación, pero en relación al tema abordado en la tesis, considero que podría profundizarse en la histórica interacción entre las organizaciones sociales, políticas, religiosas y educativas de villas y barrios populares (con sus respectivos referentes), y las oficinas estatales que constituyen “la mano izquierda del Estado” (Bourdieu, 2000) en los territorios. Relacionado a esto, también considero relevante investigar la capacidad de coordinación entre dispositivos pertenecientes a distintos niveles y poderes del Estado que brindan servicios semejantes en un mismo territorio.

Por otra parte, tal como fue mencionado durante la tesis, la falta de desarrollo de indicadores específicos de acceso a la justicia como las NJI, constituye un obstáculo para la realización de estudios que evalúen la efectividad de las políticas públicas dirigidas a garantizarlo con un enfoque de derechos humanos, más allá de investigaciones que intenten una aproximación cualitativa de caso, como la realizada en este trabajo. El diagnóstico realizado en 2017 a nivel nacional por la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia comienza a desandar ese camino, que puede ser acompañado, completado e interpelado desde la academia con próximos estudios sobre NJI que contemplen las especificidades de cada territorio, o que desarrollen otro tipo de índices para contrastar con los estándares internacionales de acceso a la justicia.

Por último, a partir de las conclusiones y hallazgos de esta tesis, en un próximo trabajo buscaré abordar nuevamente el tema, ampliando geográfica, conceptual y metodológicamente el objeto de estudio, investigando el funcionamiento de los dispositivos territoriales de acceso a la justicia que funcionan en el sur de la CABA y el conurbano bonaerense, e incorporando herramientas analíticas y metodológicas de la

etnografía urbana, la sociología jurídica y las ciencias políticas. De este modo, intentaré profundizar lo atinente a la disputa por el sentido del acceso a la justicia y su importancia en la práctica de los dispositivos territoriales, la relación de estas oficinas y sus “burocracias plebeyas” (Perelmiter, 2016) con otros actores estatales y referentes sociales existentes en los territorios, su dependencia con respecto al modelo de gestión pública estatal y la política socioeconómica del Estado central y, especialmente, si solucionan o no, y de qué forma, los problemas y necesidades de las personas vulnerabilizadas que los consultan.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Revista estudios socio-jurídicos*. 1(09), 9-33.
- Abramovich, V. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp.279-340). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comp.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2018). Who We Are. Recuperado de <https://www.usaid.gov/who-we-are>
- Aguilar, P. (2008). *El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006)*. Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires: CLACSO.
- Aguilar Villanueva, L. (1990). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Amoras, R. (30 de mayo de 2014). Casa de Derechos se entrega a Alagoas. *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil*. Recuperada de <http://www.justica.gov.br/news/casa-de-direitos-e-entregue-a-alagoas>
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Aquín, N. (2013). Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. 3 (5), 65-76.
- Ardila Amaya, E. (2016). *De la justicia judicial a la justicia comunitaria* (Tesis de doctorado). Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid. Recuperada de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/23873/tesis-e-ardila-amaya-2016.pdf>
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2014). *Informe Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: ACIJ. Recuperado de <http://acij.org.ar/wpcontent/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>

- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) (2006). *Informe Final de Auditoría, Política habitacional para sectores de bajos recursos, Proyecto especial 8.05.01*, (pp.60-61). Recuperado de <http://www.agcba.gov.ar/web/hacemos/informes/1490>
- Axat, J. (2014). El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. 1 (09), 201-215.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000). *Acceso a la Justicia y Equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José de Costa Rica: BID.
- Begala, S. y Lista, C. (2000). *Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia: condicionamientos objetivos y subjetivos*. Córdoba: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
- Behm, L. y Cristeche, M. (2017). Las políticas sociales y su repercusión en el sistema de derechos. Marco jurídico, jurisprudencia y principales programas en Argentina (2003-2015). *Revista Derechos en Acción*. 2, 125-141.
- Benedetti, A. (2011). Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En P.Souto (Comp.), *Territorio, lugar paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía* (pp.11-82). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Benín Chirico, G. y Tarrío, M. (1996). Programa social de servicio jurídico y formación jurídica comunitaria. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. 2 (07), 141-160.
- Birgin, H. y Kohen, B. (Comp.) (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Böhmer, M., Fernández, M., Freedman, D., Pujo, S. (2004). *Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno*. Buenos Aires: Cippec.
- Borón, A. (2010). *Socialismo, capitalismo y movimientos sociales*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Boueiri, S. (2003). Una aproximación sociojurídica del acceso a la justicia. *Revista CENIPEC*. 22, 221-252.
- Bourdieu, P. (2000). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. 21 (1), 1-38.

- Cappelletti, M. y Garth, B. (1981). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los Derechos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárcova, C. (2003). Acceso a la Justicia: Exclusión y Aculturación. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*. 12 (18), 37-41.
- Casa Comunitaria de Justicia de República Dominicana (2018). Modelo de Acceso a Justicia de sectores vulnerables. Recuperado de <https://ccj.org.do/>
- Casas de Justicia de Colombia (2017). Casas. Recuperado de <http://www.casasdejusticia.gov.co/>
- Casalla, M. (2011). *América Latina en perspectiva. Dramas del pasado huellas del presente*. Buenos Aires: CICCUS.
- Cebreiro López, B. y Fernández Morante, M.C. (2004). Estudio de casos. En F. Salvador Mata, J. L. Rodríguez Diéguez y A. Bolívar Botía, *Diccionario enciclopédico de didáctica*. Málaga: Aljibe.
- Centro de Estudios Judiciales (CEJ) (2017). *Acceso a Justicia: una visión de la sociedad civil...hacia la ley de Acceso a la Justicia*. Asunción: CEJ.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2014). *Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA Américas. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/853>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2017). *Informe de actividades 2017*. Santiago de Chile: CEJA Américas.
- Centro Estudiantes de Derecho-Udelar (2018). Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/consultoriojuridico>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2009). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2009*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2016). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines: UNGS.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Washington D.C.: OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington D.C.: OEA.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2018). Casas de Justicia y Ciudadanía. Brasília. Recuperado de <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude/audiencia-publica/248-acoas-e-programas/programas-de-a-a-z/casas-de-justica-e-cidadania/129-casas-de-justica-e-cidadania>
- Corporación de Asistencia Judicial (CAJ) (2018). Corporación de Asistencia Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.cajmetro.cl/#>
- Corte Constitucional de Colombia (2017). Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/ConstitucionpoliticaColombia.pdf>
- Costante, B. (2005). ¿De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar? *Revista Lecciones y Ensayos*, 81 (5), 133-165.
- Cristeche, M. (2010). Desesperado. El Gasto Público Social en Argentina, 1980-2008. *Revista Razón y Revolución*. 20, 97-107.
- Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y CELS (2000). *Servicios de patrocinio y asesoramiento jurídico gratuito en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de estudios e investigaciones Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_acceso_justicia.pdf
- Dejusticia (2017). *Casas de Justicia: una buena idea mal administrada*. Bogotá: Documentos Dejusticia.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- De Sousa Santos, B. (2012). *Epistemologías del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz, C. (2011). *La Implementación del Proyecto CIC: Un Estudio de Caso del CIC de Barrio San Cayetano (RSP, Chaco) y del CIC de Barrio Cabildo (Córdoba, Córdoba), desde la perspectiva de la Gestión Social aplicada a la Atención de la Población de Niños* (Tesis

de Maestría). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica, Córdoba.

Di Filippo, A. (1981). *Desarrollo y Desigualdad Social en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica y El Trimestre Económico.

Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (s.f). *Protocolo de Actuación para los Centros de Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: mimeo.

Di Virgilio, M.M. y Heredia, M. (2011). Clase social y territorio. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 16, 4-19.

Duschatzky, S. (2001). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Estadísticas CABA (2017). *Características de la población y sus hogares. Ciudad de Buenos Aires. Año 2017*. Recuperado de https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/03/ir_2019_1350.pdf

Eurosocial (2014). Casa de Derechos en Brasil: Modelo de servicios articulados para el acceso al derecho de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad en contexto de pobreza. *Colección documentos de trabajo N° 19. Serie guías y manuales Área Justicia*. Brasilia: CDN.

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol.12 (2). California: Sage Publications.

Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.

Fundación Nacional para la Democracia (NED) (2018). About The National Endowment for Democracy. Recuperado de <https://www.ned.org/about-the-national-endowment-for-democracy/>

Gargarella, R. (23 de mayo de 2005). La justicia argentina es escandalosamente parcial. *La Vaca Mu*. Recuperado de <http://www.lavaca.org/seccion/actualidad/0/53.shtml>

GCBA (2011). Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. *Buenos Aires Ciudad*. Recuperada de https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c

GCBA (13 de noviembre de 2014). El Centro de Transbordo de Constitución beneficiará a más de un millón de personas por día. *Buenos Aires Ciudad*. Recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-centro-de-transbordo-de-constitucion-beneficiara-mas-de-un-millon-de-personas-por-dia>

- GCBA (2017). Oficina Multipuertas. *Buenos Aires Ciudad*. Recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/guiajuridicagratuita/oficina-multipuertas>
- GCBA (2018). Constitución. *Buenos Aires Ciudad*. Recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/barrios/constitucion>
- Gherardi, N. (2006). Notas sobre el acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: ¿un espacio de asistencia posible para las mujeres? En H. Birgin y B. Kohen (Comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.
- Giddens, A. (2000). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Gobierno de la Argentina (2018). Centros de Acceso a la Justicia. *Afianzar la Justicia*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>
- Gobierno de Brasil (22 de noviembre de 2013). Ciudad de Dios gana Casa de Derechos. *Ciudadanía y Justicia*. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/11/cidade-de-deus-ganha-casa-de-direitos>
- Hernández Crespo, M. (2012). From Noise to Music: The Potential of the Multi-Door Courthouse (casas de justicia) Model to Advance Systemic Inclusion and Participation as a Foundation for Sustainable Rule of Law in Latin America. *Journal of Dispute Resolution* (2), 335-423.
- Hobsbawn, E. (1971). *Las revoluciones burguesas*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Infobae (3 de junio de 2005). Oficina multipuertas, el camino más rápido hacia la Justicia. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2005/06/03/187872-oficina-multipuertas-el-camino-mas-rapido-la-justicia/>
- Infojus (2012). *El Acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.
- Infoleg (2004). Ley N° 17.671 de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28130/texact.htm>
- Infoleg (2008). Decreto del PEN N°1755. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=146393>
- Infoleg (2010). Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Recuperada de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173
- Infoleg (2017). Constitución de la Nación Argentina. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) (2005). *Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Buenos Aires: Ediciones del INECIP.
- Jaramillo, A. (2006). *Universidad y proyecto nacional*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2016). Acceso a la justicia, migrantes y violencia de género: Municipio de Lanús. *Revista Nuestramérica*, 4 (7), 29-44.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2017). *Entre leyes y experiencias. El acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes a comienzos del siglo XXI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.
- Jones, Ch. (1970). *An introduction to the study of Public Policy*. Boston: Ed. Duxbury.
- Justia Guatemala (2019). *Constitución de la República de Guatemala*. Recuperada de <https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/>
- Kazez, R. (2009). Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 13(1), 71-89.
- Lajtman, T. y Arias Jordán, A. (19 de septiembre de 2018). Los intereses de EE.UU. en la Bolivia del MAS. CELAG. Recuperado de <https://www.celag.org/intereses-eeuu-bolivia-mas/>
- Legislatura Porteña (2017). *La Legislatura en sus Comunas y sus Barrios*. Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana. Recuperado de https://www.legislatura.gov.ar/_pagedata/menu/files/slipd4j2rc_1519736971.7881.pdf
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and Comparative method. *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- López, S. (diciembre, 2008). Implementación del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios en el Municipio de Berisso (2004 - 2007). En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología, La Plata, Buenos Aires, Argentina. Recuperada de <https://www.aacademica.org/000-096/235.pdf>
- Maraniello, P. y Parisi, N. (2016). El constitucionalismo social en la Constitución mexicana y su vasta influencia en el derecho argentino. *Ius: revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 10 (38), 119-142.

- Martínez Valle, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48 (1), 12-18.
- Maurino, G. (2008). Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la justicia. En Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *la Corte y los derechos 2005/2007* (pp.81-95). Buenos Aires: Siglo XXI Editores-CELS.
- Méndez, J. (2000). El acceso a la Justicia, un enfoque desde los derechos humanos. En IIDH, BID, *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina* (pp.15-22). San José de Costa Rica: BID.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel: Barcelona.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2017). *Centros Integradores Comunitarios (CIC). Estrategias de Gestión*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-CIC-Estrategia-de-gestion.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2007). Resolución N° 1114 del 24 de septiembre de 2007. Recuperado de http://www.biblioteca.jus.gov.ar/1114_24-09-2007.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Productor). (2013). CAJ “Presidente Néstor Carlos Kirchner” Constitución, CABA. Justicia Social en los barrios (10). Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Y_anf0nYIq8
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2016). Agenda Justicia 2020. Recuperado de <https://www.justicia2020.gob.ar/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH) (2017). Centros de Acceso a la Justicia. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH) (2018). Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Recuperado de <http://datos.jus.gov.ar/dataset/centros-de-acceso-a-la-justicia/archivo/906a1daf-cb0c-4765-98d4-40b0f8caf48b>
- Ministerio de Justicia del Paraguay (8 de marzo de 2017). Se pone en marcha el programa Nacional de Casas de Justicia. Recuperado de <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/se-pone-en-marcha-el-programa-nacional-de-casas-de-justicia>
- Ministerio de Justicia del Perú (2018). Casa de la Justicia. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/casa-de-la-justicia/>
- Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia (11 de marzo de 2014). Muyupampa ya cuenta con una casa de Justicia. *Unidad de Comunicación*. Recuperado

de <https://www2.justicia.gob.bo/index.php/noticias/notas-de-prensa/1224-muyupampaya-cuenta-con-una-casa-de-justicia>

Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia (2017). Servicios Integrales de Justicia Plurinacional. Recuperado de <https://vjdf.justicia.gob.bo/index.php?r=pagina/view&id=31>

Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD). Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 27.149. Recuperada de <https://www.mpd.gov.ar/index.php/institucional/634-nueva-ley-organica-del-ministerio-publico-de-la-defensa>

Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) (2016). *Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia. Experiencias de abordaje comunitario del Ministerio Público Fiscal*. Buenos Aires: MPF.

Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) (2018). Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación N° 27.148. Recuperada de <https://www.mpf.gob.ar/ley-organica/>

Molina Chaparro, H. (2016). *Terminales de Transporte, nodos de articulación entre la ciudad y la región. Estudio de caso corredor Tunja, Duitama y Sogamoso* (Tesis de maestría). Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Moro, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. En Escolar, C. (Comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales* (pp.113-138). Buenos Aires: Ed. Eudeba.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I. (Comp.), *Estrategias de investigación cualitativa* (213-237). Buenos Aires: Gedisa.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la Transformación innovaciones en evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2015). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Organización de Estados Americanos (OEA) (2011). *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*". Elaborado por Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/indicadores-primer-agrupamiento.pdf>

- Organización de Estados Americanos (OEA) (2012). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2015). *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”*. Preparado por Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Washington D.C.: ACNUDH.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. *Naciones Unidas en Argentina*. Recuperado de <https://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperada de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (20 de abril de 2018). América Latina, no la más pobre pero sí la más desigual. *Noticias ONU*. Recuperada de <https://news.un.org/es/story/2018/04/1431712>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1978). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich, V y L. Pautassi (Comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Pautassi, L. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM EDITA.
- Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos, interrogantes y métodos*. Madrid: La Muralla.
- Poder Ciudadano (2008). *El DNI como instrumento de inclusión social: Hacia un Ejercicio Efectivo de los Derechos*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

- Quijano, A. (1998). *La Economía Popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul-CEIS.
- Real Academia Española (RAE) (2018). Acceso. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=0KCHUpZ>
- Reynares, J.M. (2017) Neoliberalismo y actores políticos en la Argentina contemporánea. *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México*, 25 (50), 279-299.
- Robles, D. (2011). El acceso a la justicia: Aspectos teóricos, implicancias prácticas. En *Los pobres y el acceso a la justicia* (pp.57-86). La Plata: Edulp.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Rodríguez Garavito, C. (2006). Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. *Revista IUSTA*, 1 (25), 179-216.
- Roth Deubel, A.N. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (1999). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Boulder: Westview Press.
- Salanueva, O. y González, M. (Comps). (2011). *Los pobres y el acceso a la Justicia*. La Plata: Edulp.
- Sampay, A. (1949). *La reforma constitucional. Compilación de sus discursos*. La Plata: Sin señas editoriales.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2010). *Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia*. Madrid: COMJIB.
- Smulovitz, C. (2013). Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7 (11), 245-254.
- Soms, F. y Belmonte, A. (2014). *Acceso a la Justicia en Mendoza, necesidades y posibilidades*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo).
- Soletto Muñoz, H. (2017). La conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos. *Revista de Mediación*, 10 (1), 6-12.
- Stake, R. (1994). Case Studies. En N. Denzin, Y. Lincoln, et al., *The Sage Handbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications.
- Subirats, L. (2008). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Tashakkori, A. y Teddlie, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publications.
- Thoenig, J.C. (1985). L'analyse des politiques publiques. En M. Grawitz y J. Leca, *Traite du Science Politique* (pp.1-60). París: PUF.
- Tiscornia, S. (2014). Reflexiones sobre el uso de la categoría “territorio”. Política y derechos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 14 (08), 191-199.
- Torre, J.C. (2002). *Nueva Historia Argentina, Tomo 8, Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Universidad de Buenos Aires (UBA) (2017). *Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y niveles de acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de <http://www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf>
- Universidad Diego Portales (UDP) (2007). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*. Santiago: UDP.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>
- Ventura Robles, M. (septiembre, 2005). La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Acceso a la Justicia e Impunidad. *Taller regional sobre la “Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho”*, San José, Costa Rica. Recuperado de <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/rec-220905.pdf>
- Walker, R. (1983). La realización de estudios de casos en educación. Ética, teoría y procedimientos. En W.B. Dockrell y D. Hamilton (Comps.), *Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa* (pp.42-82). Madrid: Narcea.
- Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications.

Jurisprudencia

Corte IDH. Caso Barrios Altos vs Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

Corte IDH. Caso Cantos vs Argentina. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

Corte IDH. Excepciones al agotamiento de recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

Corte IDH. Caso Godínez Cruz vs Honduras. Sentencia del 20 de enero de 1989. Serie C N°5.

Corte IDH. Caso Lagos del Campo vs Perú. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N°4.